

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



**MEDIOS DE CONTROL ESTATAL DE LA
TELEVISION COMERCIAL EN MEXICO.**

TESIS PROFESIONAL

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

JUSTINO EDUARDO ANDRADE SANCHEZ

MEXICO, D. F.

1973



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 esta 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.

**MEDIOS DE CONTROL ESTATAL
DE LA TELEVISION COMER-
CIAL EN MEXICO**

Agradezco al Dr. Andrés Serra Rojas
su consejo y orientación en la el-
aboración de este trabajo.

C O N T E N I D O

	Pag.
INTRODUCCION.....	6
CAPITULO I.- FUNDAMENTOS LEGALES DEL CONTROL ESTATAL SOBRE - LA TELEVISION COMERCIAL.....	13
1.- Fundamento constitucional del régimen jurídico de la tele- visión. 2.- Fundamento constitucional del régimen de concesión en materia de televisión comercial. 3.- Fundamento constitucio- nal de la jurisdicción federal en materia de televisión. 4.- -- Fundamento constitucional del control sobre la libertad de ex- presión en la televisión. 5.- Fundamento constitucional de las medidas de control establecidas a través de disposiciones fis- cales. 6.- Fundamentos legales de la vigilancia estatal en ma- teria de televisión. 7.- Necesidad de revisar el fundamento -- constitucional de la legislación sobre televisión.	
CAPITULO II.- CLASIFICACION DE LOS MEDIOS DE CONTROL ESTATAL- SOBRE LA TELEVISION COMERCIAL.....	46
CAPITULO III.- CONTROL SOBRE EL CONCESIONARIO.....	54
1.- Control sobre la naturaleza del concesionario. 2.- Autori- dades encargadas de ejercer el control. 3.- Sanciones. a).- <u>Nu</u> <u>lidad</u> . b).- Revocación. c).- Pérdida de bienes. d).- <u>Impedimen</u> <u>to absoluto</u> para obtener otra concesión. 4.- Observaciones <u>per</u> <u>sonales</u> . 5.- Requisitos para la obtención de la concesión. 6.- Procedimiento administrativo para determinar el otorgamiento - de la concesión. 7.- Sanciones.	
CAPITULO IV.- CONTROL SOBRE LAS INSTALACIONES.....	84
1.- Fuentes del control. 2.- Autoridades encargadas de ejercer lo. 3.- Sanciones.	
CAPITULO V.- CONTROL SOBRE LAS EMISIONES.....	94
1.- CONTROLES POLITICOS. a).- Fuentes. b).- Autoridades encar- gadas de ejercer el control c).- Sanciones. 2.- CONTROLES SANI TARIOS. a).- Fuentes. b).- Autoridades encargadas del control. c).- Sanciones. 3.- CONTROLES MORALES. a).- Fuentes. b).- <u>Auto</u> <u>ridades</u> . c).- Sanciones. 4.- CONTROLES SOCIALES. a).- Fuentes.	

b).- Autoridades. c).- Sanciones.

CAPITULO VI.- EL ESTADO COMO CREADOR DEL CONTENIDO DE LAS EMI SIONES.....	133
CAPITULO VII.- DIFERENTES SISTEMAS DE CONTROL ESTATAL SOBRE LA TELEVISION EN EL MUNDO.....	139
1.- Sistema de control absoluto. 2.- Sistema de libre concu- rrencia. 3.- Sistema mixto. 4.- Sistema que se aplica en Méxi- co.	
CONCLUSIONES.....	147
BIBLIOGRAFIA.....	158
FUENTES JURIDICAS CONSULTADAS.....	161

ADVERTENCIA. Por la frecuencia con la que debemos hacer mención en el texto de esta tesis a la Ley Federal de Radio y Televisión, hemos adoptado la abreviatura: L. F. R. T. para referirnos a -- ella.

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

"La nueva interdependencia electrónica recrea al mundo a imagen de una Aldea Global".

