

290 2c1



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

## ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

"REGIMEN JURIDICO DE LA CONCESION  
EN LA RADIO Y LA TELEVISION  
EN MEXICO"

TESIS CON  
FALSA FE ORIGIN

### T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :

DAVID CARLOS ERNESTO  
SIQUEIROS ALATORRE

DIRECTOR DE TESIS  
LIC. EDUARDO BECERRIL VEGA



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

Página

INTRODUCCION . . . . .	I
------------------------	---

## CAPITULO I

### LA CONCESION

A) Concepto . . . . .	4
B) Naturaleza Jurídica . . . . .	9
a).- Teoría contractual de la concesión . . . . .	10
b).- Acto unilateral del Poder Público . . . . .	14
c).- Contrato de derecho administrativo . . . . .	15
d).- Teoría del acto mixto . . . . .	17
C) Diferencias con la autorización, licencia y permiso . . . . .	20

## CAPITULO II

### LA CONCESION EN LA RADIO Y LA TELEVISION

A) Concepto de radiodifusión . . . . .	25
B) Fundamento constitucional . . . . .	27
C) Legislación vigente . . . . .	36
D) Autoridades competentes . . . . .	41
a).- Secretaría de Comunicaciones y Transportes . . . . .	41
b).- Secretaría de Gobernación . . . . .	44
c).- Secretaría de Salud . . . . .	45
d).- Secretaría de Educación Pública . . . . .	46
e).- Consejo Nacional de Radio y Televisión . . . . .	48
f).- Comisión de Radiodifusión . . . . .	48

## CAPITULO III

PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR LA CONCESION

A)	Requisistos para obtener la concesión. . . . .	52
a).	Manifestación de Voluntad de las partes . . . . .	52
b).	Nacionalidad del solicitante . . . . .	53
c).	Aspecto patrimonial . . . . .	55
B)	Procedimiento administrativo para otorgar la concesión . . . . .	56
a).	Concepto de procedimiento . . . . .	56
b).	Fases del procedimiento . . . . .	66

## CAPITULO IV

OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO Y DEL CONCEDENTE

A)	Obligaciones del concesionario . . . . .	74
a).	Obligaciones de carácter positivo . . . . .	76
b).	Obligaciones de carácter negativo . . . . .	80
B)	Obligaciones del concedente . . . . .	84
a).	Obligaciones de carácter positivo . . . . .	84
b).	Obligaciones de carácter negativo . . . . .	86

## CAPITULO V

FORMAS DE EXTINCION DE LAS CONCESIONES

A)	Cumplimiento del plazo . . . . .	89
B)	Falta de objeto o materia de la concesión. . . . .	93
C)	Nulidad . . . . .	93
D)	Caducidad . . . . .	105
E)	Revocación . . . . .	109
F)	Rescate . . . . .	116
G)	Renuncia . . . . .	117
H)	Quiebra del concesionario . . . . .	118

CONCLUSIONES . . . . . 119

BIBLIOGRAFIA . . . . . 123

LEGISLACION . . . . . 129

## I N T R O D U C C I O N

La radio y televisión por su vertiginosa expansión, su enorme y acelerado desarrollo, así como por su impresionante capacidad de influencia y penetración, en virtud de estar presente en la intimidad de los hogares de los más -- apartados rincones de nuestra patria, han propiciado el interés del Estado en regular y controlar esta importante actividad de interés público. De esta manera se ha expedido la actual Ley Federal de Radio y Televisión de 19 de enero de 1960, que viene a normar de manera específica la actividad de las estaciones radiodifusoras.

Hasta antes de dicha fecha, la radiodifusión estaba regulada por la Ley de Vías Generales de Comunicación de 30 de diciembre de 1939, al igual que las otras vías generales de comunicación, tales como: el teléfono y el ferrocarril, lo que impedía su adecuado crecimiento y desenvolvimiento, por imponer a ésta una serie de modalidades que no estaban acordes con las necesidades y avances técnicos de esta actividad.

La radiodifusión, en su doble aspecto: voz en radio y voz e imagen en televisión, debe cumplir con la función social que le corresponde para que esté a la altura de las necesidades que nuestra población demanda.

El motivo del presente trabajo, es hacer un análisis de las disposiciones legales aplicables en materia de radiodifusión, con el fin de conocer los lineamientos más importantes que regulan a la radio y televisión comercial y ofi--

cial en nuestro país, por constituir un medio de comunicación masiva, cuya -  
función social es de trascendencia en el desarrollo de los pueblos, por difun-  
dir su propia idiosincracia, que involucra su manera de pensar, querer y sen-  
tir del ser humano para establecer la comunicación necesaria y suficiente, pa-  
ra mejorar las condiciones de vida en un ámbito de justicia, bien común y se-  
guridad.

**CAPITULO I****LA CONCESION**

- A) Concepto**
- B) Naturaleza Jurídica**
  - a).- Teoría contractual de la concesión
  - b).- Acto unilateral del Poder Público
  - c).- Contrato de derecho administrativo
  - d).- Teoría del acto mixto
- C) Diferencias con la autorización, licencia y permiso**

## CAPITULO I

LA CONCESION

## A) Concepto.

El término "concesión" deriva del latín *concessio-onis*, acción y efecto de conceder, a su vez, conceder proviene de la voz latina *concedere*, cuya idea es dar, otorgar, hacer merced de una cosa, en otras palabras, privilegio o derecho que se obtiene del Estado para llevar a cabo una explotación, *verbi gratia*, obtener la concesión para usar el espacio territorial en la comunicación, cualquiera que sea el medio empleado para establecer ésta.<sup>1</sup> En efecto, la palabra, ya sea hablada o escrita, constituye invariablemente el elemento de la comunicación, siendo irrelevante que para la expresión de la misma se utilicen símbolos convencionales, o bien, señales audibles o visuales, así como — audiovisuales en las que se combinan imágenes y sonidos; además de los aparatos mecánicos, eléctricos como son el teléfono, magnavoz, grabadoras, etc.

Gramaticalmente, concesión significa: "Otorgamiento gubernativo a favor de particulares o de empresas, bien sea para apropiaciones, disfrutes o aprovechamientos privados en el dominio público, según acontece en minas, aguas o

---

<sup>1</sup> Véanse: Corripio, Fernando.- Diccionario Etimológico General de la Lengua Castellana p. 108 Edit. Brujerna Mexicana, S.A., Barcelona, 1977. García-Pelayo y Gross, Ramón.- Pequeño Larousse en Color, p. 244, Ediciones Larousse, Edit. Noguer, Barcelona, 1972.

montes, bien para construir o explotar obras públicas, o bien para ordenar, - sustentar o aprovechar servicios de la administración general o local". <sup>2</sup>

La significación del vocablo a que se refieren los párrafos precedentes, - es la substancialmente aceptada por la doctrina, que incluyen por regla general algunas exigencias que han originado una diversidad de opiniones, criterios y pareceres.

Así Juan Palomar de Miguel, define esta figura jurídica como: "Otorgamiento que hace el gobierno a favor de empresas o de particulares, para la -- prestación de un servicio de utilidad general." <sup>3</sup>

Joaquín Escriche, explica: "Concesión es todo lo que se otorga por gracia o merced, como los privilegios concedidos por el príncipe". <sup>4</sup>

Al respecto, Rafael de Pina, concibe a la concesión como: "Acto de - la administración en virtud del cual se otorga, mediante determinadas condiciones, a un servicio de interés general realizado por un particular, carácter de - servicio público como si fuera realizado por la administración." <sup>5</sup>

Andrés Serra Rojas, manifiesta: "... es un acto administrativo por medio del cual la Administración pública federal, confiere a una persona una con

<sup>2</sup> Real Academia Española.- Diccionario de la Lengua Española, p. 336, Edit. Espasa - Calpe, S.A., Madrid, 1970.

<sup>3</sup> Diccionario para Juristas, pp. 286-287, Edit. Mayo Ediciones, S.de R.L., - México, 1981.

<sup>4</sup> Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, p. 485, T.I., Ia. - Ed., Edit. Manuel Porrúa, S.A., México, 1972.

<sup>5</sup> Diccionario de Derecho, p. 168, Ila. Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, - 1983.

dición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial." <sup>6</sup>

Miguel Acosta Romero, sostiene que puede tener varios significados:

"1. Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular: a) Para utilizar bienes del Estado dentro de los límites y condiciones que señale la ley: b) Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley.

2. El procedimiento a través del cual se otorga la concesión, o a través del cual se regula la utilización de la misma, aun frente a los usuarios.

3. Puede entenderse también por concesión el documento formal que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión." <sup>7</sup>

Con relación al tema, Gabino Fraga, establece que es "... el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado." <sup>8</sup>

<sup>6</sup> Derecho Administrativo, p. 223, T. II, 8a., Ed., Edit. Porrúa, S.A., — México, 1977.

<sup>7</sup> Teoría General del Derecho Administrativo, p. 176, 4a. Ed. Edit. Porrúa, S.A., México, 1981.

<sup>8</sup> Derecho Administrativo, p. 254, 14 Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, — 1975.

Por la trascendencia del tema, apuntamos la opinión de Georges Vedel, quien afirma que la concesión de servicio público es el "...procedimiento mediante el cual una persona pública, llamada autoridad otorgante, confía a una persona física o moral, llamada concesionario, la misión de gestionar un servicio público bajo el control de la autoridad concedente, a cambio de una remuneración que consiste, en la mayoría de los casos, en las tarifas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio." <sup>9</sup>

Enrique Sayagués Laso, concibe a la concesión de servicio público como: "...el acto de derecho público por el cual la administración encarga temporalmente a una persona la ejecución de un servicio público, transmitiéndole ciertos poderes jurídicos y efectuándose la explotación bajo su vigilancia y control, pero por cuenta y riesgo del concesionario." <sup>10</sup>

Con vista en los pareceres expuestos, podemos concluir que la concesión se otorga para:

- a).- Establecer y explotar un servicio público y
- b).- Explotar y aprovechar bienes del Estado, verbigracia minerales, agua, espacio aéreo, recursos forestales, etc.

Sobre este último inciso, cabe aclarar que, los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de nuestra Carta Magna, señalan casuísticamente los bienes del dominio directo de la nación. Asimismo, este precepto en el párrafo sexto -

<sup>9</sup> Derecho Administrativo, p. 708, traducción de la sexta edición francesa por Juan Rincón Jurado, Edit., Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid, 1980.

<sup>10</sup> Tratado de Derecho Administrativo, p. 12, T.I., 3a. Ed. Edit., Talleres - Gráficos Barreiro y Ramos, S.A., Montevideo, 1974.

establece limitaciones al régimen de concesiones, reservándose el Estado la realización de determinadas actividades consideradas de interés público, las que anteriormente realizaban los particulares mediante concesiones, como es el caso de hidrocarburos, petróleo, energía eléctrica y servicio de la banca, esta última de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 párrafo quinto.

La doctrina clasifica a las concesiones en constitutivas y traslativas.

Las primeras crean un derecho para su titular, que no tenía antes del otorgamiento de ésta, no implicando transferencia, delegación de derechos o poderes por parte de la autoridad administrativa, tal es el caso de las concesiones de bienes del Estado.

Las segundas consisten en que los derechos o poderes propios de la administración, se concesionan a los particulares como son los servicios públicos.

Hemos de convenir, que los elementos de carácter subjetivo que intervienen en la concesión para explotar bienes del Estado, así como la de un servicio público, son los siguientes:

1.- La autoridad concedente, que puede ser la administración pública - federal, estatal o municipal.

2.- El concesionario, que lo constituye la persona física o moral a - - quien se otorga la concesión.

3.- Los usuarios, solo en el supuesto de las concesiones de servicios - públicos, ya que en la explotación de bienes de la federación, el concesionario mantiene relaciones con los particulares, pero no bajo el concepto de usua

rio.

Es indudable que el régimen de concesiones tiene gran importancia en la vida económica de la sociedad moderna, pues existen servicios públicos o bienes de la nación que el Estado no esta en condiciones de explotar, ya sea por incapacidad económica, o bien, lo estime útil o conveniente y, por último, se lo impida su propia organización.

De esta manera, se logra subsanar la imposibilidad del Estado para - - comprometer cuantiosos recursos en la explotación de un servicio público o de la riqueza pública; se satisface el espíritu de lucro del capital privado y se - da satisfacción a los intereses de la colectividad.

Así, el particular estimulado por la posible obtención de ganancias, realiza su mejor esfuerzo para explotar los recursos o el servicio público concesionado, fomentando la riqueza nacional y la creación de empleos, de lo que se deriva un incremento de ingresos por concepto de impuestos.

La concesión es una institución jurídica en transición, ya que de prevalecer el Estado liberal, se coadyuva en la prestación de servicios públicos, en el supuesto de la explotación de bienes del Estado se impulsa el desarrollo económico. De acentuarse el Estado intervencionista ésta tiende a desaparecer de - la vida administrativa.

#### B) Naturaleza jurídica de la concesión.

Para determinar la naturaleza jurídica de la concesión, los estudiosos - del derecho han elaborado diversas teorías, las cuales unuiremos a continua

ción.

a).- Teoría contractual de la concesión.

Es la tradicional para explicar la naturaleza de la concesión, principalmente la de servicios públicos. Esta tesis civilista, prevaleció durante el siglo pasado y es consecuencia del principio de la doble personalidad del Estado, al sostener que éste se despoja de su soberanía en la celebración de actos jurídicos con los particulares, para obrar en el campo del derecho privado, celebrando un contrato de carácter civil con el concesionario, quien se obliga a -- realizar la explotación de un bien del dominio directo de la nación o prestar un servicio público mediante prestaciones de carácter económico. Este acuerdo de voluntades, pacto o convención tiene del derecho civil tanto el origen como la forma.

Por la significación y relevancia que tiene para esta doctrina la acepción de contrato, es necesario precisar su concepto.

Eugene Petit, afirma que en el Derecho Romano los contratos se definen como: "...convenciones que están destinados a producir obligaciones y que han sido sancionadas y nombradas por el Derecho civil".<sup>11</sup>

Pothier, manifiesta que: "El contrato es una convención por la cual -- una o más personas se obligan, hacia otra o varias más, a dar, a hacer o a --

<sup>11</sup> Tratado Elemental de Derecho Romano, p. 318, Traducido de la 9a. Ed.- Francesa por D. José Fernández González, Catedrático en la Universidad de - Valladolid, México, 1953.

no hacer alguna cosa".<sup>12</sup>

Luis Muñoz, concibe al contrato como: "...un negocio jurídico bilateral, y patrimonial inter vivos".<sup>13</sup>

Rafael Rojina Villegas, con relación al tema señala: "El contrato se define como acuerdo de voluntades para crear o transmitir derechos y obligaciones; es una especie dentro del género de los convenios. El convenio es un acuerdo de voluntades para crear, transmitir, modificar, o extinguir obligaciones y derechos..."<sup>14</sup>

Joaquín Escriche, define al contrato como: "Una convención por la cual una ó más personas se obligan para con otra ó otras a dar, hacer ó dejar de hacer alguna cosa."<sup>15</sup>

El Código Civil vigente para el Distrito Federal, al referirse a los conceptos de convenio y contrato establece:

"Artículo 1792.- Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones".

Artículo 1793.- Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos."

<sup>12</sup> citado por Mazeaud, Henri y León y Mazeaud, Jean. Lecciones de Derecho civil, Segunda Parte, Traducción de Luis Alcalá-Zamora y Castillo, p. 65, V.I., Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1960.

<sup>13</sup> Teoría General del Contrato, p. 1. 1a. Ed., Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1973.

<sup>14</sup> Compendio de Derecho Civil, p. 7, T. IV, 10a. Ed., Porrúa, S.A., — México, 1977.

<sup>15</sup> Opus cit. p. 514

Cabe hacer hincapié, que la sucesiva evolución de la figura jurídica denominada contrato tiene su fundamento en la conformidad de voluntades para constituir un vínculo obligatorio, por lo que es dable afirmar, que la declaración de voluntad, consentimiento, convención, pacto, etcétera, constituye el primer elemento de esencia o existencia del contrato, sin omitir el objeto y en algunos casos la solemnidad.

La situación de apariencia contractual de la concesión, se presenta porque en ésta concurren el acuerdo de voluntades libremente expresado, capacidad de las partes, objeto que consiste en la explotación del bien o servicio público concesionado y, por último, formalidades como el pliego de condiciones.

Es evidente que la concesión debe ser analizada respecto a su objeto o contenido, es así como descubrimos en ésta muchos aspectos que trascienden la esfera contractual de los particulares, no en balde la concesión en un modo de explotación de bienes o servicios públicos, a que acompañan poderes y facultades que no suelen utilizarse en las actividades corrientes de la vida privada, ya que otorga al concesionario un ámbito de actuación originalmente administrativo. <sup>16</sup>

La crítica a esta teoría, consiste en que el Estado al actuar dentro del ámbito del derecho privado, se constituye en una de las partes que intervienen en el acto, a efecto de otorgar, en forma consensual, nada menos que --

---

<sup>16</sup> Cfr: García Oviedo, Carlos-Martínez Usero, Enrique.- Derecho Administrativo, po. 310, 311 y 312, T. II, 9a. Ed., Talleres Artes Gráficas Interamericanas, S.A., Madrid, 1968.

las atribuciones del Poder Público. 17

Además los contratos producen efectos solamente entre las partes, en tanto que la concesión de servicios públicos tiene efectos con relación a terceros, es decir, los usuarios del servicio.

Como podemos apreciar, el fundamento de esta teoría no era lo suficientemente sólido, por lo que se derivó el problema a los llamados contratos de adhesión, en donde la situación de igualdad entre las partes se transforma en la de dependencia, en virtud de que una de éstas establece las cláusulas del contrato y la otra las acepta o rechaza tal como le son ofrecidas, sin que intervenga su voluntad en la realización del convenio, estableciéndose así una relación de dependencia entre concedente y concesionario.

La crítica opera en el sentido de que la parte reglamentaria de la concesión presenta, en apariencia, una situación contractual adhesiva, no implicando la existencia de un acto de voluntad entre las partes, sino el acatamiento de una reglamentación jurídica preestablecida, que no debe considerarse como cláusulas contractuales.

Por lo anterior, podemos afirmar que no es posible suponer la inmersión de la concesión en el contrato privado, en virtud de otorgar al concesionario un ámbito de actuación originalmente administrativo, pues se trata de la prestación de un servicio o la explotación del bien público concesionado

---

17 Cfr: Olivera Toro, Jorge.- Manual de Derecho Administrativo, p. 243, 4a. Ed., Edit., Porrúa, S.A., México, 1976.

cuya titularidad corresponde al Estado.

b).- Acto unilateral del Poder Público.

Constituye la reacción contra la inclusión del derecho privado en las ins  
tuciones administrativas.

Para esta corriente de opinión la concesión es un acto del poder soberano y no contractual, en otras palabras, es un acto del poder público en ejercicio exclusivo de su facultad soberana, razón por la cual se establece una relación de subordinación del concesionario frente al Estado, a diferencia de la tesis que considera a la concesión como un contrato de derecho privado en la que existe una relación de igualdad entre las partes.

Esta doctrina considera a la concesión, como un acto jurídico unilateral, sometido por mandato del Estado a una situación legal reglamentaria determinada, por lo que la voluntad del concesionario no tiene ingerencia alguna en la concesión, ya que se concreta a aceptar las condiciones preestablecidas sin que se le reconozca ningún derecho frente al Estado.