Marshall McLuhan.

Entre las características de nuestro siglo ocupan un lugar muy importante dos fenómenos de origen diverso cuya relación, dentro del ámbito de nuestro país, nos proponemos estudiar.

El primero de ellos encuentra sus gérmenes en la centuria pasada, con invenciones como el telégrafo o el teléfono, y fundamentalmente con la demostración hecha por Hertz en 1888 de que las vibraciones eléctricas se propagan en forma de ondas electromagnéticas. Estos fueron los fundamentos tecnológicos que propiciaron el exorbitante desarrollo de los medios de comunicación que alcanzan en la actualidad una dimensión no imaginada apenas hace un cuarto de siglo, dimensión a la que se refiere Teilhard de Chardin diciendo: "Gracias al prodigioso hecho biológico representado por el descubrimiento de las ondas electromagnéticas, cada individuo se encuentra en adelante (de modo activo y pasivo) simultáneamente presente, sobre mar y tierra, en cada uno de los rincones del mundo" (Phenomenon of Man).

En torno a esta expansión de los medios electrónicos de comunicación se ha construido toda una teoría, uno de cuyos represen

tantes, -si no el más importante sí el más debatido- Marshall McLuhan, convierte a la aparición de estos medios en origen de una profunda transformación cultural de la sociedad humana; y es indudable que ha sido el surgimiento de la Televisión, la manifestación más evolucionada de la técnica de la comunicación, con su maravillosa ubicuidad, su profunda penetración y sobre todo, su difusión mundial como forma de entretenimiento (1), lo que ha motivado que converjan sobre ella, que no es lo mismo que "sobre los televisores", - en cuyas pantallas también convergen pero para otros fines, las miradas curiosas de los estudiosos de diferentes materias para tratar de analizar los efectos de este singular fenómeno.

El otro acontecimiento al que hacíamos referencia, es la constante expansión de la actividad del Estado. La posición estatal de "dejar hacer" es ya solamente un capítulo de la historia de las doctrinas económicas y en la actualidad el Estado, cualquiera que sea la ideología que lo anime, tiene un papel cada vez más activo; es cierto que éste varía en los distintos regímenes pero también es

(1) En 1948 sólo 4 países tenían televisión: Estados Unidos, Gran Bretaña, Unión Soviética y Francia; en 1956 ya eran 35, y en 1970 según estadísticas de la ONU 120 países poseen oficialmente una red pública de Televisión.

En 1948 había en el mundo 3 millones de Televisores, 25 años después hay más de 250 millones.

Diariamente se encienden por primera vez 19,000 nuevos receptores en el mundo y 50,000 personas se convierten en teleespectadores.

Datos tomados del libro *La Télévision dans la famille et la Société modernes*. Enrique Melón Mtez. Colección Marabout Universitá. 1970.

innegable que prácticamente no existe campo alguno de la actividad humana en el que el Estado no tenga, directa o indirectamente, una participación.

Naturalmente la Televisión no escapa a esta intervención estatal a la que nos referimos, la cual tiene diferentes matices según el país de que se trate y va desde una amplia libertad concedida a las empresas privadas que manejan esta actividad con ánimo de lucro, hasta el monopolio absoluto ejercido por el Estado que se convierte en el único capacitado para difundir programas de Televisión.

La creciente atención estatal en esta materia, que ha producido inclusive la existencia del citado monopolio, deriva de la enorme influencia que sobre el pensamiento y las actitudes de millones de personas, tiene el medio de comunicación que nos ocupa, la cual es objeto de profundos estudios en el campo sociológico. No obstante en el terreno jurídico hay un considerable atraso en torno a este tema, en términos generales, los Estados, pese a la capital importancia que por sus efectos tiene la Televisión y al interés que muestran en ella, como antes indicamos, tardan en llevar a la legislación tanto las conclusiones a las que llegan los sociólogos como los avances tecnológicos.