Este consentimiento comporta simplemente una situación de hecho necesaria y suficiente, para que el acto administrativo se pueda formalizar y llegue a ser eficaz.

Esta subordinación del concesionario con respecto al Estado, lleva implícita la idea de un poder absoluto y arbitrario por parte de éste para modificar o revocar el régimen a que está sujeta la concesión.

Esta teoría no es aceptable en un Estado de derecho, ya que implica la

negación de todo derecho individual, al mismo tiempo que constituye el sacrificio absoluto del interés particular del concesionario, surgiendo así un Estado todopoderoso que desdeña toda garantía jurídica, en aras de satisfacer el interés del servicio, o lo que es peor el capricho del concedente.

c).- Contrato de derecho administrativo.

Esta tesis define a la concesión como un contrato administrativo distinto de los de derecho privado.

Por la trascendencia del tema, es necesario precisar que debemos entender por contrato de derecho público y contrato administrativo, al respecto Rafael Bielsa, sostiene: "Es contrato de derecho público la convención por la que se crea derechos y obligaciones, realizada por el Estado como persona de derecho público, con otra persona pública o privada con un fin público.

Es contrato administrativo el que la administración celebra con otra persona pública o privada, física o jurídica, y que tiene por objeto una prestación de utilidad pública".<sup>18</sup>

Esta corriente de opinión, sostiene que la concesión de servicios públicos es un contrato regulado por el derecho público, mediante el cual la autoridad concedente hace una delegación del Poder Público a los particulares beneficiados con el otorgamiento de la misma.

---

<sup>18</sup> Principios de Derecho Administrativo, p. 125, 3a. Ed., Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1966.

Este contrato tiene como característica esencial la de crear situaciones jurídicas distintas: una legal o reglamentaria, que se contrae a la organización y funcionamiento técnico. Otra contractual de derecho administrativo, que se refiere a la condición económica de la explotación de un bien o servicio concesionado.

La crítica a esta teoría, es que además de las relaciones entre el concedente y el concesionario, existen relaciones entre éste último y los futuros usuarios del servicio, en el cual no existe el elemento contractual en el momento mismo del otorgamiento de la concesión, en lo referente a la organización del servicio a su favor, así como la creación de derechos para ellos. Los defensores de esta corriente de opinión, afirman que la concesión permite una estipulación por otro, habiendo el concedente estipulado a favor del público. Manuel María Díez, al referirse a este punto, señala: "...la situación de los usuarios del servicio no puede ser concebida como resultante de una estipulación por otro sino al precio de una desfiguración de esta teoría, y ello - - porque en la teoría de la estipulación por otros los terceros beneficiados deben estar designados individualmente en el contrato. Por otra parte, en las relaciones entre el concedente y el concesionario, el acuerdo de voluntades no puede ser considerado como contractual, en razón del objeto a que se refiere este acuerdo. Ese objeto es la organización y el funcionamiento de un servicio público en el que la administración debe conservar constantemente el dominio." 19

19 Derecho Administrativo, p. 269, T. IV, Edit. Biblioteca Argentina, S.R.L., Argentina, 1969.

Por otra parte, el contrato de obra pública si constituye un verdadero contrato administrativo, en virtud de que el pliego de condiciones es un acto unilateral de la administración que sirve de base a la licitación y no puede — modificarse mediante convención entre la autoridad y el contratista de obra pública, ya que de llevarse a cabo dicha mutación se destruiría el principio de igualdad que debe prevalecer entre los licitantes, así el contrato realizado de esta manera estará viciado de origen. Otra cosa sucede con la concesión de servicios públicos, ya que la organización y funcionamiento de los mismos pueden ser modificados unilateralmente por la autoridad otorgante en cualquier momento, siempre y cuando lo exija el interés público.

Por las razones antes expuestas, hemos de convenir que esta teoría no es aceptable.

d).- Teoría del acto mixto.

Se afirma que la concesión es un acto mixto, porque contiene cláusulas de naturaleza reglamentaria y de carácter contractual.

La situación reglamentaria resulta de la organización de la explotación del bien del Estado o del servicio público, que podrá ser modificada unilateralmente por la administración cuando ésta lo estime pertinente. Las cláusulas reglamentarias son la parte importante del acto de concesión por lo que la — contractual deberá subordinarse a ésta.

La situación contractual consigna los poderes y ventajas personales y — económicas del concesionario, que como particular interesado no aceptaría si sus intereses no fueran protegidos contractualmente, debiendo conciliarse nece

sariamente el interés privado del concesionario con el interés público del Estado.

Estas cláusulas están dominadas por el principio fundamental del equilibrio financiero o ecuación financiera de la concesión, que deriva de la relación entre los gastos y el ingreso producido de la explotación según las previsiones de las partes. De no ser tomada en cuenta esta situación financiera, resultaría incosteable la explotación del bien o servicio público concesionado, ya que no habría un equilibrio entre las cargas impuestas por el Estado y la ganancia lícita que debe obtener el particular.

Por lo anterior, podemos afirmar que la ecuación financiera de la concesión constituye el elemento contractual básico.<sup>20</sup>

Como podemos apreciar, la parte contractual de la concesión comporta los caracteres jurídicos que a continuación se enlistan:

- a).- Bilateral o sinalagmático.- Porque obliga tanto al concesionario como al concedente.
- b).- Conmutativo.- Porque las prestaciones a que están obligadas las partes son ciertas y ellas pueden apreciarlas e identificarlas claramente.
- c).- Buena fe.- Se extiende o amplía a casos sobre los cuales no se han explicado las partes.

<sup>20</sup> Véanse: Sayagués Laso, Enrique. Opus cit. pp. 63 y 64. Del Río González, Manuel.- Compendio de Derecho Administrativo, pp. 264 y 265, 1a. Ed., Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1981, Vedel, Georges. Opus cit. - - pp. 711 y 712.

Los defensores de esta corriente sostienen la existencia de cláusulas mutables e inmutables. Las primeras contractuales, reglamentarias las otras, — que implican la existencia de un acto jurídico de naturaleza compleja, es por ello que se habla de la doble naturaleza del acto de concesión.

De esta manera el concesionario no queda en una situación puramente — contractual, como el contratista de obras públicas, ni estrictamente legal o reglamentaria, como el servidor público.

Estamos de acuerdo con esta teoría por considerar a la concesión parte contrato y parte acto reglamentario, porque explica claramente la naturaleza — jurídica de la figura administrativa que nos ocupa, toda vez que el Estado garantiza el adecuado uso, aprovechamiento y explotación del bien o servicio concesionado, al establecer unilateralmente cláusulas de naturaleza reglamentaria, las cuales se refieren a la organización y funcionamiento técnico de la empresa concesionaria, al mismo tiempo que permite al concesionario convenir con — la autoridad otorgante de ciertas ventajas personales y económicas, cuyos intereses van a estar protegidos contractualmente, esto significa que la administración pública concedente, no podrá modificar unilateralmente las cláusulas contractuales de la concesión, y si por causa de utilidad pública requiere hacerlo, deberá indemnizar al concesionario.

Asimismo, la práctica administrativa mexicana, se ha orientado en este sentido, al permitir la ingerencia del concesionario en la fijación del régimen — de tarifas, entre otros aspectos.

C) Diferencias con la autorización, licencia y permiso.

La ley, la doctrina y la práctica administrativa no coinciden en cuanto al significado de las nociones de autorización, licencia y permiso, por lo que frecuentemente se les confunde con la concesión.

El significado etimológico de las acepciones apuntadas de acuerdo con el célebre escritor y político Roque Barcia, son las siguientes:

**Autorización.-** Acción y efecto de autorizar, a su vez, autorizar proviene del catalán, autorización, del francés, autorisation y del italiano, autorizzazione, cuya idea es dar autoridad o facultad a alguien para hacer alguna cosa. Por lo que toca al término licencia, manifiesta que proviene del latín licentia, libertad, facultad, permiso para hacer alguna cosa. Por último, el propio autor, al referirse al vocablo permiso, afirma que deriva del latín permissus, forma sustantiva de permissum. Licencia o consentimiento para hacer o decir alguna cosa. <sup>21</sup>

Ahora bien, la significación gramatical es como sigue:

"Autorización.- Acción y efecto de autorizar."

"Licencia.- Facultad o permiso para hacer una cosa."

"Permiso.- Licencia o consentimiento para hacer o decir una cosa." <sup>22</sup>

<sup>21</sup> Cfr: Primer Diccionario Etimológico de la Lengua Española, pp. 978 - 191, T. I - IV, Establecimiento Tipográfico de Alvarez Hermanos, Madrid, 1981.  
<sup>22</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, opus cit. pp. 145, 803 y 1010.

Rafael de Pina Vara, define a la autorización como: "Acto de naturaleza judicial, administrativa o, simplemente privado, en virtud del cual una — persona queda facultada para ejercer determinado cargo o función para realizar determinado acto de la vida civil." El mismo autor, concibe al permiso como: "Autorización de autoridad competente para hacer o decir algo." <sup>23</sup>

Joaquín Escriche, afirma que la autorización es: "El consentimiento tácito o expreso que damos á una persona que se halla bajo nuestra dependencia ó que no puede obrar á su nombre ó al nuestro sin nuestra participación, para — que haga alguna cosa que no podía hacer sin este requisito." <sup>24</sup>

Miguel Acosta Romero, sostiene que estos conceptos jurídicamente pueden tener los siguientes significados:

1.- Permiso, licencia o autorización es el acto administrativo por medio del cual se otorga por un órgano de la administración a un particular la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer alguna cosa.

2.- Puede constituir también el documento formal por escrito donde se hace constar el acto administrativo, por ejemplo, la licencia de manejar, un — permiso de importación, etcétera.

3.- Licencia y permiso también pueden entenderse dentro de la relación de trabajo como el acto por el cual el superior jerárquico permite a los —

---

<sup>23</sup> Opus cit. p. 110 -p. 375.

<sup>24</sup> Opus cit. p. 325.

inferiores ausentarse de sus labores por periodos cortos de tiempo con o sin goce de sueldo". 25

Para Andrés Serra Rojas, autorizar es: "...facultar a una persona de -- derecho público para que cumpla un acto que excede a su competencia, por -- una autoridad que esta legalmente capacitada para ello...". El citado autor agrega que la licencia y el permiso se manifiestan en: "...actos del poder público que establecen una amplia libertad de obrar al particular, en condiciones determinadas. El permiso es un título necesario que otorga la autoridad administrativa para hacer o decir una cosa o para no hacer". 26

Como podemos apreciar, estos conceptos en el fondo son sinónimos y varían solo en cuestiones específicas o de grado.

Con base en lo anterior, trataremos de precisar las diferencias de autorización, licencia y permiso respecto de la concesión.

En las autorizaciones, licencias y permisos el particular tiene un derecho preestablecido, condicionado su ejercicio por la autoridad administrativa, al cumplimiento de los requisitos legales que garanticen el interés público. No así en la concesión, que por sí misma es constitutiva de derechos y obligaciones, surgiendo por la expedición de un acto administrativo fundado y motivado.

En el régimen de autorizaciones, licencias y permisos no se exige capa-

---

25 Opus cit. p. 219.

26 Opus cit. p. 226.

idad financiera y técnica al solicitante. En la concesión son requisitos indispensables que permiten el eficiente uso y explotación del bien del Estado o la prestación del servicio público correspondiente.

Cabe hacer hincapié, que en la concesión de servicios públicos se establece una relación entre el concesionario y los usuarios de éstos, no así con las otras figuras.

El procedimiento para otorgar la concesión, requiere de requisitos legales no previstos en autorizaciones, licencias y permisos, esto se confirma porque se exige lo siguiente:

- La garantía o fianza que asegure el cumplimiento de las obligaciones.
- La autoridad administrativa no está obligada a otorgar la concesión una vez cumplidos los requisitos que aseguren el interés público.
- La notificación se hace generalmente mediante publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.
- Se da la oposición de terceros.

Una vez otorgada la concesión, ésta contiene elementos contractuales, en tanto que la autorización, licencia y permisos son unilaterales.

La concesión se otorga por plazos largos, lo que no sucede con las otras figuras.

Sin pretender abarcar todas las diferencias entre estas figuras, si podemos afirmar que éstas son las de mayor significación.

## CAPITULO II

LA CONCESION EN LA RADIO Y LA TELEVISION

- A) Concepto de radiodifusión
- B) Fundamento constitucional
- C) Legislación vigente
- D) Autoridades competentes
  - a).- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
  - b).- Secretaría de Gobernación
  - c).- Secretaría de Salud
  - d).- Secretaría de Educación Pública
  - e).- Consejo Nacional de Radio y Televisión
  - f).- Comisión de Radiodifusión

## CAPITULO II

LA CONCESION EN LA RADIO Y TELEVISION

## A) Concepto de radiodifusión.

En las conferencias de Madrid de 1932 la telecomunicación fue definida como: "Toda comunicación Telegráfica o Telefónica de signos, señales, imágenes y sonidos de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad u otro sistema o procedimiento de señalización eléctrica o visual (semáforo)." <sup>27</sup>

El Reglamento de Radiocomunicaciones de 1947, define a la Telecomunicación en los siguientes términos: "Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, y sonidos o información de cualquier naturaleza, por hilo, radio, medios visuales u otros sistemas electromagnéticos."

Estas definiciones han llegado hasta el vigente Convenio Internacional de Telecomunicaciones de Málaga - Torremolinos de 1973, que la define como - - "toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos o imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos." <sup>28</sup>

Con vista en lo anterior, las telecomunicaciones podemos dividir las en -

---

27 Citadas por Flores Zavala, Ernesto.- Los productos, pp. 84 - 85, V. II, - 1a. Ed., Tribunal Fiscal de la Federación. Colección de Estudios Jurídicos.

28 Idem, p. 85.

dos especies: Telecomunicaciones con y sin hilo.

La radiocomunicación es toda la telecomunicación inalámbrica por medio de ondas radioeléctricas que se propagan por el espacio.

Radiodifusión, conforme al Convenio Internacional de Telecomunicaciones es "un servicio de radiocomunicación cuyas emisiones se destinan a ser recibidas por el público en general. Dicho servicio abarca emisiones sonoras de televisión o de otro género".<sup>29</sup>

Para el maestro José Luis Fernández, la radiodifusión es "un servicio de emisión de sonidos, imágenes o signos, por medio de ondas hertzianas y — destinado a ser recibido por el público en general".<sup>30</sup>

Con relación al tema, Rafael Bielsa, señala: "Se entiende por servicios públicos de radiodifusión y de televisión los de radiocomunicaciones cuyas transmisiones estén destinadas a ser recibidas por el público".<sup>31</sup>

La radiodifusión es una actividad de interés público, consistente en la emisión de sonidos, ideas o imágenes por medio de ondas electromagnéticas — que se propagan por el espacio mediante canales de radio o televisión.

Resumiendo todos los elementos, podemos afirmar que la radiodifusión es una especie del género radiocomunicación y, ésta a su vez, de otro más —

<sup>29</sup> Citada por Flores Zavala, Ernesto, opus. cit. p. 85.

<sup>30</sup> Derecho de la radiodifusión, p. 23, Edit. Olimpo, México, 1960.

<sup>31</sup> Derecho Administrativo, pp. 536 y 537, T. I, 6a. Ed., LA LEY, Sociedad Anónima Editora e Impresora, Buenos Aires, 1964.

amplio: la telecomunicación.

La radiodifusión en su doble aspecto: voz en radio y voz e imagen en televisión, es lazo de unión entre los mexicanos, toda vez que constituye el instrumento de comunicación masiva, para difundir la cultura de los mismos, esto es, vida humana objetivada de un pueblo que manifiesta su manera de sentir, pensar y querer, concretado en sus tradiciones, costumbres e indiosincrasia que se difunden para consolidar a las futuras generaciones. Asimismo, a través de los espectáculos que transmite, constituye un medio de solaz y esparcimiento.

Cabe destacar que el espacio aéreo es el medio por el cual se propagan las ondas electromagnéticas portadoras de la señal de radio o televisión, mediante canales para la difusión de noticias, ideas o imágenes, como vehículos de información y expresión.

#### B) Fundamento constitucional.

Lo encontramos en los artículos 27, párrafos cuarto y sexto y 42 fracción VI de nuestra carta magna, los cuales fueron adicionados por las reformas del 6 de enero de 1960, publicadas en el "Diario Oficial" de la Federación el 20 del mismo mes y año, fecha que señala su artículo único transitorio como la iniciación de su vigencia, misma que coincide con la entrada en vigor de la Ley Federal de Radio y Televisión. <sup>32</sup>

<sup>32</sup> Cfr: Tena Ramirez, Felipe.- Leyes Fundamentales de México. 1908-1978, pp. 937, 938 y 939, 8a. Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1978.

Conforme a estas reformas se transcriben los preceptos señalados en el párrafo precedente.

El numeral 27, párrafo cuarto, en lo conducente, establece: "Corresponde a la nación el dominio directo de ... el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional".

El artículo 42, estatuye: "El territorio nacional comprende: ...

VI.- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional".

En este orden de ideas, son inconfundibles los conceptos de aire y espacio aéreo. El aire es un elemento gaseoso, móvil, renovable e inapropiable, que todos pueden utilizar sin limitación alguna. A su vez el ámbito en el cual se halla contenido el aire recibe el nombre de espacio aéreo, es fijo, de finible, constante, está delimitado por líneas verticales teóricas y es susceptible de apropiación, jurisdicción o soberanía.<sup>33</sup>

El espacio aéreo, en virtud de la disposición constitucional, se integra a los bienes del dominio directo de la nación, motivo por el cual el artículo 10. de la Ley Federal de Radio y Televisión señala: "Corresponde a la nación el dominio directo de su espacio territorial, y en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible".

---

33 Cfr. Flores Zavala, Ernesto, opus cit., p. 80

El desarrollo del tema nos obliga a plantearnos la siguiente interrogante:

¿ Que debemos entender por dominio público y patrimonio del Estado ?.

Al respecto Fernando Garrido Falla, sostiene: "El conjunto de derechos de contenido económico que pertenecen al Estado constituyen, en un sentido - lato su patrimonio. Este concepto no coincide, sin embargo, con lo que actualmente se conoce con el nombre de dominio del Estado. De una parte, el dominio se refiere única y exclusivamente a cosas corporales, quedando consiguientemente excluidos los derechos estatales de tipo fiscal (consecuencia del ejercicio de la potestad tributaria); de otra, el dominio incluye la titularidad de bienes en los que no está ausente toda idea de productividad económica.

Comprende, pues, el dominio del Estado la titularidad sobre una serie - de bienes". <sup>34</sup>

El eminente tratadista Gabino Fraga, define el patrimonio del Estado como: "El conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones...". <sup>35</sup>

Andrés Serra Rojas, con relación al tema, explica: "Los elementos del patrimonio del Estado, concebidos como una consecuencia necesaria de su personalidad jurídica, son:

a).- Un conjunto de bienes, recursos, inversiones y demás derechos sobre las cosas que integran el dominio público y privado de la Federación;

<sup>34</sup> Tratado de Derecho Administrativo, pp. 385 y 386, V. II, 2a. Ed., Talleres Gráficos de Bolaños y Aguilar, Madrid, 1962.

<sup>35</sup> Opus cit., p. 350.

b).- Que se valoran pecuniariamente y estimula el intercambio o tráfico de bienes;

c).- Afectados a una finalidad pública, interés general o utilidad pública, que se traduce en la prestación de servicios a cargo del Estado;

d).- Que forman una unidad, de la cual es titular el Estado o las entidades públicas por el creadas o reconocidas".<sup>36</sup>

Por otra parte, en los términos del artículo 10. de la Ley General de Bienes Nacionales, "El patrimonio nacional se compone:

I.- Bienes del dominio público de la Federación; y

II.- Bienes del dominio privado de la Federación."

El dominio público establece un verdadero régimen de propiedad a favor del Estado, con las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad, que Gabino Fraga, define en los siguientes términos: "La inalienabilidad significa que los bienes de dominio público no están sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional y que los particulares y las entidades públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes los derechos regulados en la propia ley".<sup>37</sup>

Por lo que se refiere a la imprescriptibilidad, el espacio aéreo es un bien que esta fuera del comercio, por lo tanto no es susceptible que personas

---

<sup>36</sup> Opus cit., pp. 103 y 104.

<sup>37</sup> Opus cit., p. 367.

públicas o privadas puedan obtener la propiedad mediante la prescripción positiva, que es un medio de adquirir bienes o derechos mediante el transcurso del tiempo, bajo las condiciones establecidas en la ley.

Estas características parecen ser una limitante a la propiedad del Estado, pero Gabino Fraga, y estamos de acuerdo con él, sostiene que "...la inalienabilidad e imprescriptibilidad vienen a dar un carácter más enérgico a la propiedad que la nación tiene, porque son medios de los cuales se ha valido la Constitución para garantizar que esa propiedad se conserve siempre por la Nación, a efecto de que pueda responder a los fines de interés colectivo a los cuales - se encuentra afectada. Aun dentro del derecho civil mismo, la inalienabilidad no constituye un carácter contrario a la propiedad, como lo demuestra el régimen de bienes dotales y el patrimonio de familia, en donde aquella prohibición no tiene otro objeto sino dar mayor fuerza a la propiedad".<sup>38</sup>

El espacio aéreo es el medio por el cual se propagan las ondas electromagnéticas, requiriéndose para su uso y explotación de concesión que otorgue el Ejecutivo Federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 27 párrafo sexto de la constitución que instituye: "En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Fede

---

<sup>38</sup> Opus cit., pp. 381 y 382.

ral, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes...", -- precepto que constituye el fundamento del numeral 2o. de la Ley Federal de Radio y Televisión que estatuye: "El uso del espacio a que se refiere el -- artículo anterior, mediante canales para la difusión de noticias, ideas e imágenes, como vehículos de información y de expresión, sólo podrá hacerse previos concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la -- presente ley".

Concluimos afirmando que, conforme a lo previsto en la disposición constitucional y en la ley de la materia, el uso del espacio aéreo mediante canales de radio y televisión es de jurisdicción federal. Consecuentemente, el Congreso de la Unión es el único facultado para legislar sobre vías generales de comunicación, en base a lo dispuesto en el artículo 73 constitucional fracción XVII, relacionado con el numeral 12º del propio ordenamiento que se refiere a las -- facultades expresamente concedidas a los funcionarios federales.

Las controversias que se susciten entre el Estado y los concesionarios o entre ellos mismos, serán derimidas por los tribunales federales exclusivamente.

La Ley Federal de Radio y Televisión, establece en sus dos primeros -- preceptos, que el uso y explotación del espacio aéreo mediante canales para -- la difusión de sonidos e imágenes, solo podrá hacerse previa concesión o permiso que otorgue el Ejecutivo Federal, asimismo, el artículo 13 del mismo ordenamiento jurídico especifica que se requiere concesión para las estaciones de carácter comercial y permiso para las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios.

Consideramos que el permiso en materia de radio y televisión es inconstitucional, en virtud de que el artículo 27 párrafo sexto del Código Político, establece que la única forma de usar y explotar un bien del dominio de la nación, como es el caso del espacio aéreo, es mediante concesión otorgada — por el Ejecutivo Federal. Sin embargo, estimamos que el permiso se equipara a la concesión, en tratándose de estaciones de carácter oficial, cultural, experimental o de cualquier otra índole, en razón de estar ausente el ánimo de lucro que persigue el concesionario en la explotación de una estación de radio o televisión de carácter comercial.

La Ley Federal de Radio y Televisión en su artículo 4o. señala que la radiodifusión es una actividad de interés público, criterio que sostiene José — Luis Fernández, al afirmar que no se trata de un servicio público por las siguientes razones:

1o.- Porque no hay prestación concreta en favor de cada individuo.

2o.- Porque no existe relación jurídica directa entre empresa y beneficiario.

3o.- Porque no satisface una necesidad colectiva inaplazable.

4o.- Porque se realiza con ánimo de lucro".<sup>39</sup>

Sobre el primer punto, es dable afirmar que no existe prestación concreta en favor de cada individuo, en virtud de que la transmisión de las ondas — hertzianas portadoras de la señal de radio y televisión, están dirigidas a un nú

---

<sup>39</sup> Opus cit., p. 44.

mero indeterminado de personas que cuenten con un aparato receptor.

Por lo que toca al segundo punto, no existe relación jurídica directa entre empresa y beneficiario, toda vez que mediante la concesión se explota un bien propiedad de la nación, por lo tanto el nexu jurídico es entre concesionario y el Estado, el cual velará por los intereses de la colectividad, en tanto que en los servicios públicos la relación jurídica directa se da entre el concesionario y los usuarios del servicio, en cuyo beneficio se presta.

En cuanto al tercer punto, hemos de convenir que no satisface una necesidad colectiva inaplazable, en virtud de que es una necesidad prescindible para la sociedad a la cual no trastornaría como la falta de un servicio público.

En el cuarto y último punto, afirmamos que el interés que mueve al -- concesionario de un bien del Estado, es obtener beneficios económicos. A diferencia del concesionario de un servicio público, que si bien es cierto que -- también lo mueve el ánimo de lucro, tiene como obligación primordial el de -- satisfacer necesidades de carácter general.

Por lo anterior, es dable afirmar que, entre las actividades privadas de interés público destaca en forma preferente en nuestro derecho administrativo la concesión administrativa.

La radiodifusión puede ser proporcionada por el Estado, por los particulares o por ambos, en virtud de que las necesidades públicas no son únicamente satisfechas por la actividad de las entidades administrativas competentes, -- sino que también se alcanza dicha finalidad con el concurso de la actividad --

privada, quedando ésta sometida a una reglamentación administrativa especial. La actividad, no obstante tal reglamentación, continúa siendo privada.

Cuando es el Estado quien proporciona este servicio estamos en presencia de una atribución, porque el espacio aéreo, medio en el cual se propagan las ondas portadoras de la señal, es del dominio directo de la nación. Si el Estado llevara a cabo este servicio en forma exclusiva cubriría las erogaciones que se ocasionarían a través de los impuestos correspondientes.

Cuando este servicio es proporcionado por los particulares, se requiere de concesión otorgada por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para explotar este bien propiedad de la nación.

En México se lleva a la práctica el sistema mixto, donde el Estado - posee sus propios canales y concesiona a los particulares el uso y explotación de canales de radio y televisión.

La función social de la radiodifusión la encontramos consignada en el artículo 5o. de la Ley Federal de Radio y Televisión que al efecto ordena: - "Que la radio y la televisión tienen la función social de contribuir al mejoramiento de las formas de convivencia humana. Al efecto, a través de sus -- transmisiones, procurarán:

I.- Afirmar el respeto y los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares;

II.- Evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud;

III.- Contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo o conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana;

IV.- Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales".

C) Legislación vigente.

Los antecedentes jurídicos de la radiodifusión los encontramos en las constituciones de 1857 y 1917, las cuales sirvieron de base para que el Congreso de la Unión expidiera leyes en materia de vías de comunicación como la de 4 de junio de 1888, 29 de agosto de 1931, 29 de agosto 1932 y 30 de diciembre de 1939. En la ley de 29 de agosto de 1931 se incluyó por primera vez a las radioeléctricas como un vía de comunicación.

Fue hasta el año de 1959 cuando el Poder Legislativo se dió a la tarea de realizar los preparativos para expedir una ley específica sobre la materia, aceptando su inaplazable urgencia, en virtud de las particularidades propias, - el avance tecnológico y la importancia de esta actividad. Para ilustrar lo anterior, transcribiremos la exposición de motivos del Proyecto de Ley Federal de Radio y Televisión.

"Los progresos de la ciencia y de la técnica, cuando se inspiran en principios de servicio para con los más altos intereses de la humanidad, son recibidos como nuevos motivos de esperanza por la contribución que significa para el bienestar individual o social. En el desarrollo de los medios de expresión se ha incorporado, con notable influencia en el progreso y el ritmo de la

vida actual, la Radiodifusión. Su trascendencia está indudablemente en relación con la misión que cumple al servicio de los derechos fundamentales del hombre y de la colectividad.

La radiodifusión como vehículo informativo, como medio de expresión del pensamiento y de la difusión de cultura, es un factor decisivo para contribuir al progreso del pueblo y para estrechar a la comunidad nacional, sobre todo en países como el nuestro que, por su extensión geográfica, su accidentada orografía y la distribución de su población presenta enormes problemas para incorporar y mantener a un mismo ritmo de evolución a todas las comunidades de su territorio.

En octubre del año pasado fue turnada para su estudio y dictamen, a la Comisión de Industria de la Radio y Televisión de esta H. Cámara de Diputados, la iniciativa presentada el 12 de julio de 1954, por el Diputado Juan José Osorio Palacios conteniendo un proyecto de Ley Federal de Radiodifusión. Teniendo en cuenta el tiempo transcurrido entre la fecha de la iniciativa mencionada y el momento en que se sometió a su estudio así como el avance de la técnica, el desarrollo de ese medio de expresión, su creciente aprovechamiento en nuestro país, así como la necesidad de la redacción de un nuevo proyecto que contemplará todos esos progresos.

En un lapso de treinta años la radiodifusión mexicana ha alcanzado un notable desarrollo. El número de estaciones que operan en la República ascendió a 334 en 1958, según los datos estadísticos correspondientes a 1955 la industria daba entonces ocupación a 43.210 personas y el número de radioreceptores y televisores llegó en el presente año a la cifra de 4'291,594, todo ello -

para cubrir un auditorio aproximado de 16 millones entre la población nacional.

Este desarrollo exige un estatuto adecuado que, al garantizar tanto el medio de transmisión como el de recepción, fomente su desenvolvimiento y lo vincule estrechamente a los supremos intereses de la patria.

Hasta el momento la radiodifusión mexicana esta regulada solamente por los trece artículos del Capítulo VI de la Ley de Vías Generales de Comunicación; reformada en su parte relativa por decreto de 30 de diciembre de 1950, y de la que se deriva el reglamento en vigor, que considera a la propia radiodifusión simplemente como vía de comunicación, asimilándola a los sistemas de comunicaciones y transportes, e ignorando la misión de orientación social y de contribución cultural que le corresponde cumplir. Se estimó por lo tanto que la legislación que regula esta importante actividad de interés público, debe ser especial y autónoma y contemplar integralmente los complejos factores que convergen en su función así como los particulares aspectos que reviste.

La comisión estimó pertinente realizar un estudio detenido y completo de la materia, y, convencida de la urgencia de que México, cuente con una Ley de Radio y Televisión, se entregó a la tarea de elaborar con la colaboración de la Comisión de Estudios Legislativos, el proyecto que somete a la consideración de nuestra soberanía, después de haber hecho una amplia auscultación por medio de consultas públicas en que se escucharon los puntos de vista de los sectores oficiales y privados que, por su íntima conexión con las actividades radiofónicas así como por su experiencia, estaban en capacidad de brindar aportaciones valiosas.

La industria de la Radiodifusión por muchos años clamó por la falta de esa legislación, tanto más cuanto que las normas contenidas en la Ley de Vías son todas aquellas encaminadas a regular verdaderos servicios públicos y así — lo establece en múltiples preceptos, cuyo régimen le resultaba inadecuado a la radiodifusión y le imponía muchos controles y restricciones artificiales e incesarios".

Con vista en la transcripción que antecede, se constató la urgencia de regular en forma separada a la radiodifusión de las demás vías generales de comunicación, en virtud de las características específicas y el avance tecnológico que ha tenido, se ha constituido como un poderoso medio de penetración ideológica que esta presente en los más apartados rincones de nuestra patria, por cuyo motivo, el Estado tenía la obligación de normar este importante reglón de comunicación masiva de una manera autónoma e independiente para — cumplir la función social y cultural que le corresponde de acuerdo a la importancia de estos medios de comunicación.

Los puntos sobresalientes que significan una superación con respecto a la Ley de Vías Generales de Comunicación son las siguientes:

1.- Asignar a la radiodifusión una función social. Este punto fue tratado anteriormente (artículo 5o. de la Ley Federal de Radio y Televisión).

2.- Recoge el principio de separar competencias en las Secretarías de Estado que intervienen en la radiodifusión, confiriendo a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el aspecto técnico de las estaciones y emisiones y a la de Gobernación el contenido de las transmisiones con apego a las disposi

ciones legales.

3.- Establece la obligación para el concesionario de efectuar transmisiones gratuitas con duración de 30 minutos diarios dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. Este material será proporcionado por las diversas dependencias que señale el Ejecutivo Federal.

4.- Prohíbe la censura previa a las transmisiones de radio y televisión.

5.- Establece limitaciones para programas o emisiones de ciertas clases, como las retransmisiones de programas extranjeros y de concurso, requiriéndose por tal razón de previa autorización gubernamental para efectuar dichas transmisiones.

6.- Establece la obligación para el Estado de promover transmisiones de alta calidad artística, cultural o informativa dentro de los horarios a que tiene derecho por ministerio de ley.

7.- Crea las escuelas radiofónicas con el objeto de que estas complementen la actividad educativa de las aulas, contribuyendo a la educación del pueblo.

8.- Crea el Consejo Nacional de Radio y Televisión. Este organismo depende de la Secretaría de Gobernación, establecido con la finalidad de estudiar los problemas de la radiodifusión, siendo un órgano de colaboración para el Estado y las radiodifusoras, coadyuvando al mejoramiento, desenvolvimiento y desarrollo de la radiodifusión.

9.- Simplifica el sistema de inspección administrativa con personal a cargo del Erario Federal, en tanto que la Ley de Vías Generales de Comunicación establecía que tales servicios debían ser cubiertos por los concesionarios.

Después de este breve análisis constatamos las ventajas que ofrece la nueva Ley Federal de Radio y Televisión, con relación a la de Vías Generales de Comunicación, la cual contribuye a dar un mayor impulso y desarrollo a esta industria.

D) Autoridades competentes.

En materia de radiodifusión, previo al otorgamiento de la concesión hasta el fin de ésta, intervienen diversas autoridades de la administración pública centralizada, a saber:

- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Educación Pública.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las atribuciones de las autoridades que intervienen en la radiodifusión, en tanto que la Ley Federal de Radio y Televisión, es la Ley específica que regula esta materia.

- a).- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Las atribuciones de esta dependencia en materia de radio y televisión,-

están previstas en el artículo 36 fracción III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra señala:

"Otorgar concesiones y permisos previa opinión de la Secretaría de Gobernación, para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites, de servicio público de procesamiento remoto de datos, estaciones radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales: así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones."

La Ley Federal de Radio y Televisión en el numeral 9o. establece de una manera más amplia y detallada las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a saber:

I.- Otorgar y revocar concesiones y permisos para estaciones de radio y televisión, asignándoles la frecuencia respectiva;

II.- Declarar el abandono de trámite de las solicitudes de concesión o permiso, así como declarar la nulidad o la caducidad de las concesiones y permisos y modificarlos en los casos previstos en esta ley;

III.- Autorizar y vigilar, desde el punto de vista técnico, el funcionamiento y operación de las estaciones y sus servicios;

IV.- Fijar el mínimo de las tarifas para las estaciones comerciales;

V.- Intervenir en el arrendamiento, venta y otros actos que afecten -

al régimen de propiedad de las emisiones;

VI.- Imponer las sanciones que correspondan a la esfera de sus atribuciones, y

VII.- Las demás facultades que le confieran las leyes".

En relación a esta última fracción los dispositivos 93 y 94 de dicha ley, otorgan atribuciones a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para -- realizar visitas de inspección, siempre que lo estime conveniente, con el objeto de comprobar que el funcionamiento de la estación se ajusta a las normas de carácter técnico que la regulan, cumpliendo la autoridad con los requisitos que impone el artículo 95 que son los siguientes:

- La inspección debe ser realizada en presencia del concesionario o de uno de sus empleados.

- Dentro de las horas de funcionamiento de la estación.

Al ser el espacio aéreo una vía general de comunicación, corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, otorgar concesiones y permisos para su uso, aprovechamiento y explotación, así como, declarar su extinción.

La Secretaría que nos ocupa especifica las normas de ingeniería a que deben sujetarse en su instalación, operación y funcionamiento las estaciones - de radio y televisión, de conformidad con los ordenamientos jurídicos aplicables.

b).- Secretaría de Gobernación.

Las atribuciones de esta secretaría respecto al área de conocimiento a que se refiere el presente trabajo, las señala el precepto 27 fracción XX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como siguen:

"Promover la producción cinematográfica de radio y televisión y la industria editorial; vigilar que las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, así como las películas cinematográficas, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral públicas y a la dignidad personal y no ataquen los derechos de terceros ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público; y dirigir y coordinar la administración de las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, con exclusión de las que dependan de otras Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

La Ley Federal de Radio y Televisión en su artículo 10 atribuye a la Secretaría de Gobernación las siguientes facultades:

I.- Vigilar que las transmisiones de radio y televisión se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la dignidad personal y a la moral, y no ataquen los derechos de tercero, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden y la paz públicos;

II.- Vigilar que las transmisiones de radio y televisión dirigidas a la población infantil propicien su desarrollo armónico, estimulen la creatividad y la solidaridad humana, procuren la comprensión de los valores nacionales y el

conocimiento de la comunidad internacional. Promuevan el interés científico, artístico y social de los niños, al proporcionar diversión y coadyuvar a su proceso formativo;

III.- Coordinar el funcionamiento de las estaciones de radio y televisión pertenecientes al Ejecutivo Federal;

IV.- Vigilar la eficacia de las transmisiones a que se refiere el artículo 59 de esta ley;

V.- Imponer las sanciones que corresponda a sus atribuciones y denunciar los delitos que se cometan en agravio de las disposiciones de esta ley, y

VI.- Las demás facultades que le confieren las leyes".

Dentro de las atribuciones de la Secretaría de Gobernación destaca la de vigilar que el contenido de las transmisiones se ajusten a los lineamientos necesarios para que la sociedad pueda desarrollarse en un clima de respeto y paz social.

c).- Secretaría de Salud.

Las atribuciones de esta dependencia, con relación al tema que nos ocupa, se encuentran consignadas en el artículo 12 de la Ley Federal de Radio y Televisión, que al efecto establece:

" 1.- Autorizar la transmisión de propaganda comercial relativa al ejercicio de la medicina y sus actividades conexas;

II.- Autorizar la propaganda de comestibles, bebidas, medicamentos, insecticidas, instalaciones y aparatos terapéuticos, tratamientos y artículos de higiene y embellecimiento y de prevención o de curación de enfermedades;

III.- Promover y organizar la orientación social en favor de la salud del pueblo;

IV.- Imponer las sanciones que correspondan a sus atribuciones, y

V.- Las demás facultades que le confiere la ley".