En este trabajo pretendemos precisamente analizar la actitud del Estado Mexicano frente a la Televisión; hemos caracterizado tal actitud como un "control" porque creemos que es el término más apropiado para la misma a pesar de que la legislación al respecto la de

nomina constantemente "vigilancia". Para fundamentar nuestra apreciación acudimos primeramente a la semántica que nos proporciona la siguiente definición del término VIGILANCIA: "Cuidado y atención exacta de las cosas que estan a cargo de cada uno" (2); por otra parte CONTROL tiene los siguientes significados: "inspección, fiscalización, intervención, dominio, mando, preponderancia" (3).- Es claro pues que la palabra "control" nos da idea de una conducta mucho más activa, ya que para expresar su significado se emplean vocablos como: "intervención", "dominio" o "mando" que se adaptan perfectamente a la actitud del Estado que estamos tratando de denominar.

Ya en un campo científico especializado encontramos argumentos para reforzar nuestro punto de vista, así en la Sociología con la expresión CONTROL SOCIAL" se trata de designar en conjunto todas las normas colectivas así como también las autoridades y los poderes sociales, que a diferentes niveles y de diversas maneras, regulan la conducta humana en sus aspectos o resultados exteriores" (4). El maestro Luis Recasens Siches, de quien es la cita anterior, dice también a propósito del tema que tratamos: "Parece que la idea más genérica de control de la conducta humana denota algún modo de intervención o de presión o de estímulo del comportamiento voluntario" (5).

(2) y (3) Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Madrid 1970.

(4) y (5) Tratado General de Sociología. Luis Recasens Siches. Editorial Porrúa. México 1965. Séptima Edición. Págs. 225 y 226.

Otro sociólogo, Kimball Young, en su libro "Psicología Social de la Opinión Pública y los Medios de Comunicación" (6) adopta también la expresión "control" para referirse a las diversas formas de intervención que sobre la actividad de los medios de comunicación ejercen las autoridades y los grupos de presión.

Citaremos por último, en apoyo de la terminología empleada, a Charles Siepmann, que en su obra "Radio, Television, and Society" (7) menciona la necesidad de controles públicos adecuados.

La circunscripción que hacemos de nuestro estudio, al referirlo exclusivamente a la Televisión Comercial en México, se debe a que creemos que una tesis para obtener un título profesional debe estar animada por la intención de enfocar un problema específico y como pretender ampliar este trabajo a todas las formas de control que sobre los medios de comunicación existen en el mundo rebasaría no solamente esa condición sino también nuestras posibilidades, he mos centrado la atención en nuestro país porque pensamos que tenemos un mayor conocimiento de la realidad del problema en el medio en que vivimos y porque además, abordarlo tiene también una mayor utilidad práctica.

Consecuentes con nuestra posición de tratar específicamente un solo tema hemos ceñido más nuestra mira para analizar a la Televisión Comercial no solamente por ser la que plantea los más in-

(6) Editorial Paidós. Buenos Aires. 1969.

(7) Oxford University Press. Nueva York. 1950.

terésantes problemas de control, ya que enfrenta a la Iniciativa Privada con el Poder Público, sino también porque es casi el único tipo de Televisión existente en México; así la Televisión Educativa es de muy reciente surgimiento e inclusive gran parte de su actividad se ha desarrollado a través de los Canales Comerciales; la Cultural que por medio del Canal 11 del Distrito Federal tiene más tiempo de funcionar, ha tenido escasísima difusión hasta por razones técnicas; y la aparición de un intento de Televisión manejada por el Estado con la adquisición hecha por una empresa estatal del Canal 13 del Distrito Federal es aún muy pronto para analizarlo. No obstante pensamos que todas estas formas de Televisión no comercial constituyen en última instancia, también medios de control sobre la comercial.