La radio y la televisión se proveen de recursos económicos para subsistir mediante venta de tiempo para la publicidad de bienes y servicios, siendo éstos un medio capaz de influir en el ánimo del auditorio para la adquisición de un bien de cualquier naturaleza, por cuyo motivo corresponde a la Secretaría de Salud, en el ámbito de sus atribuciones, autorizar lo referente a propaganda de alimentos, bebidas, medicinas o cualquier otro producto íntimamente ligado a la salud.

d).- Secretaría de Educación Pública.

La Ley Federal de Radio y Televisión en el numeral II establece las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública en materia de radiodifusión, a saber:

" I.- Promover y organizar la enseñanza a través de la radio y la televisión;

II.- Promover la transmisión de programas de interés cultural y cívico

co;

III.- Promover el mejoramiento cultural y la propiedad del idioma nacional en los programas que difundan las estaciones de radio y televisión;

IV.- Elaborar y difundir programas de carácter educativo y recreativo para la población infantil;

V.- Intervenir dentro de la radio y la televisión para proteger los — derechos de autor;

VI.- Extender certificado de aptitud al personal de locutores que eventual o permanentemente participe en sus transmisiones;

VII.- Informar a la Secretaría de Gobernación los casos de infracción — que se relacionen con lo preceptuado en este artículo, con excepción de la — infracción IV, a fin de que impongan las sanciones correspondientes, y

VIII.- Las demás que le confiera la ley\*.

La radiodifusión debe cumplir de una manera importante a elevar el nivel cultural del pueblo, complementando la actividad educativa de las aulas, — contribuyendo a la función social que tiene encomendadas por ministerio de — ley. Es por esto que, la Secretaría de Educación Pública, dentro de sus — atribuciones, destaca la de promover la difusión de la cultura en su más — amplio sentido, enriqueciendo así el acervo cultural de la nación.

El Consejo Nacional de Radio y Televisión y la Comisión de Radiodifusión, revisten singular importancia para el debido funcionamiento de la radio—

difusión como órganos de apoyo, coadyuvando con las dependencias del Poder Ejecutivo antes mencionadas.

e).- Consejo Nacional de Radio y Televisión.

El Consejo Nacional de Radio y Televisión tiene como antecedentes la Comisión Consultiva de Radiodifusión, establecida en la Ley de Vías Generales de Comunicación de 30 de diciembre de 1939.

Este organismo, dependiente de la Secretaría de Gobernación, es un cuerpo colegiado integrado por representantes de las Secretarías de Gobernación, quien funge como presidente, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública y Salud, así como también dos de la industria de la radio y la televisión y dos de los trabajadores.

El Consejo Nacional de Radio y Televisión, es el órgano consultivo del Ejecutivo Federal, así como de los concesionarios de radio y televisión, - - además de las personas públicas y privadas relacionadas con este medio, con la finalidad de elevar el nivel moral, artístico y social, en todas las transmisiones, con base en los estudios que se realicen, asimismo coordinar, promover y organizar las emisiones que ordene el Ejecutivo Federal.

El Consejo es un órgano de colaboración eficaz, tanto para el Estado como para los concesionarios, para el mejoramiento del servicio de radiodifusión.

f).- Comisión de Radiodifusión.

La Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos expedida el 30 de diciembre de 1968, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 31 del mismo mes y año, en vigor a partir del 1o. de julio de 1969, estatuye en el artículo 9o. un impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por Ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.

Por acuerdo dado el 27 de junio de 1969, publicado en el periódico oficial el 1o. de julio de dicho año, vigente al día siguiente de su publicación, autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, en su calidad de obligados solidarios, el pago del importe del impuesto aludido en el párrafo precedente, poniendo a disposición del Estado, por conducto del Ejecutivo Federal, el 12.5% del tiempo diario de transmisión de cada estación, con el fin de usarlo para realizar las funciones que le son propias de acuerdo con la Ley Federal de Radio y Televisión. Estos tiempos de transmisión no son acumulables, ni el uso podrá diferirse aun cuando no sean utilizados, pues el concesionario cumple con su obligación con el solo hecho de poner a disposición del Estado dicho tiempo.

Los espacios de transmisión serán distribuidos proporcional y equitativamente dentro del horario de transmisiones de la radiodifusora de que se trate, cuidando de no poner en peligro su estabilidad económica, tomando en cuenta las características de su programación y notificando al concesionario del uso de los tiempos con la debida anticipación.

Si el Estado no emplea total o parcialmente dichos tiempos de transmisión, el concesionario deberá hacerlo para no interrumpir el servicio de la radiodifusión.

Mediante acuerdo dado el 31 de julio de 1969, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 21 de agosto del propio año, en vigor al día siguiente de su publicación en el referido periódico, se constituye una comisión intersecretarial para utilizar el tiempo de transmisión de que dispone el Gobierno Federal en las radiodifusoras comerciales, oficiales y culturales en los términos de lo previsto en el acuerdo de 27 de junio de 1969.

La Comisión Intersecretarial se denominará: Comisión de Radiodifusión, la cual se integra por dos representantes permanentes de las siguientes secretarías: de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de Comunicaciones y Transportes, así como miembros especiales de las secretarías de Salud y de Educación Pública, cuando sea procedente. Está facultada para realizar los actos necesarios y suficientes en el aprovechamiento del tiempo fiscal de que dispone el Ejecutivo Federal en las radiodifusoras comerciales, -- así como de las estaciones oficiales y culturales que operan con permisos, -- conducto único para ordenar la transmisión de los programas que se difundan en esos tiempos.

**CAPITULO III****PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR LA CONCESION**

- A) **Requisitos para obtener la concesión**
  - a).- **Manifestación de Voluntad de las Partes**
  - b).- **Nacionalidad del solicitante**
  - c).- **Aspecto patrimonial**
  
- B) **Procedimiento administrativo para otorgar la concesión**
  - a).- **Concepto de procedimiento**
  - b).- **Fases del procedimiento**

## CAPITULO III

PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR LA CONCESION**A) Requisitos para obtener la concesión.**

La Ley Federal de Radio y Televisión, en el numeral 17 establece los requisitos a cubrir por los aspirantes a obtener la concesión de radio y televisión, que a la letra dice: "Solo se admitirán solicitudes para el otorgamiento de concesiones para usar comercialmente canales de radio y televisión, -- cuando el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, previamente determine que pueden destinarse para tal fin, lo que hará del conocimiento general, por medio de una publicación en el "Diario Oficial". Las solicitudes de concesión deberán llenar los siguientes requisitos:

I.- Nombre o razón social del interesado y comprobación de su nacionalidad mexicana;

II.- Justificación de que la sociedad, en su caso, esta constituida -- legalmente; y

III.- Información detallada de las inversiones en proyecto".

De la lectura de este precepto, es dable afirmar que, los requisitos para obtener una concesión pueden clasificarse en tres grupos, a saber:

a).- Manifestación de voluntad de las partes.

Se concreta en actos volitivos de la autoridad concedente y de los aspirantes.

La voluntad estatal comprende las siguientes fases:

1.- Cuando la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, previo estudio técnico, manifiesta que pueden usarse comercialmente canales de radio y televisión.

2.- El Ejecutivo Federal hace del conocimiento a los interesados la disponibilidad de un canal, mediante la publicación en el "Diario Oficial".

La voluntad de los aspirantes se manifiesta en el momento que presenta la solicitud para explotar comercialmente un canal de radio o televisión.

b).- Nacionalidad del solicitante.

Los aspirantes pueden ser personas físicas o morales. En el caso de las primeras, el Código Político y la Ley de la materia, establecen que deben tener la nacionalidad mexicana.

Al respecto, el artículo 30 constitucional señala dos formas de adquirir ésta: por nacimiento o naturalización.

En el supuesto de las personas morales, éstas deberán comprobar que están legalmente constituidas conforme a las leyes mexicanas, demostrando las personas físicas integrantes de la sociedad su nacionalidad mexicana, ya sea por nacimiento o naturalización, requisito que se prueba con la presentación anual de la lista general de socios ante la Secretaría de Comunicaciones

y Transportes.

Conforme a las disposiciones legales aplicables, los nacionales que obtengan la concesión, no podrán transmitirla por enajenación, cesión o cualquier otro título a gobierno, empresa o persona extranjera, en razón de que esta vía de comunicación masiva constituye un poderoso medio de penetración ideológica, que juega un papel decisivo en la formación social, económica y política dentro del conglomerado humano, es por esto que el legislador, previendo cualquier intervención extraña o contraria a la indiosincrasia del pueblo mexicano, dispuso de una manera amplia y precisa tales consideraciones, enmarcadas en los artículos 23 y 24 de la Ley Federal de Radio y Televisión; en consecuencia la concesión solo puede ser transmitida a personas que reúnan la calidad de mexicanos, conforme a lo dispuesto en el precepto 27 del mismo ordenamiento jurídico.

En la concesión se aplica el principio *intuiti personae*, en virtud de que se otorga teniendo en cuenta la persona del concesionario, por tal razón su transferencia no puede realizarse sin el consentimiento de quien la da.

En la hipótesis de que el concesionario transmita la concesión a persona física o moral de nacionalidad extranjera dará lugar a la revocación de ésta, reintegrándose los derechos a la nación, sin que proceda compensación o indemnización alguna, en los términos del numeral 31 de la ley de la materia.

Resulta incuestionable la importancia que tiene la capacidad financiera, técnica y material del solicitante, en el ánimo de la autoridad concedente, en el momento de elegir a la persona idónea para otorgar la concesión de ra

dio o televisión.

c).- Aspecto patrimonial.

Los solicitantes deberán demostrar plenamente su capacidad económica ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, señalando en forma detallada las inversiones que destinarían si se les otorga la concesión. Corresponde a esta Secretaría, con base en la capacidad económica demostrada, quien es la persona idónea para explotar el bien base de la concesión. Cabe aclarar que la ley no establece un mínimo de capital a invertir, ni la Secretaría está facultada para fijarlo, y lo fundamentamos con la siguiente Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra dice:

"1446 TELEVISION, ILEGALIDAD EN EL SEÑALAMIENTO DE CAPITAL MINIMO PARA LA EXPLOTACION DE UN CANAL DE.- Ni el artículo 17 de la Ley Federal de Radio y Televisión, ni la Ley de Vías Generales de Comunicación, facultan a la Secretaría de Comunicaciones, para fijar en un mínimo de \$25'000,000.00 la manifestación de capital a invertir para la explotación de un canal de televisión, por lo que una exigencia de esta naturaleza, puesta en la convocatoria para adjudicar la concesión, es ilegal y conculca las garantías otorgadas por los artículos 14 y 16 constitucionales". 40

---

40 Amparo en revisión 5344/63. Rafael Cutberto Navarro. Agosto de 1966 Unanimidad 4 votos. Ponente: MTRO. José Rivera P.C.  
2a. Sala.- Sexta Época, Volumen CX, Tercera Parte. Pág. 41.

B) Procedimiento administrativo para otorgar la concesión.

Antes de iniciar el análisis de este punto, conviene saber que debemos entender por procedimiento y cuales son las características fundamentales que lo distinguen.

a).- Concepto de procedimiento.

La palabra procedimiento proviene de la voz latina processus, que significa ponerse en movimiento, adelantarse, método de ejecutar algunas cosas, - modo de obrar. <sup>41</sup>

Gramaticalmente, procedimiento significa: "Acción de proceder. Método de ejecutar algunas cosas. Actuación por trámites judiciales y administrativos". <sup>42</sup>

Jesús Toral Moreno, al referirse a la acepción procedimiento manifiesta: "es un método para realizar adecuadamente una actividad; un modo para lograr algún fin". <sup>43</sup>

Rafael de Pina Vara, define al procedimiento como: "Conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos - civiles, procesales, administrativos y legislativos.

<sup>41</sup> Véanse: Corripio, Fernando.- Opus cit. p. 380. Blánquez Fraile, Agustín, Diccionario Español Latino, p. 650, Edit. Ramón Sopena, S.A., Barcelona, - 1960.

<sup>42</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, opus cit. p.1068.  
<sup>43</sup> Derecho Procesal Civil, pp. 2 y 3, Primer curso, Universidad Nacional -- Autónoma de México, 1960.

La palabra procedimiento referida a las formalidades procesales es sinónimo de la de enjuiciamiento como la de proceso lo es de la de juicio.

El procedimiento constituye una garantía de la buena administración de la justicia. Las violaciones a las leyes del procedimiento pueden ser reclamadas en la vía de amparo".<sup>44</sup>

Gabino Fraga, al referirse al procedimiento administrativo establece -- que: "El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarios para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales.

Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial."<sup>45</sup>

Andrés Serra Rojas, con relación al tema señala que: "...está constituido por un conjunto de trámites y formalidades--ordenados y metodizados en las leyes administrativas--, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son ne

---

44 Opus cit., pp. 389-390.

45 Opus cit., pp. 260-261.

cesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin.

El procedimiento administrativo está formado por una serie de formalidades que establecen una garantía para los administrados, para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado. en este caso, el asegurar el interés general. El procedimiento es una sólida garantía de los diversos intereses en juego. La Administración pública debe asegurar el interés general y con respecto a los particulares la administración está obligada a seguir estos desenvolvimientos legales".<sup>46</sup>

De las definiciones antes citadas podemos señalar como características fundamentales del procedimiento administrativo las siguientes:

- 1.- Sujetos.
- 2.- Objeto.
- 3.- Finalidad.
- 4.- Formalidad.
- 5.- Incontrovertibilidad.

1.- Los sujetos que intervienen son los particulares, ya sean personas físicas o morales y la administración pública.

2.- El objeto del procedimiento administrativo es la realización del acto jurídico que se pretende.

---

<sup>46</sup> Opus cit., p. 261.

3.- La finalidad del procedimiento administrativo es la protección del interés general y, al mismo tiempo, el derecho de los particulares, al asegurar que las actuaciones de las autoridades administrativas van a ceñirse a las disposiciones legales.

4.- El procedimiento administrativo debe contener un mínimo de formalidades con el fin de hacer más rápida, sencilla y eficaz la actuación de la administración pública.

Las formalidades para Joaquín Escriche son: "Condiciones, términos y expresiones que se requieren para que un acto ó instrumento público sea válido y perfecto".<sup>47</sup>

Las formalidades constituyen una garantía para los administrados, al evitar que la autoridad actue de modo arbitrario, sin apego a las disposiciones legales.

5.- Incontrovertibilidad.- A diferencia del proceso, en el cual existen partes en conflicto, en el procedimiento hay una relación entre la administración y el interesado, en el que no existe conflicto de intereses.

Sobre este punto consideramos conveniente abundar, por lo tanto debemos precisar el concepto de proceso y las diferencias de éste con respecto al procedimiento.

La palabra proceso proviene de la voz latina processus, que implica -

---

<sup>47</sup> Opus cit., p. 710.

progresión, evolución, litigio, pleito. <sup>48</sup>

Gramaticalmente, proceso significa: "Acción de ir hacia adelante. — Transcurso del tiempo..." <sup>49</sup>

Piero Calamandrei, con relación al tema manifiesta: "La palabra — "proceso" tiene, también fuera del campo jurídico, un significado común que, derivado del verbo "proceder", indica en general la continuación de una serie de operaciones variadas vinculadas por la unidad del fin: se habla de proceso quirúrgico, de proceso químico, y así sucesivamente. Para los juristas, proceso es la serie de las actividades que se deben llevar a cabo para llegar a obtener la providencia jurisdiccional: con significado muy afín ya que no sinónimo, al de "procedura" y al de "procedimiento". <sup>50</sup>

Francesco Carneluti, explica: "... Proceso, de procedere, en el significado originario, no quiere decir otra cosa que desenvolvimiento; algo que opera en el tiempo.

Pero por proceso los juristas entienden no un desarrollo cualquiera, sino aquella secuela de actos que se desarrollan ordinariamente por los jueces en los tribunales. Proceso, en otras palabras, se emplea por los juristas en vez de juicio; y no de cualquier juicio, sino de aquel juicio el cual se lleva a cabo según determinadas reglas y con particulares solemnidades, para esta-

<sup>48</sup> Cfr: Corripio, Fernando, Opus cit. p. 380.

<sup>49</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Opus cit. p.1068.  
<sup>50</sup> Instituciones de Derecho Procesal Civil, p. 318, Traducción de la segunda edición italiana y estudio preliminar por Santiago Sentís Melendo, T.L., Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1973.

blecer y castigar un delito o bien para decidir una litis. El proceso es, pues, grosso modo, a su vez, un método para juzgar a los hombres".<sup>51</sup>

Ugo Rocco, afirma que: "Proceso en un término genérico que no es propio y exclusivo del lenguaje jurídico, y en particular del lenguaje referente a la ciencia del derecho procesal civil. Según una acepción general, se llama proceso el momento dinámico de cualquier fenómeno, es decir, de todo fenómeno en su devenir. Tenemos así un proceso físico, un proceso químico, un proceso fisiológico, un proceso patológico, modos todos ellos de decir que sirven para representar un momento de la evolución de una cosa cualquiera.

En nuestro caso, proceso es el desenvolvimiento de una de las tres funciones fundamentales del Estado: la función jurisdiccional o judicial..."<sup>52</sup>

Frecuentemente, tanto en la legislación, la doctrina y el lenguaje común, se confunden los conceptos de proceso y procedimiento, razón por la cual estimamos conveniente citar la opinión de algunos tratadistas al respecto, con el objeto de establecer la diferencia entre uno y el otro.

Sobre este punto, Alcalá Zamora y Castillo, citado por Andrés Serra - Rojas, nos dice: "Conviene, sin embargo, evitar la confusión entre ellos, — porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no —

<sup>51</sup> Derecho Procesal Civil y Penal, p. 5, Traducción de Santiago Sentís Melendo, T. I. Derecho Procesal Civil, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1971.

<sup>52</sup> Tratado de Derecho Procesal Civil, p. 113, Traducción de Santiago Sentís Melendo y Marino Ayerra Redín, T. I., Temis Bogotá - De Palma Buenos Aires, 1969.

todo procedimiento es un proceso (v. gr. el que se utilice para la extradición). El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a - ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por - la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo (v. gr. procedimiento incidental o impugnativo.)"<sup>53</sup>

Guillermo Sánchez Colín, con relación al tema sostiene: "Procedimiento, proceso y juicio, son conceptos frecuentemente confundidos en su connotación jurídica real y, no es raro observar que, tanto en la legislación como en el uso general del idioma, se les otorgue una sinonimia que fatalmente conduce a errores.

El término proceso deriva de *procedere*, cuya traducción es "caminar - adelante"; en consecuencia, primariamente proceso y procedimiento son formas o derivados de proceder o caminar adelante.

En estas condiciones, el procedimiento será la forma, será el método - empleado para que el proceso pueda llevarse a cabo; por lo tanto, el primer - es un concepto general que envuelve dentro de su seno al concepto proceso, y éste a su vez, al juicio."<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Opus cit., p. 271.

<sup>54</sup> Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, pp. 55 y ss., 7a. ed., - Edit. Porrúa, S.A., México, 1981.

Asimismo, Eduardo Pallares, manifiesta: "No hay que identificar el — procedimiento y el proceso. Este último es un todo o si se quiere una institución. Esta formado por un conjunto de actos procesales que se inician con la presentación y admisión de la demanda, y terminan cuando concluye por las — diferentes causas que la ley admite. El procedimiento es el modo como va — desenvolviéndose el proceso, los trámites a que está sujeto, la manera de — substanciarlo que puede ser ordinaria, sumaria, sumarísima, breve o dilatada, escrita o verbal, con una o varias instancias, con periodos de prueba o sin él, y así sucesivamente." 55

Las acepciones sobre proceso y procedimiento tienen un significado técnico distinto. La primera, es una institución establecida para realizar mediante ella la función de administrar justicia. La segunda, es el conjunto de formas o maneras como se efectúa esa función, así el procedimiento se refiere propiamente al aspecto exterior del fenómeno procesal, por lo tanto, siempre que una secuencia de conexiones se aplique a la serie procesal se tendrá un procedimiento. 56

Por lo que hace al procedimiento administrativo para otorgar la concesión de radio y televisión, éste reúne las mismas características que el procedimiento administrativo, a saber:

55 Diccionario de Derecho Procesal Civil, p. 635, 10a. ed., Edit. Porrúa, - México, 1977.

56 Véanse: Briseño Sierra, Humberto, El Proceso Administrativo en Iberoamérica, p. 125, 1a. ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1968. - Pallares, Eduardo. Derecho Procesal Civil, p. 100, 9a. ed., Edit. Porrúa, - México, 1981. Calamandrei, Piero, Opus cit., p. 318.

1.- Los sujetos que intervienen son el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y los interesados, ya sean personas físicas o morales.

2.- El objeto lo constituye la concesión, que se concreta o manifiesta a través de un acto administrativo, para explotar un canal de radio o televisión.

3.- La finalidad del procedimiento es otorgar la concesión a la persona física o moral que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes considere más idónea, por su solvencia material y moral.

4.- Las formalidades del procedimiento deben asegurar a los interesados que las actuaciones de la autoridad administrativa van a estar acorde a derecho, tal es el espíritu del artículo 14 constitucional que a la letra dice: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho." Con vista en esta disposición constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido la siguiente tesis jurisprudencial:

"Si en el procedimiento administrativo no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado y procede concederle la protección federal para el efecto de que se subsanen las deficiencias del procedimiento."

Los particulares a quienes perjudican o afectan las resoluciones administrativas, tienen el derecho de ser oídos de una manera equitativa e imparcial. Las reglas esenciales de la prueba deben ser respetadas por la administración pública y las decisiones deben ser motivadas en consideraciones de hecho y de derecho.

Es indudable la significación que tiene en nuestra legislación el procedimiento administrativo, rodeado de todas las garantías indispensables para asegurar los derechos de los particulares.

La garantía de audiencia, en materia administrativa, consiste en dar -- al afectado con una decisión administrativa, la posibilidad de una debida defensa, a través de estas garantías: a) La de juicio; b) Seguido ante los tribunales previamente establecidos; c) En que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; y d) Conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En la Ejecutoria de 10 de marzo de 1942 (S.J. de la F. Tomo LXXXI, pág. 4136, Amparo Cía. Industrial de Guadalajara) se afronta el problema de si una ley secundaria es contraria al artículo 14 de nuestra carta magna cuando no organiza ningún procedimiento en que se de audiencia al interesado, -- respondiendo a esta interrogante, la corte dijo: "Debe estimarse que si algún valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser, no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley, -- sino obligando al Poder Legislativo para que sus leyes establezcan un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes ... salvo en determinados casos

de excepción que en la misma Constitución se establecen, las leyes deben señalar la posibilidad de audiencia y de defensa para los interesados en todos los casos administrativos ... La idea de la Constitución es que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que llegue a privar de derechos a un particular, se tenga antes de la privación, la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar las defensas adecuadas."

Antes de 1942 la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se refiere a que el artículo 14 de la Ley Fundamental solo garantiza la aplicación del procedimiento que la ley secundaria establecía, pero no obligaba al legislador a crear un procedimiento administrativo, con ello se mantenía la garantía de legalidad, pero no la de audiencia.

5.- Incontrovertibilidad.- En el procedimiento para otorgar la concesión de radio o televisión no existe controversia. Los interesados en obtener la concurren ante la autoridad administrativa cumpliendo los requisitos que señala el numeral 17 de la Ley Federal de Radio y Televisión, tratando de probar que son las personas idóneas para explotar el bien base de la concesión, a su vez la Secretaría de Comunicaciones y Transportes resolverá, a su libre juicio, a quien debe de otorgarse ésta.

b).- Fases del Procedimiento.

El procedimiento administrativo para otorgar la concesión, no se inicia a petición de parte, es la propia autoridad administrativa quien lo promueve, en el supuesto, cuando la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, previo estudio técnico, determina que pueden destinarse para ser usados comercial-

mente canales de radio o televisión, situación que hará del conocimiento general por medio de una publicación en el "Diario Oficial" de la Federación, para que los interesados que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 17 de la Ley Federal de Radio y Televisión, presenten su solicitud. Una vez presentada, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes señalará el monto del depósito o fianza que deban constituir los aspirantes con el fin de garantizar que continuarán los trámites hasta que la concesión les sea otorgada o negada. Los solicitantes que no hayan sido seleccionados, tendrán derecho a la devolución del depósito o fianza que hubieren otorgado para garantizar el trámite de su solicitud.

Posteriormente, la dependencia referida, estudiará las solicitudes que hayan sido presentadas y calificando el interés social, resolverá discretionalmente, si alguna de ellas debe seleccionarse para que continúe su trámite, para lo cual ordenará se publique, a costa del interesado, una síntesis de la solicitud, con las modificaciones que acuerde, en el "Diario Oficial" de la Federación y en un periódico de los de mayor circulación en la zona donde se va a instalar la radiodifusora, por dos veces y con diez días de diferencia, para que las personas físicas o morales que pudieren resultar afectadas presenten sus objeciones en un término de treinta días, contados a partir de la última publicación. En el caso de que existan objeciones, se inicia un procedimiento administrativo de oposición, que tiene la finalidad de resolver sobre la procedencia o improcedencia de un derecho constituido con anterioridad al otorgamiento de la concesión.

Una vez presentadas las objeciones, la Secretaría de Comunicaciones y

Transportes, oirá en defensa a los interesados, les recibirá las pruebas que ofrezcan en un término de quince días y, en un plazo no mayor de treinta días dictará la resolución que a su juicio proceda, oyendo a la Comisión Técnica Consultiva establecida por la Ley de Vías Generales de Comunicación, que es un órgano técnico-consultivo que sirve para orientar y asesorar el criterio del titular del ramo.

Como podemos apreciar, el procedimiento administrativo de oposición, se caracteriza por contener un mínimo de formalidades, tales como: el órgano ante el cual deben presentarse las objeciones y que va a decidir, su procedencia o improcedencia, garantía de audiencia, garantía de legalidad, un plazo breve en el cual la autoridad administrativa debe dictar su resolución y señalar el órgano técnico consultivo que va a guiar la decisión del titular del ramo.

Algunos juristas, consideran inconstitucional el procedimiento administrativo de oposición, porque en éste existe un elemento de la función jurisdiccional, constituido por la controversia entre el aspirante a obtener la concesión y el concesionario que se opone a su otorgamiento. Es precisamente dicha controversia la que a de resolver la autoridad administrativa, dando con esto lugar a una invasión de facultades, ya que el Poder Ejecutivo se abroga las otorgadas por nuestra carta magna al Poder Judicial.

Al respecto, consideramos que el procedimiento administrativo de oposición, no es inconstitucional, en virtud de que se trata de un procedimiento de carácter preventivo que tiene como finalidad evitar se afecte un derecho -

constituido con anterioridad al otorgamiento de la concesión. Asimismo, la resolución de la autoridad administrativa se dicta dejando a salvo los derechos de tercero, mismo que podrá acudir a los tribunales federales cuando resulten afectados éstos.

Si transcurrido el plazo de oposición no se presentan objeciones, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, resolverá discrecionalmente a quien le otorga la concesión. La discrecionalidad no implica que la autoridad la ejerza arbitraria y caprichosamente, sino fundada y motivada en la ley, de acuerdo a la regla que establece el artículo 16 constitucional. A este respecto existe ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra dice:

"Facultades discrecionales, apreciación de las en el amparo

Facultades extraordinarias, leyes de ingresos y egresos.

1076 FACULTADES DISCRECIONALES, APRECIACION DE LAS EN EL AMPARO ( CONCESION PARA LA EXPLOTACION DE UN CANAL DE TELEVISION ). -

Corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para el efecto de otorgar una concesión para la explotación de un canal de televisión, determinar quien entre los diversos solicitantes, atendiendo a diferentes circunstancias, ofrece mayor seguridad y eficacia en la prestación del servicio correspondiente, y la elección que en su caso haga, constituye un acto que puede conceptuarse como de discrecionalidad administrativa, que no puede ser revisado por el Poder Judicial en la vía de amparo a no ser que se demuestre una evidente violación legal o que la autoridad faltó a los elementales principios de la lógica. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene a su fa--

vor, la presunción de contar con los conocimientos y criterio suficientes para elegir a la persona física o moral a quien habrá de otorgar la concesión, y -- cuenta con facultades discrecionales al respecto, y las facultades del Poder - Judicial no pueden llegar al extremo de imponer a dicha Secretaría su opinión, sobre la convivencia (conveniencia) de otorgar a una empresa y no a otra, una concesión determinada." 57

El procedimiento para otorgar la concesión concluye con la resolución - que dicta la autoridad, misma que se publica en el periódico oficial para que surta efectos, fijándose el monto de la garantía para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la concesión.

Finalmente, cabe hacer hincapié en la importancia de la notificación, - toda vez que ésta implica comunicar, dar a conocer, hacer saber, formal y fehacientemente, esto es, por medio de la publicación oficial del acto admi-- nistrativo, a partir de que momento se goza de los derechos y obligaciones - derivados de la concesión.

Por lo que se refiere al contenido de la concesión el artículo 21 de la Ley de la materia estatuye:

"Las concesiones contendrán, cuando menos, lo siguiente:

- a).- Canal asignado;
- b).- Ubicación del equipo transmisor;
- c).- Potencia autorizada;

---

57 Amparo en revisión 452/68. Federico Obregón Cruces y otra. Septiembre 19 de 1968. Unanimidad 4 votos. Ponente: Mtro. Jorge Harri-- tu Za. SALA.- Informe 1968, pág. 139.

- d).- Sistema de radiación y sus especificaciones técnicas;
- e).- Horario de funcionamiento;
- f).- Nombre, clave o distintivo;
- g).- Término de su duración".

Estos son los elementos mínimos que debe contener un título de concesión, los cuales no podrán alterarse posteriormente, sino mediante resolución administrativa dictada en los términos de la Ley de la materia o en cumplimiento de resoluciones judiciales.

Por resolución administrativa es dable la substitución de un canal por otro. Así vemos que el artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión dispone: "Cuando por efecto de un convenio internacional, sea indispensable suprimir o restringir el empleo de un canal originalmente asignado a una radiodifusora, el concesionario o permisionario tendrá derecho a un canal equivalente entre los disponibles y lo más próximo al suprimido o afectado".

Es clara la intención del legislador de no permitir al Ejecutivo modificar los elementos fundamentales de las concesiones, fuera de los casos previstos en la propia ley, estableciendo con esto una sólida garantía para el concesionario contra posibles arbitrariedades por parte de la administración.

Si bien es cierto que el Ejecutivo no puede introducir modificaciones a esos elementos esenciales, tampoco lo puede hacer el concesionario. Si la autoridad administrativa intenta hacer modificaciones, el afectado podrá acudir a la autoridad judicial en solicitud de protección contra la privación ilegal de un derecho que esta dentro de su ámbito jurídico. Si el concesionario efec

tua modificaciones, sin previa autorización de la dependencia que se trata, se hará acreedor a las sanciones que establece la ley, que van desde la multa - hasta la revocación de la concesión.

Cabe aclarar que la ley de la materia establece en el numeral 21 los - requisitos mínimos indispensables de la concesión; sin embargo, se pueden con- tener otros como: un régimen de obligaciones para el concesionario y conce- dente, causales de nulidad, caducidad y revocación, especificaciones de carác- ter técnico y otras disposiciones de diversa índole.

**CAPITULO IV****OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO Y DEL CONCEDENTE**

- A) Obligaciones del concesionario
  - a).- Obligaciones de carácter positivo
  - b).- Obligaciones de carácter negativo
  
- B) Obligaciones del concedente
  - a).- Obligaciones de carácter positivo
  - b).- Obligaciones de carácter negativo

## CAPITULO IV

OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO Y DEL CONCEDENTE

## A) Obligaciones del concesionario.

Para conocer los antecedentes de nuestro derecho actual, cabe recurrir a la fuente más fecunda de las instituciones jurídicas occidentales: el sistema jurídico romanista, que influyó en su formación a través del Derecho Español.

En este orden de ideas, no pretendemos hacer un exámen exhaustivo — del Derecho Romano, sino por el contrario, exponer en forma breve el concepto de obligación.

Así, los romanos dieron un concepto de la obligación que hasta la fecha sigue siendo válido: "... obligatio est juris vinculum, quo necessitate adstringimur alicujus solvendae rei secundum nostrae civitatis jura ...".

La traducción del párrafo que se transcribe es: "es un lazo de derecho que nos constriñe en la necesidad de pagar alguna cosa conforme al derecho - de nuestra ciudad". 58

Con vista en dicha definición encontramos sus caracteres esenciales:

---

58 Petit, Eugène.- Tratado Elemental de Derecho Romano, p. 313, Editora Nacional, S.A., 1953, Mexico.

- 1.- La obligación es un vínculo o lazo jurídico, vinculum juris, entre dos o más personas.
- 2.- De carácter pecuniario.
- 3.- El objeto de la obligación que es la prestación debida por el deudor. 59

El objeto de la obligación es la prestación que se puede manifestar en dar (dare), hacer (facere) o no hacer (non facere).

En el dar la prestación se manifiesta en el traspaso al acreedor de una propiedad, no de una donación, lo que se expresaba mediante la palabra "donare".

Las obligaciones positivas que no son de dar se les llama obligaciones de hacer, éstas se manifiestan cuando el deudor realiza un favor al acreedor, un hecho que puede ser la ejecución de un trabajo.

El no hacer se concreta en una abstención. Las obligaciones de no hacer reciben el nombre de negativas.

Tres son, por lo tanto, los objetos posibles de las obligaciones: dar, hacer y no hacer. 60

59 Cfr. Mazeaud, Henri y León-Mazeaud, Jean.- Lecciones de Derecho Civil. opus cit., p. 1 y 9.  
60 Véanse: Planiol, Marcel - Ripert, Georges.- Tratado Elemental de Derecho Civil. p. 119. Traducción por el Lic. José M. Cajica Jr., 1a. ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1983. Ospina Fernández, Guillermo. - Régimen General de las Obligaciones. pp. 23 y 24. Ed. Temis, Bogotá, 1976. Bravo González, Agustín - Bialostosky, Sara.- Compendio de Derecho Romano p. 96. 8a. Ed. Edit. Pax-México, Librería Carlos Cesarman, S.A., México, 1976.

En materia de radio y televisión es dable afirmar que la concesión es constitutiva de derechos y obligaciones. Antes del otorgamiento de la concesión, el solicitante no tiene ningún derecho, éste nace y se genera desde el momento mismo del otorgamiento de ésta. Miguel Acosta Romero, considera que "... esa característica la distingue del régimen de permisos, licencias y autorizaciones, en el que el particular tiene derechos previos que han sido sometidos a limitaciones o modalidades por razones de salubridad, seguridad y orden público y que sujetan al particular al cumplimiento de una serie de requisitos, que una vez satisfechos le permiten realizar esa actividad". <sup>61</sup>

Los derechos derivados de la concesión no podrán transmitirse sin el consentimiento de la autoridad administrativa que los da, en virtud de que en el otorgamiento de ésta opera el principio *intuiti personae*. En el supuesto de que se transmitan sin el consentimiento del otorgante, dará lugar a la revocación de la concesión, de conformidad con el numeral 31 de la Ley Federal — de Radio y Televisión.

Las obligaciones que impone la concesión al titular de ésta podemos dividirlas en positivas y negativas. Las primeras implican la idea de dar o hacer. Las segundas, lo obligan a abstenerse de algo, a no hacer.

a).- Obligaciones de carácter positivo.

---

<sup>61</sup> Opus cit. p. 475.

Las principales obligaciones de este tipo son las siguientes:

1.- Cumplir con la función social que le asigna la ley, contribuyendo al fortalecimiento y al mejoramiento de las formas de convivencia humana.

2.- Otorgar garantía para el cumplimiento de las obligaciones que le impone la ley y la concesión misma.

3.- Prestar por sí mismo el servicio de radiodifusión.

4.- Operar con sujeción a las normas técnicas que al efecto dicte la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

5.- Aplicar uniformemente sus tarifas.

6.- Efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración de 30 minutos, continuos o discontinuos, de los programas o materiales que proporcione el Estado.

7.- Transmitir gratuitamente y de forma preferente, los boletines de cualquier autoridad relacionados con la seguridad y defensa del territorio nacional, la conservación del orden público, encaminados a prever o remediar — cualquier calamidad pública, así como los mensajes de embarcaciones o aeronaves que se encuentren en peligro y que soliciten auxilio.

8.- Encadenar sus estaciones para la transmisión de informaciones — de trascendencia para la nación, a juicio de la Secretaría de Gobernación.

9.- Anunciar, previamente, como advertencia al auditorio los progra

mas y publicidad impropios para la niñez y la juventud.

10.- Aprovechar y estimular los valores artísticos y las expresiones - del arte mexicano, dedicando a la programación en vivo el mínimo que fije - la Secretaría de Gobernación.

11.- Usar el idioma nacional en las transmisiones.

12.- Dar a conocer cada 30 minutos como máximo las letras nominales de la estación y la localidad en que esté ubicada.

13.- Incluir en la programación diaria, información sobre acontecimientos de carácter político, social, cultural, deportivo y otros de interés general, nacionales e internacionales, dando a conocer la fuente de información y el nombre del locutor.

14.- Atender las observaciones que, por escrito, le formule la Secretaría de Gobernación, si las transmisiones no se ajustan a lo que establece la ley y su reglamento.

15.- Usar el Sistema Nacional de Telecomunicaciones, cuando se requiera el uso de enlaces de comunicación, para el envío o recepción de señales fuera de su zona de servicio.

16.- Presentar un informe anual a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que contenga los datos técnicos, administrativos o estadísticos para conocer la forma de explotación de la estación.

17.- Mantener en buen estado los equipos necesarios para la opera-

ción eficiente y adecuada de la estación.

18.- Someter a la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, todos los contratos celebrados por la venta, arrendamiento y - - otros actos jurídicos que afecten el régimen de propiedad o el manejo de la radiodifusora.

19.- Llevar la contabilidad en la forma que de común acuerdo determinen las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y la de Hacienda y - Crédito Público.

20.- Admitir en la estación a estudiantes y pasantes de las carreras relacionadas directamente con la radiodifusión, para efectuar prácticas profesionales.

21.- Guardar el equilibrio adecuado entre las cuatro actividades fundamentales que debe desarrollar la radiodifusión, a saber: la cultural, la informativa, la de esparcimiento y la de fomento económico.