Creemos también necesario aclarar que la terminología que empleamos para caracterizar los diferentes tipos de Televisión, de acuerdo con la finalidad que persiguen, deriva de la que usa el legislador en la Ley de la Materia, (Art. 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión publicada en 1960) la cual no encontramos razón alguna para objetar además de que por sencilla y acostumbrada facilita la comprensión.

Entraremos de lleno en el análisis que nos ocupa, estudiando los fundamentos constitucionales y legales de los controles que ejerce el Estado sobre la Televisión Comercial, para pasar después a tratar de establecer una clasificación y sistematización de ellos, señalando al mismo tiempo los problemas que cada uno plantea, y --

sus posibles soluciones, así como las autoridades encargadas de -- aplicarlos; veremos el doble papel que realiza el Estado en esta - actividad, por una parte como vigilante y por otra como generador- de la misma, intentando más adelante caracterizar el sistema que - al respecto se sigue en México en comparación somera con el que po- nen en práctica otras naciones.

No pretendemos, por supuesto dictar los caminos que debe se- guir el Estado al legislar en este aspecto, sino simplemente apor- tar en la medida de nuestra capacidad y de la experiencia obtenida a través de varios años de trabajar en el medio del Radio y la Te- levisión en México una serie de ideas que pueden originar, por lo- menos, en quienes tengan la oportunidad de leerlas, una inquietud- relacionada con este apasionante tema cuyo desenvolvimiento futuro puede rebasar la más audaz fantasía.

C A P I T U L O I

FUNDAMENTOS LEGALES DEL CONTROL ESTATAL SOBRE LA TELEVISION COMERCIAL

1.- Fundamento Constitucional del Regimen Jurídico de la Televisión.- Ya hemos indicado con anterioridad que en el seno de la sociedad existe una multitud de formas de control del comportamiento humano y naturalmente el Estado, como entidad suprema, dispone de buena parte de ellas, las cuales ejerce fundamentalmente a través de la función legislativa que teóricamente debería ser la única manera posible de tal ejercicio, pero en la práctica, basado en el poder real que tiene, el Estado aplica en ocasiones controles - que podríamos denominar "extralegales".

Este fenómeno de orden general, lógicamente se presenta también en el terreno de nuestro tema, y consideramos que precisamente el análisis de las bases legales sobre las cuales se sustentan las diversas formas de control estatal sobre la Televisión Comercial, constituye, desde el punto de vista sistemático, el primer - aspecto que debemos abordar.

Así pues para descubrir el origen primario de las facultades del Estado en la materia que nos atañe, es necesario acudir a los preceptos constitucionales; y de acuerdo con el texto del Art. 10. de la L.F.R.T. que dice: "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", encontramos claramente señalado el en

cuadre del citado precepto en el marco del Art. 27 de la Constitución Política de nuestro país, y específicamente en el párrafo - - Cuarto del mismo, que indica: "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".

Este dominio que ejerce el Estado -término jurídicamente mucho más apropiado que el de Nación, que emplearon los constituyentes- deriva del hecho de que el espacio situado sobre la superfi--cie territorial forma parte también del territorio nacional, de -- acuerdo con la extensión que al mismo se asigna en el Art. 42 de - nuestra Carta Magna, que establece: "El Territorio Nacional com- - prende:

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

Cabe aquí señalar a manera de acotación que no es precisa--mente muy afortunada la redacción de la fracción que acabamos de - transcribir, puesto que si el territorio nacional comprende tam- - bién el espacio situado sobre la superficie de las tierras y las aguas que lo integran, no puede decirse que dicho espacio esté SOBRE el- multicitado territorio nacional, pues en ese caso ya no formaría - parte de él. Hubiera sido una redacción mucho más clara de la frac--ción a que hacemos referencia la siguiente: "VI. El espacio situa--do sobre la superficie de las partes mencionadas en las fracciones anteriores con la extensión y modalidades que establezca el propio

Derecho Internacional".

Es importante destacar que las normas constitucionales a las que hemos hecho referencia como fundamentos de la legislación en materia de televisión y esta misma legislación entraron en vigor en forma simultánea, ya que la parte final del párrafo cuarto del Art. 27 Constitucional, que alude al "espacio situado sobre el territorio nacional", así como la fracción VI del Art. 42 que señala -como ya explicamos- que tal espacio es parte integrante del tantas veces mencionado, territorio nacional, son adiciones que se hicieron a la Constitución en la Reforma de seis de enero de 1960, la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 20 del mismo mes y que de acuerdo con su Art. Transitorio Unico entró en vigor el mismo día de su publicación; fecha que coincide con la de entrada en vigor de la L.F.R.T., que se publicó el día 19 de enero de 1960 y que de acuerdo con su Art. 1o. Transitorio, adquirió vigencia al día siguiente.

De las consideraciones anteriores se desprende claramente la relación establecida por el propio legislador entre los preceptos constitucionales y la Ley Ordinaria que fundamentan.

2.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL REGIMEN DE CONCESION EN MATERIA DE TELEVISION COMERCIAL.- Atento lo expresado en los párrafos que anteceden ha quedado sentado de manera diáfana que la Ley que regula la actividad que nos ocupa, parte de la base de que las ondas electromagnéticas portadoras de la señal de televisión se propagan en el espacio territorial sobre el cuál el Estado ejerce-

un dominio inalienable e imprescriptible; pues bien, esta afirmación nos conduce al encuentro de la facultad estatal más importante en este tema y que además permite el establecimiento de la inmensa mayoría de los medios de control que pretendemos estudiar, dicha facultad es la que permite someter a la Televisión Comercial - al régimen de Concesión, la cual nace de lo preceptuado en el párrafo sexto del Art. 27 Constitucional que en su parte conducente dice: "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 constituídas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Obviamente, la explotación, el uso o el aprovechamiento del espacio territorial, al que se hace mención en el párrafo cuarto del mismo artículo, y por lo tanto está comprendido entre los dos anteriores al que hemos transcrito, quedan, por consecuencia, sometidos al régimen de Concesión.

El texto actual del párrafo sexto que acabamos de reproducir en la parte que nos interesa, es también producto de la reforma constitucional de 6 de enero de 1960 a la que ya con anterioridad nos hemos referido, y sirvió para puntualizar el criterio de -

nuestro país con relación a sus recursos naturales. (8) La disposición a la que estamos aludiendo constituye el fundamento de lo preceptuado en el Art. 2o. de la L.F.R.T. que dice "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 previo concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la presente ley".

La posibilidad que establece este artículo de hacer uso del espacio para los fines que el mismo indica mediante el simple otorgamiento de un permiso por parte del Ejecutivo Federal, se basa en el hecho de que de acuerdo con el texto constitucional invocado, la concesión para explotar, usar o aprovechar un bien del dominio directo de la nación, sólo es necesaria cuando tales actos son realizados por particulares o por sociedades constituídas conforme a las leyes mexicanas; consecuentemente, si es un órgano del Estado el que efectúa las mencionadas actividades no requerirá de conce--

(8) El párrafo sexto del Art. 27 no existía en el texto original de la Constitución de 1917. Se introdujo por la adición publicada en el D.O.F. de 9 de noviembre de 1940 diciendo en su primera parte, que es la que tiene interés para nuestro estudio, lo siguiente: "En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituídas conforme a las leyes mexicanas con la condición de que establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que establezcan las leyes". Se reformó en los términos y fecha que ya hemos mencionado.

sión alguna, sino que bastará con el permiso al que se refiere el mencionado Art. 2o. de la Ley de la Materia.

No obstante lo anterior, la propia Ley desconoce el razonamiento que acabamos de formular, al permitir, de acuerdo a lo señalado en su Art. 25 que los particulares, como personas físicas o morales hagan uso del espacio mediante un permiso, y no una concesión como constitucionalmente se requiere, cuando se trate de estaciones difusoras de carácter cultural, de experimentación, o de escuelas radiofónicas. (9).