22.- Conservar la misma calidad de transmisión y las mismas modalidades técnicas en todas las transmisiones a favor del Estado.

23.- Transmitir en los horarios expresamente autorizados, los programas impropios para la niñez y la adolescencia.

24.- Contar con todos los elementos personales, técnicos, materiales y financieros para la debida prestación del servicio.

25.- Combinar la transmisión de propaganda de bebidas alcohólicas -

con propaganda de educación higiénica o de mejoramiento de la alimentación popular, empleando los textos que proporcione la Secretaría de Salud.

26.- Transmitir dentro del tiempo de que dispone el Estado, en los canales de radio y televisión, la propaganda de los partidos políticos, este tiempo será repartido en forma equitativa entre los diversos partidos políticos.

27.- Promover el interés científico, artístico y social de los niños.

28.- Proporcionar diversión y coadyuvar en el proceso formativo de la infancia.

29.- Procurar la comprensión de los valores nacionales y el conocimiento de la comunidad internacional entre la población infantil.

30.- Estimular en la niñez la creatividad, la integración familiar y la solidaridad humana.

b).- Obligaciones de carácter negativo.

Las obligaciones de no hacer o abstenerse más importantes son las siguientes:

1.- Evitar las transmisiones de influencia nociva al desarrollo armónico de la niñez y la juventud.

2.- No transmitir programas patrocinados por un gobierno extranjero o un organismo internacional, si no se cuenta con la autorización previa de la Secretaría de Gobernación.

3.- Abstenerse de interceptar, divulgar o aprovechar los mensajes, - noticias o informaciones que no estén destinados al dominio público y que se reciban por los aparatos de radiodifusión.

4.- Evitar todas las transmisiones que causen la corrupción del lenguaje, las contrarias a las buenas costumbres, ya sea mediante expresiones - maliciosas, palabras o imágenes procaces, frases y escenas en doble sentido, apología de la violencia o el crimen, denigren u ofendan el culto cívico de - los héroes, las creencias religiosas discriminatorias de las razas, así como - las que empleen recursos de baja comicidad y sonidos ofensivos.

5.- No hacer publicidad de centros de vicio de cualquier naturaleza.

6.- Evitar las noticias, mensajes o propaganda contrarias a la seguridad del Estado y el orden público.

7.- No introducir modificación alguna a las construcciones e instalaciones de la estación, sin contar con el permiso previo, por escrito, de la - Secretaría de Comunicaciones y Transportes, salvo trabajos de emergencia ne cesarios para el funcionamiento de la misma estación. En este caso, el con cesionario deberá rendir a la secretaría antes mencionada un informe escrito, detallando los trabajos de emergencia en cuestión, dentro de las veinticuatro horas siguientes a su inicio.

8.- Abstenerse de transmitir toda propaganda engañosa de productos industriales, comerciales o servicios, ya sea por la exageración o falsedad - de sus indicaciones, usos, propiedades o aplicaciones.

9.- No ceder, directa o indirectamente, ni en manera alguna gravar, dar en fideicomiso o enajenar, total o parcialmente, la concesión, los derechos en ella conferidos, instalaciones, servicios auxiliares, dependencias o accesorios a gobierno o persona extranjera, asimismo, no podrá admitirlos como socios de la empresa concesionada.

10.- No suspender el servicio, salvo causa justificada y con aprobación previa de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, salvo caso fortuito o fuerza mayor, en cuyo caso informará a esta dependencia dentro de las veinticuatro horas siguientes.

11.- No romper el prudente equilibrio entre la duración del anuncio y el resto de la programación.

12.- No usar la estación para dirigirse a las autoridades, ya que el derecho de petición debe ejercitarse por escrito, tal y como lo establece el artículo 80. constitucional.

13.- Abstenerse de toda exageración en la publicidad de bebidas alcohólicas, dicha publicidad no deberá transmitirse antes de las 22 horas.

En el anuncio de bebidas alcohólicas queda prohibido el empleo de menores de edad, asimismo, queda prohibido que se ingieran, real o aparentemente, frente al público.

14.- No podrá transmitir propaganda comercial de tabaco en el horario destinado a los niños.

15.- No llevar a cabo programas de concurso que no cuenten con la -

autorización de la Secretaría de Gobernación.

16.- No emplear locutores que no cuenten con certificado de aptitud expedido por la Secretaría de Educación Pública.

17.- No deberá hacer, en la programación dirigida a la población infantil, publicidad que incite a la violencia, así como aquella relativa a productos alimenticios que distorsionen los hábitos de la buena nutrición.

Las obligaciones del concesionario se encuentran consignadas, principalmente, en la Ley Federal de Radio y Televisión, en el Reglamento de la Ley Federal de Radio, Televisión y Cinematografía y en la concesión misma, teniendo como finalidad que el servicio de radiodifusión se preste adecuadamente para que cumpla debidamente con los objetivos que la ley le impone.

Cabe destacar, entre las obligaciones del concesionario, las de carácter ético, que el legislador al plasmarlas en los ordenamientos legales, no quiso - que estas fueran potestativas, sino que tuvieran la obligatoriedad que le confiere la ley, lo cual nos parece de lo más acertado, porque no deja al arbitrio de los concesionarios su cumplimiento, redundando así en un mejor servicio de radiodifusión al que aspiramos todos los mexicanos.

El Estado, como representante de los derechos de la nación y de los intereses de la colectividad, por una parte otorga concesión para la utilización y explotación de canales radioeléctricos para fines de radiodifusión, y por otra cuida que esta actividad se mantenga dentro del marco de la ley.

En caso de incumplimiento de las obligaciones por parte del concesionau

rio, la ley de la materia establece un régimen de sanciones, las cuales podemos dividir en:

a).- Las de menor gravedad, que se castigan con multa.

b).- Las de mayor gravedad, que dan lugar a la revocación de la concesión.

c).- Las que configuran delitos, que se castigan con pena corporal, — como es el caso de quienes dañan, perjudican o destruyen cualquier bien mueble o inmueble, usado en la instalación u operación de una radiodifusora, interrumpiendo con esto sus servicios.

#### B) Obligaciones del concedente.

El objeto de las obligaciones a cargo del Estado es el establecimiento de un régimen de garantías y estabilidad en favor del titular de la concesión, aunque no todas esas obligaciones supongan un derecho correlativo en favor — del radiodifusor, sino que algunas de ellas se establecen en beneficio de la — colectividad en general.

Al igual que las obligaciones del concesionario, las del concedente podemos dividir las en positivas y en negativas.

a).- Obligaciones de carácter positivo.

1.- Proteger y vigilar a la radio y televisión para que cumplan la función social que la ley les confiere.

2.- Promover la transmisión de programas con fines de orientación social, cultural y cívica.

3.- Dar facilidades, para su operación, a las estaciones difusoras que por su potencia, frecuencia o ubicación, sean susceptibles de ser captadas en el extranjero, para divulgar las manifestaciones de la cultura mexicana, fomentar las relaciones comerciales del país, intensificar la propaganda turística y transmitir informaciones sobre los acontecimientos de la vida nacional.

4.- Promover, organizar y difundir la enseñanza a través de la radio y televisión, elevar el mejoramiento cultural así como el uso apropiado del idioma nacional.

5.- Promover y organizar la orientación social a favor de la salud del pueblo.

6.- Cuando por efecto de un convenio internacional, sea indispensable suprimir o restringir el empleo de un canal asignado a una radiodifusora, el concesionario o permisionario tendrá derecho a un canal equivalente entre los disponibles y lo más próximo al suprimido o afectado.

7.- Dictar las normas técnicas para la operación de las radiodifusoras, de conformidad con la ingeniería universalmente aceptado.

8.- Dictar las medidas necesarias para evitar interferencias en las emisiones de radio y televisión.

9.- Incluir en la programación diaria, al inicio y cierre de las trans-

misiones, la ejecución del Himno Nacional y, en el caso de la televisión, simultáneamente, la imagen de la Bandera Nacional.

10.- Transmitir programas especiales sobre los símbolos nacionales, con el fin de difundir la historia y significación de la Bandera Nacional, los días 24 de febrero de cada año.

11.- Establecer y vigilar el sistema de escuelas radiofónicas.

12.- Efectuar la vigilancia e inspección de los servicios de radio y televisión, con personal a su cargo.

b).- Obligaciones de carácter negativo.

1.- Evitar interferencias entre estaciones nacionales e internacionales.

2.- No conceder prerrogativas que impliquen privilegios de unas empresas en perjuicio de otras.

3.- Abstenerse de realizar inquisiciones o limitar, en cualquier forma, la libertad de información o expresión o ejercer censura previa.

4.- No poner en peligro la ecuación financiera de la concesión.

5.- No modificar los elementos de la concesión.

El Estado como representante de los derechos de la nación y de los intereses de la colectividad, vela porque la radiodifusión se mantenga dentro del marco de la ley y que los concesionarios cumplan con las obligaciones — que ésta les impone.

Por ser la radiodifusión comercial un poderoso medio de penetración - ideológica, que está presente en la gran mayoría de los hogares mexicanos, - el legislador consideró necesario sujetar la actividad de los radiodifusores y - del Estado a un régimen de obligaciones que tiene como finalidad esencial que se proporcione un mejor servicio de radiodifusión, que esté acorde con las necesidades que nuestro país demanda.

## CAPITULO V

FORMAS DE EXTINCION DE LAS CONCESIONES

- A) Cumplimiento del plazo
- B) Falta de objeto o materia de la concesión
- C) Nulidad
- D) Caducidad
- E) Revocación
- F) Rescate
- G) Renuncia
- H) Quiebra del concesionario

## CAPITULO V

FORMAS DE EXTINCION DE LA CONCESION

La vida humana es finita y, consecuentemente, lo producido por el -- hombre tiene la misma naturaleza, de tal suerte que al ocuparnos de las formas de extinción de la figura jurídica denominada concesión, esta puede acabar de distintas maneras de acuerdo a las causas que motiven su terminación. El vencimiento del plazo constituye el modo normal de concluir, toda vez --- que la duración es por un espacio de tiempo determinado y, transcurrido éste, implica el carácter transitorio o perentorio de la figura en cuestión. Sin -- embargo, también puede finalizar por causas anormales o anticipadas.

## CAUSA NORMAL.

## A) Cumplimiento del plazo.

Es la causa normal y prevista de extinción de la concesión, ya sea de servicio público como de explotación de un bien propiedad del Estado.

El principio fundamental que domina la fijación del término de duración de las concesiones lo constituye la llamada ecuación financiera, que deriva de la relación entre los gastos y el ingreso producido de la explotación según las previsiones de las partes.

La estipulación de plazos fijos más o menos prolongados, tiene como - finalidad asegurar al concesionario, un tiempo razonable para que recupere la

fuerte inversión de capital que la concesión exige, para obtener la ganancia - lícita derivada de la explotación de la concesión.

No se concibe una concesión cuya duración sea por algunos meses. La necesidad de estabilidad la experimentan la Administración y el concesionario.

La concesión requiere, en la mayoría de los casos, de grandes capitales invertidos en su uso y explotación. Este capital sólo se conseguirá si hay estabilidad. No se encontrarán accionistas ni personas que se hagan cargo de obligaciones para las grandes concesiones, si éstos no tienen larga duración.

Gastón Jéze, señala: "En la fijación de la duración de una concesión de servicio público intervienen cierto número de consideraciones. Unas son de orden financiero, otras se refieren al objeto del servicio público concedido, al mejoramiento de la explotación, al personal de gestión, etc." El propio autor con relación al tema, apunta:

"1.- Consideraciones de orden financiero.- Cuando la explotación del servicio público concedido exige al concesionario la inversión de grandes capitales, la duración de la concesión debe ser lo suficientemente larga para facilitar, a la vez, la constitución del capital (acciones o empréstitos a largo plazo) y su amortización progresiva sin entrañar, para la explotación, una carga anual excesivamente pesada.

Si, finalmente, la explotación del servicio público concedido no implica la inversión de grandes capitales, la duración de la concesión podrá ser corta.

Otra consideración ejerce gran influencia sobre la duración de la conce

sión de servicio público: es el fin, el objeto mismo del servicio público.

Cuando el servicio público tiene por finalidad satisfacer una necesidad de interés general muy imperiosa, es probable que la explotación sea productiva inmediatamente; en otros términos, los ingresos serán considerables, — desde el comienzo de la explotación.

Si la necesidad no es imperiosa, y, con mayor razón, si mediante un servicio público concedido se trata de inculcar a la población nuevos hábitos sociales, cabe prever que, durante cierto tiempo y aun durante bastante — tiempo, los usuarios serán poco numerosos. Es preciso que transcurra un período para que la población se acostumbre a usar el servicio público.

Existen otras consideraciones para fijar la duración de la concesión. En ciertos servicios públicos concedidos de carácter técnico, la explotación regular exige la colaboración de un personal técnico seleccionado, numeroso y especializado. El concesionario sólo podrá reclutar convenientemente dicho personal cuando la concesión tiene cierta duración; de lo contrario, la inestabilidad y la precariedad de los empleos ofrecidos por el concesionario, alejarían a los buenos colaboradores." 62

Cuando se ha establecido plazo de duración de la concesión, la administración pública debe respetarlo, siendo esta cuestión ajena a la de establecer si ésta tiene derecho a rescatarla en cualquier momento, por razones de oportu-

---

62 Jere, Gastón.- Principios Generales del Derecho Administrativo, pp. 306 y ss., Traducción directa de la 3a. edición francesa por Julio N. San Millán Almagro, T.VI, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1949.

tunidad o de conveniencia.

El cumplimiento del plazo es la forma normal y prevista de extinción de la concesión, sin embargo, puede ser renovado, con lo que se proroga su existencia, por un período determinado de antemano, ante el simple pedido - del concesionario, quien deberá manifestar, antes del término de la concesión, la voluntad inequívoca de usar este derecho para que la concesión se prorogue en las condiciones existentes.

Concluido el plazo la concesión se extingue por lo que los bienes afectos al servicio público o dedicados a la explotación del bien, pasarán, sin costo alguno, a la propiedad del Estado, si el título de concesión o la ley así lo prevén.

La concesión en materia de radio y televisión, se otorga por un máximo de 30 años, la cual podrá ser refrendada al mismo concesionario, que tendrá preferencia sobre terceros según lo dispuesto en el numeral 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Consideramos que el plazo establecido para usar y explotar un canal de radio y televisión es razonable, en virtud de que se otorga por un período — de tiempo más o menos largo, lo que permitirá al concesionario recuperar las cuantiosas inversiones que va a efectuar, así como obtener la ganancia prevista por las partes, sin olvidar que puede prorrogarse el plazo.

**CAUSAS ANORMALES.**

B) Falta de objeto o materia de la concesión.

La concesión puede terminar por una serie de causas anormales o anticipadas, ya que no culmina con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz.

Si se hace imposible la prestación del servicio o se agota el bien propiedad del Estado, la consecuencia será que la concesión se extinga por falta de objeto o materia.

En radio y televisión no procede esta causal de extinción, por tratarse el espacio aéreo, objeto de la concesión, de un bien que no se agota con su uso y explotación.

C) Nulidad.

El término "nulidad" deriva del latín nullus, falto de valor, sin mérito alguno. <sup>63</sup>

Gramaticalmente, nulidad significa: "Vicio que disminuye o anula la estimación o validez de una cosa". <sup>64</sup> A su vez, nulo implica la idea de falta de valor y fuerza para obligar o tener efecto, por ser contrario a las -

---

63 Véanse: Corripio, Fernando.- Opus cit., p. 324. García de Diego, Vicente.- Diccionario Etimológico Español e Hispánico, p. 395, Editorial S.A.E.T. A., Madrid, 1954.

64 Cfr. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Opus cit. p. 962.

disposiciones legales existentes, o por carecer de las solemnidades que se requieren en el modo o en la substancia. <sup>65</sup>

Juan Palomar de Miguel, define a la nulidad como: "Vicio de que adolece un acto jurídico si se ha realizado con violencia u omisión de ciertas — formas o requisitos indispensables para considerarlo como válido." <sup>66</sup>

Rafael de Pina Vara, sostiene que la nulidad es: "Ineficiencia de un acto jurídico como consecuencia de la ilicitud de su objeto o de su fin, de la carencia de los requisitos esenciales exigidos para su realización o de la concurrencia de algún vicio de la voluntad en el momento de su celebración." <sup>67</sup>

Marienhoff, explica: "La "nulidad" se relaciona con el acto administrativo que origina la concesión, y es contemporánea a la formación de dicho acto. En consecuencia, la concesión será nula si en su fondo o en su forma contiene una violación de los pertinentes preceptos legales". <sup>68</sup>

Héctor Jorge Escola, manifiesta: "Doctrinalmente, se acepta que un acto administrativo será nulo cuando, gozando de una apariencia de legalidad, padece sin embargo de un vicio o defecto de gravedad en sus elementos — esenciales, que hace que no sea posible la producción de sus efectos jurídicos normales". <sup>69</sup>

<sup>65</sup> Alonso Martín.- Enciclopedia del Idioma, p. 2998, T. III, 1a. Ed., Edit. Aguilar, Madrid, 1982.

<sup>66</sup> Opus cit. p. 920.

<sup>67</sup> Opus cit. p. 356.

<sup>68</sup> Tratado de Dominio Público, p. 382, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1960.

<sup>69</sup> Tratado General de Procedimiento Administrativo, p. 107, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1975.

Con relación al tema, Gabino Fraga, establece que: "La nulidad de un acto se reconoce en que uno de sus elementos orgánicos, voluntad, objeto, forma, se ha realizado imperfectamente, o que el fin que perseguían los autores del acto está directa o expresamente condenado por la ley, sea implícitamente prohibido por ella porque contraría el buen orden social..." 70

Por la trascendencia del tema, apuntamos la opinión de Fernando Garrido Falla, quien afirma: "... el carácter extraordinario que la nulidad de ple no derecho tiene, que sólo deberá admitirse, como regla, cuando falte totalmente alguno de los elementos que hemos señalado como constitutivos del contrato administrativo, a saber: consentimiento, objeto, causa y forma." 71

Con vista en los pareceres expuestos, podemos afirmar que la nulidad se produce en los actos que habiendo nacido en el mundo jurídico, no reúnen los elementos de validez, tales como la capacidad, ausencia de vicios en la voluntad, licitud en el objeto y la forma.

Héctor Jorge Escala, señala las características y efectos del acto administrativo, a saber:

"1) siendo aplicable a estos actos el beneficio de la presunción de su legitimidad, los particulares están obligados a su cumplimiento, sin perjuicio de que puedan atacarlos por los medios admisibles a tal fin; los funcionarios

---

70 Opus cit., p. 296.

71 Opus cit., pp. 101-102.

públicos tienen, a su vez, la obligación de hacerlos ejecutar;

2) el vicio que produce la nulidad debe ser de una índole tal que no admita ser subsanado; por tanto, el acto no está sujeto a ratificación o confirmación;

3) la acción para impugnar judicialmente un acto nulo es imprescriptible, siéndolo también los recursos administrativos que permitan impugnarlo;

4) la administración tiene la posibilidad de revocar los actos nulos, - en cualquier momento, por causa de ilegitimidad;

5) la revocación de un acto nulo producirá sus efectos en forma retroactiva (ex tunc), de modo que quedan sin vigencia los efectos producidos hasta la declaración de la nulidad".<sup>72</sup>

En el Derecho administrativo no es posible formular una teoría de las nulidades como la del Derecho civil, la cual presenta lineamientos tan marcados como a continuación vamos a exponer.