Es incuestionable que para diferenciar los casos en que es necesaria la concesión de aquellos en que basta con un permiso, el legislador ha partido de un criterio basado no en la calidad de los sujetos, como se desprende de la Constitución sino en la naturaleza de la actividad desarrollada.

Estamos conscientes de que resulta un asunto discutible, desde el punto de vista terminológico, el plantear la tesis de que para que exista congruencia con la Constitución el "permiso" en esta materia sólo es admisible cuando se trata de entidades públicas, ya que de acuerdo con la concepción general aceptada por la doctrina -

(9) Art. 25 de la L.F.R.T. "Los permisos para las estaciones oficiales, culturales y de experimentación y para las escuelas radiofónicas, sólo podrán otorgarse a ciudadanos mexicanos y entidades u organismos públicos o sociedades cuyos socios sean mexicanos. Si se tratara de sociedades por acciones, éstas tendrán precisamente el carácter de nominativas y aquellas quedarán obligadas a proporcionar anualmente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la lista general de sus socios".

del Derecho Administrativo, el "permiso" es un acto que establece una relación entre el Estado y los particulares; pero como de acuerdo con las bases constitucionales que rigen nuestra materia esta relación sólo es posible mediante concesión, la única manera de justificar la existencia de "permisos" en la misma, es justamente la que hemos utilizado. Creemos que hubiera sido más apegado a las conclusiones doctrinarias el haber empleado en lugar del término "permiso" el de "autorización", atendiendo a lo que al respecto nos indica el maestro Don Andrés Serra Rojas: "El concepto de autorización ha sido empleado en significaciones diversas. Por una parte autorizar es facultar a una persona de derecho público para que cumpla un acto que excede de su competencia, por una autoridad que está legalmente capacitada para ello..." (10).

Por otro lado el propio maestro Serra Rojas nos da otro argumento para objetar, en este caso, el uso del concepto "permiso" cuando dice: "El permiso es un título necesario que otorga la autoridad administrativa para hacer o decir una cosa o para no hacer. Es una limitación temporal más reducida que la concesión y su régimen es más flexible". (11)

De cualquier manera, es importante reiterar, que en estricto rigor constitucional, el derecho de un particular para emitir una señal de televisión, cualquiera que sea la finalidad de la misma,

(10) Derecho Administrativo. Tomo II. Pág. 963. Quinta Edición. México.

(11) Idem.

sólo puede surgir de una concesión otorgada por el Estado en los términos de ley.

Cabe entonces la pregunta ¿Por qué la ley ha partido de una calificación del objetivo que persigue el establecimiento de una estación difusora para exigir en un caso concesión y en otros solamente permiso?. La respuesta, a nuestro juicio, está en el hecho de que al legislador le traicionó su afán de atender el verdadero motivo que impulsa al Estado a intervenir de manera considerable en las transmisiones de televisión, motivo que ya expusimos en la parte introductoria de nuestro trabajo, cuando señalamos que al Estado le preocupa la enorme influencia que sobre el pensamiento y las actitudes de millones de personas tiene este medio de comunicación.

Este interés estatal anima prácticamente todas las normas que de una u otra forma regulan la industria televisiva y aflora en preceptos como el ya estudiado y especialmente en los Arts. 4o., 5o. 6o., y 7o. de la L.F.R.T. que trataremos en su oportunidad.