Al respecto, Luis Muñoz, sostiene: "Es nulo el contrato que no puede producir efectos jurídicos, o cumplir su función propia, por faltarle algún elemento calificado de esencial con referencia al tipo legal respectivo, aunque ocasionalmente pueda producir algunos de sus efectos, u otros distintos, de -

---

72 Opus cit., p. 108.

carácter negativo o contradictorio, pues de otra suerte el negocio o contrato sería inexistente." <sup>73</sup>

La legislación extranjera en materia civil constituye el antecedente de nuestros Códigos de 1870, 1884 y 1928, este último, en vigor a partir del 1º de octubre de 1932, señala dos categorías de elementos o requisitos establecidos para la formación del acto jurídico.

En este orden de ideas, es dable afirmar que, el acto jurídico es la — manifestación de voluntad fundada en el Derecho, para producir consecuencias jurídicas, como son: crear, transmitir o transferir, modificar y extinguir de rechos y obligaciones, de tal suerte que, precisa para su formación, de ciertos elementos esenciales, llamados también de existencia, en razón de que al faltar alguno de ellos, jurídicamente resulta inexistente. Asimismo, requiere de elementos de validez, que no tienen el carácter de esenciales, es decir, — no son necesarios para la existencia del acto jurídico, pues si faltare alguno de éstos, originaría la nulidad más no la inexistencia del acto. En otras palabras, la falta de un elemento o requisito de validez, no impide que el acto exista, pero herido de nulidad o invalidez.

Los artículos 1794 y 1795 del Código Civil vigente, establecen los elementos de existencia y de validez.

Los primeros se relacionan como sigue:

---

73 Derecho Comercial, p. 506, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1960.

### 1.- El consentimiento.

Voluntad libre y cierta, en razón de suponer concurso de voluntades para la producción o transmisión de derechos y obligaciones, para cuyo efecto, la voluntad se exterioriza en forma expresa cuando se manifiesta verbalmente, por escrito, o bien, por signos inequívocos. El consentimiento resulta — tácito, por hechos o actos que lo presupongan o que autoricen a presumirlo, — según se desprende de lo previsto en el artículo 1803 del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal. Cabe destacar que la voluntad tiene un límite que lo constituye el orden público, según se deduce de lo previsto en el artículo 6o. del Código Civil en cuanto "La voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley, ni alterarla o modificarla".<sup>74</sup>

### 2.- El objeto.

Para Marcel Planiol y Georges Ripert, se llama objeto de la obligación "... la que puede ser exigida al deudor por el acreedor. Este objeto puede ser un hecho positivo, como la ejecución de un trabajo o la entrega de una suma de dinero: en tal caso se llama "prestación"; puede, también, ser un hecho negativo, es decir, una abstención."<sup>75</sup>

<sup>74</sup> Véanse: Ortíz Urquidí, Raúl. Derecho Civil, p. 273 y ss., Edit. Porrúa, 1a. Ed., México, 1977. Borja Soriano, Manuel. Teoría General de las Obligaciones, p. 141 y ss., Edit. Porrúa, S.A., 3a. Ed., México, 1959.

<sup>75</sup> Opus cit., p. 119.

### 3.- La solemnidad.

La voluntad, excepcionalmente, se externa en forma ritual o solemne, no es común como los dos anteriores requisitos, es propia para los actos que expresamente la ley requiere. En principio no existen contratos solemnes, - pero, si hay actos jurídicos solemnes como el matrimonio.

Los requisitos de validez son los que a continuación se informan:

#### I.- Capacidad.

En el ámbito jurídico se reconoce la capacidad de goce, llamada - - también capacidad de derechos o titularidad. Igualmente la capacidad de - ejercicio, de obrar o negociar.

Raúl Ortíz Urquidí, afirma que "La capacidad de goce es la aptitud que toda persona tiene para ser titular de derechos y obligaciones; el propio autor agrega, que "La capacidad de ejercicio es la aptitud que tienen determinadas personas para hacer valer sus derechos y cumplir sus obligaciones -- por sí mismas". 76

Al respecto, Ramón Sánchez Meda, sostiene: "La capacidad de ejercicio para contratar es la aptitud reconocida por la ley en una persona para celebrar por sí misma un contrato. Habrá incapacidad para obrar o de ejercicio a propósito de los contratos, cuando una persona no pueda celebrar por sí misma un contrato, pero esté en aptitud de hacerlo a través de un repre-

---

76 Opus cit., p. 297.

sentante". 77

2.- Ausencia de vicios de la voluntad, es decir, una voluntad no viciada, libre y conciente.

Entre otros requisitos, el acto jurídico para ser válido, requiere que la voluntad no este viciada, esto es, que se exprese sin error, entendiendo por éste el falso concepto de la realidad, además, que dicho consentimiento se exprese sin miedo o temor. A los vicios referidos se agrega el dolo, la mala fe, la ignorancia y la reticencia, a los que me atrevo calificar de meras formas de inducir a error.

Con relación al tema existe un amplio abanico de opiniones, criterios y pareceres, así Ramón Sánchez Medal, expresa: "Aunque exista el consentimiento en un contrato, puede ser deficiente por falta de conocimiento o por falta de libertad, esto es, por un vicio que afecte a la voluntad (violencia) o por un vicio que afecte a una y a otra facultad (la lesión)". 78

3.- Fin, objeto, motivo y condición lícitos.

El Código Civil en vigor, no estatuye un concepto de lo lícito, sin embargo, se deduce a contrario sensu de lo previsto en el artículo 1830 que se transcribe: "Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres".

---

77 De los Contratos Civiles, p. 28, Edit. Porrúa, S.A. 6a. Ed., México, 1982.

78 Idem., p. 32.

Marcel Planiol al referirse a las leyes de orden público sostiene:

"... en primer lugar, y necesariamente, todas las leyes de Derecho Público (constitucionales, administrativas, penales, procesales, internacionales públicas) es decir, aquellas que reglamentan la organización y atribuciones de los diferentes poderes y de sus agentes, así como las obligaciones y derechos de los particulares en materia política, electoral, de impuestos, servicio militar, etc. Todas estas leyes, que constituyen el régimen político del país, son su periores a las voluntades privadas". El mismo autor señala: "... una ley puede pertenecer al Derecho Privado, y, sin embargo, ser de orden público. Acontece esto siempre que la ley esté motivada por un interés general ..." <sup>79</sup>

El concepto de buenas costumbres es muy relativo, pues varía a través del tiempo y del espacio, por lo que no hay otra opción para determinarlas - que el prudente y sano juicio.

4.- La forma, pero solo en los casos en que la ley la requiera.

La forma de manifestación de la voluntad puede ser de manera expresa o tácita. Tradicionalmente se ha llamado forma, a la manera escrita de manifestar la voluntad.

Es dable afirmar que los negocios jurídicos se clasifican, de acuerdo a su forma, en consensuales, formales y solemnes.

---

<sup>79</sup> Citado por Ortíz Urquidí, Raúl, *opus cit.*, p. 331.

Son consensuales los negocios que se perfeccionan por el mero consentimiento.

Formales son aquellos que requieren, para su validez, de la forma escrita.

Los solemnes requieren de una formalidad escrita especial, pero de una importancia tal que si falta, el negocio jurídico no llega a tener existencia.

La nulidad absoluta procede por la ilicitud, todo acto ejercitado contra el tenor de las leyes de orden público, o contra las buenas costumbres es, - por regla general, nulo absolutamente.

La nulidad absoluta tiene las siguientes características:

- 1.- Es imprescriptible.
- 2.- Es inconfirmable.
- 3.- Puede ser invocada por cualquier interesado.
- 4.- Generalmente, produce efectos, que deben ser destruidos por decisión judicial. Una vez pronunciada sentencia no deja ningún efecto atrás.

La nulidad relativa tiene su causa en vicios internos, a saber:

- 1.- Incapacidad.
- 2.- Inobservancia de la forma.
- 3.- Vicios de la voluntad.

La nulidad relativa tiene las siguientes características:

- 1.- Ratificable.
- 2.- Prescriptible.
- 3.- Produce efectos.
- 4.- La acción corresponde a la parte perjudicada.

La nulidad de los actos administrativos es lisa o llana o de pleno derecho.

El principio que rige en materia administrativa es el de la nulidad absoluta, en virtud de la disposición contenida en el artículo 8 del Código Civil, que a la letra dice: "Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos que la ley ordene lo contrario".

La nulidad civil y administrativa son diferentes, en virtud de lo que señala Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, quien sostiene:

"1.- La nulidad civil sólo puede ser declarada por el juez, la administrativa puede ser declarada por el juez o por la autoridad administrativa.

2.- La nulidad civil se establece para proteger intereses particulares, la administrativa para proteger el interés público.

3.- La nulidad civil puede solicitarla cualquier interesado, la administrativa

trativa sólo la puede pedir quien tenga un interés jurídico". 80

La nulidad en materia de radio y televisión es congruente con la doctrina, al señalar el numeral 29 de la Ley Federal de Radio y Televisión que: - "Son nulas las concesiones y los permisos que se obtengan o se expidan sin llenar los trámites o en contravención con las disposiciones de esta ley y sus reglamentos". Asimismo, la autoridad a quien corresponde declarar la nulidad de la concesión es la misma que otorgó: la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que deberá sujetarse a un procedimiento administrativo --- que consta de las siguientes fases:

a).- Se hace del conocimiento del concesionario la causal de nulidad que ocurra, y le concede un plazo de treinta días para que presente sus defensas y pruebas.

b).- Formuladas las defensas y presentadas las pruebas, o transcurrido el plazo sin que se hubieren presentado, dictará su resolución declarando la procedencia o improcedencia de la nulidad, salvo cuando medie caso fortuito o fuerza mayor.

Declarada la nulidad y cuando la causa sea imputable al concesionario, éste perderá, a favor del erario federal, el importe del depósito o fianza que hubiese otorgado para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones.

---

80 Elementos de Derecho Administrativo, p. 187, 1a. ed., Edit. Limusa, -- México, 1986.

## D) Caducidad.

El término "caducidad" deriva del latín *caducus*, de *decrépito*, achacoso, senil, que ha dejado de ser o perdido su efectividad. <sup>81</sup>

Gramaticalmente, caducidad significa: "Acción y efecto de caducar, - perder su fuerza una ley o un derecho. Presunción legal de que los litigantes han abandonado sus pretensiones cuando, por determinado plazo, se abstienen de gestionar en los autos". <sup>82</sup> A su vez, caducar significa: "Chochar, - Envejecer, hacerse anciano. Perder su fuerza una ley, testamento, contrato, etc. Arruinarse o acabarse alguna cosa por antigua y gastada". <sup>83</sup>

"Caducidad es la acción y efecto de caducar, acabarse, extinguirse, - perder su efecto, sea por falta de uso, por terminación del plazo u otro motivo, alguna ley, decreto, costumbre, instrumento público, etcétera. La caducidad pertenece al campo del dejar de ser". <sup>84</sup>

Rafael de Pina, define la caducidad como: "Extinción de un derecho, facultad, instancia o recurso". <sup>85</sup>

Juan Palomar de Miguel, al referirse a la caducidad de la concesión --

---

81 Véanse: Corripio, Fernando.- Opus cit., p. 79. García de Diego, Vicen-  
te.- Opus cit. p. 134.

82 Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Opus cit., p. --  
235.

83 Alonso, Martín.- Opus cit., T.I., p. 836.

84 Enciclopedia Jurídica Ormeba, pp. 481-482, T. II, Industria Gráfica del --  
Libro S.R.L., Buenos Aires, 1976.

85 Opus cit., p. 135.

señala: "Aquella que, en las obras y servicios públicos, tiene lugar por incumplimiento de alguna de las condiciones o plazos en que incurre el concesionario". 86

Miguel S. Marienhoff, con relación al tema sostiene: "Otra causa - que extingue la concesión es la "caducidad" de la misma. Ella procede cuando el concesionario incurre en incumplimiento de las obligaciones a su cargo, siempre que dicho incumplimiento le sea imputable". 87

Héctor Jorge Escola, manifiesta: "La caducidad es otra de las formas de extinción de los actos administrativos y se produce en aquellos casos en - que la extinción se origina en el incumplimiento, por parte del administrado, de las obligaciones que le imponía el acto en cuestión". 88

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, establece: "El acto administrativo también puede extinguirse por caducidad, cuando su existencia esta sujeta al cumplimiento de ciertas obligaciones a cargo de su destinatario y éste no cumple con ellas". 89

Benjamín Villegas Basavilbaso, afirma que: "El incumplimiento de - las obligaciones impuestas por el acto de la concesión tiene como efecto jurídico la extinción del vinculum iuris. Esa causa de extinción se denomina caducidad". 90

---

86 Opus cit., p. 203.

87 Opus cit., p. 384.

88 Opus cit., p. 116.

89 Opus cit., p. 188.

90 Derecho Administrativo, p. 267, T. IV, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1952.

Por la trascendencia del tema, apuntamos la opinión de Renato Afessi, que establece: "La caducidad, que puede ser declarada por el ente concedente en caso de incumplimiento del concesionario en cualquiera de sus obligaciones fundamentales, siempre que el ente concedente no recurra a la ejecución de oficio".<sup>91</sup>

La caducidad es una forma anticipada de extinción de los actos administrativos, derivada del incumplimiento por parte del concesionario, de las obligaciones que le están impuestas, o que ha contraído, siempre y cuando dicho incumplimiento sea imputable a éste.<sup>92</sup>

La caducidad supone una falta grave de las obligaciones por parte del concesionario. Es necesario que la transgresión le sea imputable, ya que de no ser así la caducidad no puede pronunciarse.

Es dable afirmar que la caducidad opera en los siguientes casos:

- 1.- El concesionario no inicia los trabajos en la fecha fijada.
- 2.- Cuando el concesionario ejerce sus obligaciones en forma defectuosa o incompleta.
- 3.- La no terminación de los trabajos en los plazos establecidos.

---

<sup>91</sup> Instituciones de Derecho Administrativo, Traducción de la 3a. edición italiana por Buenaventura Pellisé Prats, p. 178, T. I, BOSCH, Casa Editorial, Barcelona, 1970.

<sup>92</sup> Véanse: Bielsa, Rafael, *Opus cit.*, p. 339. Sayagués Laso, Enrique. - *Opus cit.*, pp. 77-78. Acosta Romero, Miguel, *Opus cit.*, p. 184. Díez, - Manuel María, *Opus cit.*, p. 297.

- 4.- Una falta grave a una obligación esencial.
- 5.- El concesionario interrumpa, durante cierto período, la explotación del servicio público concedido.
- 6.- Desconocimiento sistemático de sus obligaciones.

La declaratoria de caducidad debe ser posterior a la mora. Esta sanción administrativa, debe estar precedida de una notificación o intimación, al concesionario para que en un plazo razonable cese el incumplimiento de sus obligaciones. La caducidad debe determinar la inhabilitación para el otorgamiento de nuevas concesiones.

Esta forma de extinción anticipada de las concesiones puede ser declarada aunque no se prevea en el pliego de condiciones, en virtud de que la situación irregular que prevalece no requiere más que la comprobación del hecho por parte de la autoridad concedente. Así, la administración pública, no deberá esperar una decisión judicial, después de largos años de litigio.

Lo anterior, no implica que el concesionario no deba ser oído previamente para declarar lo que a su derecho converga.

El daño que recibe el concesionario por esta forma de extinción no es indemnizable, en virtud de que es la pena de su propia culpa.

La caducidad en materia de radio y televisión es congruente con la doctrina al establecer el artículo 30 de la ley de la materia las siguientes causas de caducidad:

" I.- No iniciar o no terminar la construcción de sus instalaciones sin causa justificada, dentro de los plazos y prórrogas que al efecto se señalen;

II.- No iniciar las transmisiones dentro de los plazos fijados en la -- concesión, salvo causa justificada;

III.- No otorgar la garantía a que se refiere el artículo 18 de esta -- ley."

De la lectura del precepto citado, podemos concluir que la caducidad -- opera por el incumplimiento de las obligaciones a cargo del concesionario, -- siempre y cuando sea imputable a éste.

Antes de la declaración de caducidad, el numeral 35 de la Ley Federal de Radio y Televisión, establece la garantía al concesionario de que va a ser escuchado en defensa de sus intereses, haciéndole saber los motivos que la -- originan, para que en un plazo de treinta días presente sus defensas y pruebas, para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes esté en condiciones -- de dictar su resolución.

El titular de una concesión, declarada caduca, no podrá obtener una -- nueva, dentro de un plazo de uno a cinco años contados a partir de la fecha de ésta.

#### E) Revocación.

El término revocación proviene de la voz latina revocatio-onis, acción

y efecto de revocar, dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución. Revocar deriva del latín *revocare*, cancelar, rescindir. <sup>93</sup>

Gramaticalmente revocación significa: "Acción y efecto de revocar, Anulación, substitución o enmienda de orden o fallo por autoridad distinta de la que había resuelto. Acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por -- la voluntad del otorgante". <sup>94</sup>

Miguel Acosta Romero, al referirse a la revocación administrativa sostiene: "... es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma parcial o total, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas, o de interés público". <sup>95</sup>

Héctor Jorge Escola, concibe a la revocación como una: "... de las formas de extinción de los actos administrativos, que puede caracterizarse -- diciendo que es la extinción de un acto de esa naturaleza, fundándose para -- ello en razones de oportunidad o interés público, como por razones de ilegitimidad". <sup>96</sup>

Gabino Fraga, con relación al tema señala: "La revocación es el retiro unilateral de un acto válido y eficaz por un motivo superveniente". <sup>97</sup>

<sup>93</sup> Véanse: Alfonso, Martín, Opus cit., p. 3623. García de Diego, Vicente, Opus cit., p. 480. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Opus cit., p. 2856.  
<sup>94</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Opus cit., p. -- 1187.

<sup>95</sup> Opus cit., p. 152.

<sup>96</sup> Opus cit., p. 111.

<sup>97</sup> Opus cit., p. 309.

Miguel S. Marienhoff, manifiesta: "La revocación reconoce como causa determinante de la extinción del acto, la ilegitimidad de éste o las exigencias del interés público. De ahí los dos tipos de revocación: a) por razones de ilegitimidad; b) por razones de oportunidad, mérito o conveniencia".<sup>98</sup>

Por la trascendencia del tema, apuntamos la opinión de Luis Humberto Delgadillo, quien sostiene: "Es la declaración unilateral de la autoridad que extingue un acto administrativo válido y eficaz por motivos de oportunidad. - A diferencia de la nulidad, en la que el acto se anula por vicios de origen, - con carácter declarativo y efectos retroactivos, en la revocación la extinción procede por motivos de oportunidad que se generan después que el acto nació; su naturaleza es constitutiva y los efectos se producen hacia el futuro".<sup>99</sup>

Hemos de convenir, con base en las definiciones de los tratadistas citados en los párrafos precedentes, que la revocación es una forma de extinción de la concesión que es declarada por la autoridad administrativa de manera unilateral, es decir, no se requiere el consentimiento del concesionario, ya que no constituye un medio de impugnación de los actos administrativos. La revocación procede por:

a).- Causas de interés público, hablándose también en este caso de revocación por causas de oportunidad, mérito o conveniencia.

b).- Causas de ilegitimidad.