Pensamos que la atención que merece un medio del tal potencialidad de influencia está ampliamente justificada y que inclusive su tratamiento constitucional debería sustentarse más que en un hecho secundario como es el de que la señal portadora de imagen y sonido se difunda en el aire; en la naturaleza intrínsecamente trascendente del fenómeno mismo de la Televisión, independientemente de la forma técnica por la cual se origine o propague. Esta posición ya se apunta en el Art. 3o. de la L.F.R.T. que habla de

que "La industria de la ... Televisión comprende el provechamiento de las ondas electromagnéticas, mediante ... cualquier ... procedimiento técnico posible". Es claro que esta última parte, también se sale de lo previsto en la base constitucional que la propia Ley sugiere en sus Arts. 1o. y 2o., pero también lo es que la finalidad que persigue tal disposición es de un auténtico interés público, y por ello pensamos en la necesidad que expondremos y pretenderemos fundar al término del presente capítulo de ampliar la base constitucional en esta rama de la normación jurídica para que pueda atender a todas las realidades actuales e incluso futuras.

Por último, y con relación a la inconformidad que con lo estatuido en la Constitución, muestra el Art. 25 de la L.F.R.T. consideramos que debía corregirse tal anomalía mediante la exigencia de la concesión para todos los casos en que los particulares, como individuos o sociedades, pretendan dedicarse a la emisión de señales de televisión, sea cual fuere la finalidad que éstas persigan, pues si bien es cierto que la persecución de un lucro lleva en muchos casos a apartarse de los intereses axiológicamente más importantes de una comunidad y por ello se explica un rigor más acentuado en la regulación de la Televisión Comercial; también lo es que las funciones culturales o educativas a través de este medio revisten tal importancia que no deben escapar a las medidas de control a que da lugar el régimen de concesión, cuando tales funciones se ponen en manos de particulares. Es, desde nuestro punto de vista, este criterio más valedero, que el meramente formalista de inconstitucionalidad -

que ya antes hemos explicado prolijamente.

3.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA JURISDICCION FEDERAL EN MATERIA DE TELEVISION.

La Ley que regula la actividad que estamos estudiando es, como su nombre lo indica, una Ley Federal, ésto quiere decir, que su ámbito de validez se extiende a toda la Federación dado que se ha originado por un acto del Congreso de la Unión y por consecuencia los órganos estatales encargados de su aplicación son de carácter federal también.

De acuerdo con el Art. 124 de la Constitución (12), se requiere que la propia Norma Fundamental del país establezca en forma expresa que una facultad corresponde a los organismos federales, para que éstos puedan ejercerla, pues de otra forma se entiende que su ejercicio ha sido reservado a los Estados miembros de la Federación.

Entonces, es necesario buscar dentro del orden constitucional las normas que señalen que la jurisdicción en materia de Televisión es de índole federal, y en tal búsqueda encontramos que aunque no hay ninguna referencia directa en tal sentido existen, no obstante, preceptos que fundamentan de modo indirecto pero indiscutible la instalación de dicha materia dentro del régimen de la normación federal.

(12) Art. 124 de la Constitución: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Los artículos a los que hacemos mención son: el 27 en su párrafo sexto, el 48 y el 73 en su fracción XVII. Veamos cada uno de ellos:

El párrafo sexto del Art. 27 ya lo hemos reproducido con anterioridad al hablar de la fundamentación del régimen de Concesión (13), y de su lectura se desprende un argumento sólido en cuanto a la naturaleza federal de la actividad que nos ocupa, y éste es, -- que requiriendo la Televisión del uso del espacio para la difusión de sus ondas, y siendo necesario para tal uso el otorgamiento de -- una Concesión, la cuál, de acuerdo con el artículo citado, sólo -- puede ser conferida por el Ejecutivo Federal, es claro que la Televisión como cualquiera otra función cuyo desarrollo exija el tener una concesión, caerá bajo la jurisdicción federal.

El Art. 48 en forma expresa estatuye que el espacio situado sobre el territorio Nacional dependerá directamente del Gobierno de la Federación, ésta es una reiteración que hace el máximo ordenamiento jurídico del dominio directo que ejerce el Estado sobre los bienes que integran su territorio y por lo tanto, partiendo de la misma base y siguiendo el mismo desarrollo lógico de ideas que en el párrafo anterior, llegaremos a idéntica conclusión.