---

<sup>98</sup> Opus cit., p. 402.

<sup>99</sup> Opus cit., p. 189.

Esta forma de extinción se fundamenta en motivos supervenientes que justifican la eliminación de un acto, válidamente nacido, de la vida jurídica. La revocación constituye un nuevo acto, también perfectamente válido, que deja sin efectos el anterior, no modificando los que se produjeron en el pasado, es por esto que se afirma que sus consecuencias son ex nunc.

Con la revocación, no se lesiona la garantía de seguridad jurídica consagrada en nuestra carta magna, en virtud del supuesto de que la autoridad administrativa cambie en razón del interés público, en cuyo caso está autorizada, con apego a las disposiciones legales aplicables, para revocarla e impedir que siga produciendo sus efectos jurídicos la concesión otorgada.

La facultad de revocar, no se otorga en forma absoluta y discrecional a la autoridad administrativa, no es facultad del concedente que pueda ser — ejercida ad libitum. Esta causal de extinción debe estar fundada y motivada en la ley.

En la declaración de revocación, debe invariablemente, prevalecer el interés público sobre el privado.

Se reconoce que sólo puede hacerse valer en aquellos actos que se consideran del tracto sucesivo, es decir, cuyos efectos se prolongan en el tiempo y en el espacio, ya que sería materialmente imposible revocar un acto de — efectos instantáneos.

La revocación en materia de radio y televisión, trata de la declaración que viene a poner término a una concesión, antes del cumplimiento del plazo,

fundadas en violaciones graves a la ley o a la concesión misma, cometidas — por el titular de ésta, al efecto, el artículo 31 de la ley de la materia, establece: "Son causas de revocación de las concesiones:

I.- Cambiar la ubicación del equipo transmisor sin previa autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

II.- Cambiar la o las frecuencias asignadas, sin la autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

III.- Enajenar la concesión, los derechos derivados de ella o el equipo transmisor, sin la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

IV.- Enajenar, ceder o transferir, hipotecar, dar en garantía o en fideicomiso o gravar de cualquier modo, íntegra o parcialmente, la concesión y los derechos derivados de ella, el equipo transmisor, o los bienes afectos a su actividad, a Gobierno, empresa o individuo extranjeros, o admitirlos como socios de la negociación concesionaria;

V.- Suspender sin justificación los servicios de la estación difusora — por un período mayor de 60 días;

VI.- Proporcionar al enemigo, en caso de guerra, bienes o servicios de que se disponga, con motivo de la concesión;

VII.- Cambiar el concesionario su nacionalidad mexicana o solicitar — protección de algún Gobierno, empresa o persona extranjeros;

VIII.- Modificar la escritura social en contravención con las disposiciones de esta ley;

IX.- Cualquier falta de cumplimiento a la concesión, no especificada en las fracciones anteriores."

El concesionario en el caso de revocación perderá en favor del erario federal el importe de la fianza o depósito que hubiese otorgado para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones, asimismo en los casos enunciados en las fracciones IV, VI y VII del numeral 31 de la Ley Federal de Radio y Televisión, éste perderá la propiedad de los bienes en favor de la nación. En los demás casos, el concesionario conservará la propiedad de los mismos, pero tendrá la obligación de levantar las instalaciones en el término que le imponga la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, quien podrá efectuarlo a costa del concesionario siguiendo el procedimiento establecido en el Código Fiscal de la Federación. Igualmente el Ejecutivo Federal tendrá el derecho de adquirir la propiedad de los bienes del concesionario, previo pago de su valor.

La revocación será declarada administrativamente por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para tal efecto la ley de la materia establece un procedimiento que tiene la forma de un juicio, con demanda, contestación, pruebas y resolución, todo dentro de los términos señalados para cada fase de éste.

Es claro que las resoluciones que se dicten podrán ser revisadas por el Poder Judicial, mediante el correspondiente juicio de garantías.

El titular de una concesión revocada no podrá obtener otra durante un plazo de uno a cinco años, según la gravedad de la falta. Asimismo, no podrá otorgarse otra nueva al que hubiere incurrido en alguna de las causales — previstas en el artículo 31 fracciones IV, VI y VII.

La Ley Federal de Radio y Televisión, en su precepto 37 establece las causas de revocación de los permisos, al efecto estatuye:

I.- Cambiar la ubicación del equipo transmisor sin la autorización — de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

II.- Cambiar la o las frecuencias asignadas, sin la autorización de — la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

III.- Transmitir anuncios comerciales o asuntos ajenos a aquéllos pa— ra los que se concedió el permiso;

IV.- No prestar con eficacia, exactitud y regularidad, el servicio — especializado, no obstante el apercibimiento, y

V.- Traspasar el permiso sin la autorización de la Secretaría de Co— municaciones y Transportes."

El procedimiento para declarar revocado los permisos de estaciones ofi— ciales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que esta— blezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios, es el mismo que se sigue en las concesiones para explotar comer— cialmente canales de radio y televisión.

F) Rescate.

El término rescatar proviene del latín recaptare, que significa recoger, recobrar por precio o fuerza lo que el enemigo ha tomado, a su vez rescate implica la idea de pagar con dinero lo que se rescata. <sup>100</sup>

Manuel María Díez, define al rescate como: "... una decisión unilateral por la que el concedente pone fin a la concesión de servicios públicos, antes de la fecha fijada para su expiración, sin que el concesionario haya incurrido en una falta que diera motivo para declarar la caducidad". <sup>101</sup>

Enrique Sayagués Laso, con relación al tema sostiene: "En ciertos casos la administración concedente puede extinguir la concesión por acto unilateral, antes del vencimiento del plazo estipulado, indemnizando al concesionario. Es el rescate de la concesión." <sup>102</sup>

Rafael Bielsa, al referirse al rescate sostiene: "El rescate es substancialmente la revocación de un acto administrativo, pero sólo en razón de interés público. Y este interés público lo aprecia la Administración pública discrecionalmente." <sup>103</sup>

---

100 Véanse: Alonso Martín, Opus cit., T. III, p. 3598. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Opus cit., p. 1177.

101 Opus cit., p. 300.

102 Opus cit., p. 82.

103 Opus cit., p. 350.

El rescate supone la observancia de lo siguiente:

- 1.- Es una decisión unilateral del concedente.
- 2.- Constituye una forma de extinción anticipada de la concesión.
- 3.- El concesionario no incurre en incumplimiento de obligaciones.
- 4.- La administración concedente debe indemnizar al concesionario.
- 5.- El rescate opera en razón del interés público que la autoridad otorgante aprecia de manera discrecional.
- 6.- Se puede dar el rescate aún cuando en la ley y en el pliego de -- condiciones no se estipule.

La Ley Federal de Radio y Televisión no contempla al rescate como -- una forma de extinción de la concesión, sin embargo, consideramos que en -- materia de radiodifusión puede operar esta forma de extinción cuando, por ra -- zones de interés público, sea necesario que el Estado se haga cargo de esta -- actividad.

G) Renuncia.

La renuncia como forma de extinción de la concesión no puede ser una renuncia lisa y llana, dependerá de la importancia del servicio público o de la necesidad que el Estado tenga de explotar determinados bienes para que pueda aceptarse, asimismo, operará siempre y cuando no se lesionen derechos de -- terceros, ni se afecte el interés público.

La Ley Federal de Radio y Televisión no prevé la renuncia como cau-

sa de extinción de la concesión, sin embargo la consideramos improcedente en virtud de la trascendencia e importancia que tiene en la vida cultural, económica y social de nuestro país.

#### H) Quiebra del concesionario.

La persona física o moral, sujeta a quiebra, carece de la potencialidad económica que debe tener para explotar una concesión de servicios públicos o de bienes de la nación, por lo que resulta obvio que su titular al no poder -- hacer frente a las obligaciones que le impone la concesión, ésta debe concluir, debiendo el Estado asegurar la continuidad del servicio para evitar que afecte a los usuarios de éste.

## CONCLUSIONES

1a.- La concesión para explotar comercialmente un canal de radio o televisión se otorga para usar y aprovechar bienes del Estado, como lo es el espacio aéreo, medio por el cual se propagan las ondas portadoras de la señal. Esta importante actividad de interés público esta regulada por la Ley Federal de Radio y Televisión de 19 de enero de 1960.

2a.- El fundamento constitucional del régimen de concesión en materia de radio y televisión, lo constituyen los artículos 27 párrafos cuarto y sexto y 42 del Código Fundamental, que disponen que el dominio de el espacio aéreo corresponde a la nación. Asimismo, el uso de los bienes del dominio directo de la nación solo puede hacerse por los particulares mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal.

3a.- De las teorías que tratan de determinar la naturaleza jurídica de la concesión, la que mejor la explica, es la del acto mixto, porque contiene cláusulas de naturaleza reglamentaria y de carácter contractual, toda vez que el Estado garantiza el adecuado uso, aprovechamiento y explotación del bien concesionado, al establecer unilateralmente cláusulas reglamentarias, las cuales se refieren a la organización y funcionamiento técnico de la empresa concesionaria, al mismo tiempo que permite al concesionario convenir con la autoridad otorgante de ciertas ventajas personales y económicas, cuyos intere

ses van a estar protegidos contractualmente.

4a.- El uso del espacio aéreo mediante canales de radio o televisión es de jurisdicción federal, consecuentemente, el Congreso de la Unión es el único facultado para legislar sobre vías generales de comunicación, de conformidad con el artículo 73 fracción XVII de nuestra Carta Magna.

5a.- La radiodifusión puede ser proporcionada por el Estado, por los particulares o por ambos. Consideramos que el sistema mixto, que en nuestro país se lleva a cabo, constituye la mejor fórmula ya que evita el monopolio del Estado sobre esta materia, propiciando, además, una libre competencia que reditúa en un mejor servicio.

6a.- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, entre sus atribuciones de mayor importancia, es la autoridad encargada de otorgar y revocar concesiones y permisos para estaciones de radio y televisión, así como de vigilar, desde el punto de vista técnico, el funcionamiento y operación de las estaciones emisoras.

7a.- La Comisión de Radiodifusión es un órgano colegiado del Gobierno Federal para utilizar el tiempo de transmisión de que dispone el Estado en las estaciones radiodifusoras comerciales, oficiales y culturales de conformidad con el acuerdo de 27 de junio de 1969 que autoriza el llamado "Tiempo Fiscal", es decir, el concesionario cumple su obligación tributaria poniendo a --

disposición del Estado el 12.5% del tiempo diario de transmisión de cada estación.

Estos tiempos de transmisión no son acumulables, ni el uso podrá diferirse aún cuando no sean utilizados. Si se usan serán distribuidos proporcional y equitativamente dentro del horario de la estación radiodifusora, tomando en cuenta las características de la programación.

8a.- El procedimiento para otorgar una concesión de radio o televisión es de carácter administrativo, en el que no hay partes en conflicto. Los interesados en obtenerla concurren ante la autoridad administrativa — cumpliendo los requisitos que establece la Ley Federal de Radio y Televisión, a su vez la Secretaría de Comunicaciones y Transportes resolverá, a su libre juicio, a quien debe otorgarse, esta facultad es discrecional por parte de la autoridad otorgante.

9a.- La concesión es constitutiva de derechos y obligaciones, naciendo y generándose desde el otorgamiento de ésta. Los derechos derivados de la concesión se otorgan intuitu personae, por lo que no podrán transmitirse sin el consentimiento de la autoridad administrativa que los da.

10a.- La concesión de radio o televisión puede terminar de un modo normal, como lo es el vencimiento del plazo, o de manera anticipada o anormal, dentro de esta forma cabe señalar las siguientes: falta de objeto o materia de la concesión, nulidad, caducidad, revocación, rescate, renuncia, - -

quiebra del concesionario. Las principales causas de extinción que prevee la Ley Federal de Radio y Televisión son la nulidad, caducidad y revocación, - para tal efecto establece un procedimiento administrativo para declararlas, - en éste se escucha al concesionario en defensa de sus intereses.

## BIBLIOGRAFIA

## JURIDICA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo, - 4a. Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1981.
- 2.- Alessi, Renato. Instituciones de Derecho Administrativo, Traducción - de la 3a. edición italiana por Buenaventura Pellisé Prats, T.1, BOSCH, Casa Editorial, Barcelona, 1970.
- 3.- Bielsa, Rafael. Principios de Derecho Administrativo, 3a. Ed. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1966.
- 4.- Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, T.1, 6a. Ed., LA LEY, Sociedad Anónima Editora e Impresora, Buenos Aires, 1969.
- 5.- Borja Soriano, Manuel. Teoría General de las Obligaciones, 3a. Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1959.
- 6.- Bravo González, Agustín - Bialostosky, Sara. Compendio de Derecho Romano, 8a. Ed., Edit. Pax-México, Librería Carlos Cesarman, S.A., México, 1976.
- 7.- Briseño Sierra, Humberto. El Proceso Administrativo en Iberoamérica, 1a. Ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1968.
- 8.- Calamandrei, Piero. Instituciones de Derecho Procesal Civil, Traducción de la segunda edición italiana y estudio preliminar por Santiago - Sentís Melendo, T. 1., Ediciones Jurídicas Europa- América, Buenos - Aires, 1973.
- 9.- Carneluti, Francesco. Derecho Procesal Civil y Penal, Traducción de

- Santiago Sentís Melendo, T.I., Derecho Procesal Civil, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos aires, 1971.
- 10.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Alberto. Elementos de Derecho Administrativo, 1a. Ed., Edit. Limusa, México, 1986.
  - 11.- Del Río González, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, — 1a. Ed., Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1981.
  - 12.- Díez, Manuel María. Derecho Administrativo, T. IV, Edit. Biblioteca Argentina, 1969.
  - 13.- Escola, Héctor Jorge. Tratado General de Procedimiento Administrativo, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1975.
  - 14.- Fernández, José Luis. Derecho de la Radiodifusión, Edit. Olimpo, — México, 1960.
  - 15.- Flores Zavala, Ernesto. Los productos, V. II, 1a. Ed., Tribunal Fiscal de la Federación. Colección de Estudios Jurídicos.
  - 16.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 14 Ed., Edit., Porrúa, S.A., México, 1975.
  - 17.- García Oviedo, Carlos - Martínez Usero, Enrique. Derecho Administrativo, T. II, 9a. Ed., Talleres Artes Gráficas Interamericanas, S.A., Madrid, 1968.
  - 18.- Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo, V. II, — 2a. Ed., Talleres Gráficos de Bolaños y Aguilar, Madrid, 1962.
  - 19.- Jéze, Gastón. Principios Generales del Derecho Administrativo, Traducción directa de la 3a. edición francesa por Julio N. San Millán Almagro, T. VI, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1949.
  - 20.- Marienhoff, Miguel S. Tratado de Dominio Público, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1960.

- 21.- Mazeaud, Henri y León y Mazeaud, Jean. Lecciones de Derecho Civil, Segunda Parte, Traducción de Luis Alcalá - Zamora y Castillo, V. I, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1960.
- 22.- Muñoz, Luis. Teoría General del Contrato, 1a. Ed., Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1973.
- 23.- Muñoz, Luis. Derecho Comercial, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1960.
- 24.- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, 4a. Ed., -- Edit., Porrúa, S.A., México, 1976.
- 25.- Ortíz Urquidi, Raúl. Derecho Civil, 4a. Ed., Edit. Porrúa, México, 1976.
- 26.- Ospina Fernández, Guillermo. Régimen General de las Obligaciones, - Ed. Temis, Bogotá, 1976.
- 27.- Petit, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano, Traducido de la 9a. Ed. Francesa por D. José Fernández González, Catedrático en la Universidad de Valladolid, México, 1953.
- 28.- Planiol, Marcel - Ripert, Georges. Tratado Elemental de Derecho Civil. Traducción por el Lic. José M. Cajica Jr., 1a. Ed., Cárdenas - Editor y Distribuidor, México, 1983.
- 29.- Rocco, Ugo. Tratado de Derecho Procesal Civil, Traducción de Santiago Sentis Melendo y Marino Ayerra Rendin, T. I., Temis Bogotá - Depalma, Buenos Aires, 1969.
- 30.- Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil, T. IV, 10a. -- Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1977.
- 31.- Sánchez Colín, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 7a. Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1981.

- 32.- Sánchez Medal, Ramón. De los Contratos Civiles, 6a. Ed., Edit. — Porrúa, S.A., México, 1982.
- 33.- Sayagués Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, T.I., — 3a. Ed., Edit. Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, S.A., Montevideo, 1974.
- 34.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, T. II, 8a. Ed., Edit.-Porrúa, S.A., México, 1981.
- 35.- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1908-1978,- 8a. Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1978.
- 36.- Toral Moreno, Jesús. Derecho Procesal Civil. Primer curso, Universidad Nacional Autónoma de México, 1960.
- 37.- Vedel, Georges. Derecho Administrativo, Traducción de la sexta edición francesa por Juan Rincón Jurado, Edit., Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid, 1980.
- 38.- Villegas Basavilbaso, Benjamín. Derecho Administrativo, T. IV, Tipografía Argentina, Buenos Aires, 1952.

## GENERAL .

- 1.- Alonso Martín. Enciclopedia del Idioma, T. III, 1a. Ed., Edit. Aguilar, Madrid, 1982.
- 2.- Blázquez Fraile, Agustín. Diccionario Español Latino, Edit. Ramón Sopena, S.A., Barcelona, 1960.
- 3.- Corripio, Fernando. Diccionario Etimológico General de la Lengua Castellana, Edit. Bruquera, S.A., Barcelona, 1977.
- 4.- De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho, 11a. Ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1983.
- 5.- Enciclopedia Jurídica Omeba, T. II, Industria Gráfica del Libro, S.R.L., Buenos Aires, 1976.
- 6.- Escriche, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, T. I., 1a. Ed., Edit. Manuel Porrúa, S.A., México 1972.
- 7.- García de Diego, Vicente. Diccionario Etimológico Español e Hispánico, Editorial S.A.E.T.A., Madrid, 1954.
- 8.- García-Pelayo y Gross, Ramón. Pequeño Larousse en Color, Ediciones Larousse, Edit. Noguer, Barcelona, 1972.
- 9.- Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, 10a. Ed., - Edit. Porrúa, México, 1977.
- 10.- Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas, Edit. Mayo Ediciones, S. de R.L., México, 1981.
- 11.- Primer Diccionario Etimológico de la Lengua Española, T. I - IV, Establecimiento Tipográfico de Alvarez Hermanos, Madrid, 1981.

- 12.- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, Edit. - Espasa-Calpe S.A., Madrid, 1970.

**LEGISLACION.**

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 3.- Ley de Vías Generales de Comunicación.
- 4.- Ley Federal de Radio y Televisión.
- 5.- Ley General de Bienes Nacionales.
- 6.- Código Civil.
- 7.- Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos.
- 8.- Código Federal Electoral.
- 9.- Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica.
- 10.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**OTRAS FUENTES.**

- 1.- Acuerdo por el que se constituye una Comisión Intersecretarial para utilizar el tiempo de transmisión de que dispone el Estado en las radiodifusoras comerciales, oficiales y culturales.
- 2.- Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades.
- 3.- Modelo de concesión. Tomado de disposiciones generales en materia de radio y televisión. México, Poder Ejecutivo Federal, 1969.
- 4.- Acuerdo por el que se reafirma y fortalece el culto a los Símbolos Nacionales.