Por último tenemos al Art. 73 Frac. XVII, que es de capital importancia en este asunto, ya que tal precepto es el que determina las facultades del Congreso de la Unión entre las cuales está la que otorga la fracción citada "Para dictar leyes sobre vías ge-

(13) Ver Pág. 16

nerales de comunicación...".

El Congreso al hacer uso de esta facultad expidiendo la Ley de Vías Generales de Comunicación publicada en el D.O.F. de 19 de febrero de 1940 ha considerado como una de estas vías al medio en que se propagan las ondas electromagnéticas. Dice el Art. 1o. de la mencionada Ley: Son vías generales de comunicación:

X.-: "Las líneas conductoras eléctricas y el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, cuando se utilizan para verificar comunicaciones de signos, señales, escritos, imágenes o sonidos de cualquier naturaleza".

Es curioso, por cierto, observar la evolución que a través del tiempo ha experimentado el contenido del concepto "vías generales de comunicación", que a nivel constitucional aparece por vez primera en 1857, específicamente en la fracción XXII del Art. 72 que facultaba al Congreso "para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos.

Es lógico que el Constituyente del 57 no pensaba que la expresión por él empleada pudiera comprender los medios que actualmente permiten la transmisión de imágenes y sonidos en forma instantánea a enormes distancias, no solamente porque no los conocía, sino porque ni siquiera se los imaginaba, sin embargo el concepto que nos ocupa ha ido ampliando su contenido de acuerdo con las necesidades que plantean los adelantos técnicos, y dicha transformación se ha realizado por un procedimiento de interpretación legislativa de la Constitución. Esto nos recuerda lo que señala el maestro Eduardo

García Máñez al referirse a la tesis de Gustavo Radbruch con respecto a la interpretación de la ley: "La tarea interpretativa no es tá irremisiblemente ligada al momento de la publicación, sino que debe hacerse en relación con las exigencias siempre nuevas y cambiantes de cada época histórica". (14)

Sin embargo por las razones que expondremos más adelante, -- creemos que va llegando el momento de indicar como facultad expresa del Congreso la de legislar en materia de Televisión por la importancia que la misma reviste, incluyéndola entre las enumeradas en la fracción X del Art. 72, (15) la cuál, ciertamente, constituye -- también un fundamento así sea indirecto y parcial, de la jurisdicción federal en el ramo a cuyo estudio nos aplicamos; ya que dicha fracción da facultad al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre industria cinematográfica, actividad proveedora en gran escala del contenido de las transmisiones de Televisión.

4.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL CONTROL SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESION EN LA TELEVISION.

En su obra "Las Garantías Individuales", (16), el maestro Ignacio Burgoa dice con relación a la extensión jurídica de la libre-

(14) Introducción al Estudio del Derecho. Decimotercera Edición. -- Editorial Porrúa. México 1965. Pág. 351.

(15) Art. 72 Constitucional fracción X. "Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Unico en los términos del Art. 28 de la Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123 de la propia Constitución.

(16) 5a. Edición. Editorial Porrúa. México 1968 Págs. 348 y 349.

expresión de las ideas: "La garantía individual consignada en el Artículo 6o. Constitucional tutela la manifestación de ideas. Puede haber dos formas de emitir o exteriorizar los pensamientos: la forma escrita y la verbal... armonizando los artículos 6o. y 7o., que se relacionan expresamente con la libertad de publicar y escribir, se llega a la conclusión de que la garantía individual contenida en el primero se contrae a la manifestación o emisión verbal u oral de las ideas (pensamientos, opiniones, etc.)... refiriéndose dicha garantía igualmente a su difusión bajo cualquier forma (por cinematografía, por televisión, por radiotransmisión, etc.)".

La opinión que hemos transcrito no admite discusión alguna, pues es evidente que la forma, en que se difunda la manifestación de una idea no puede servir de base para coartar el derecho público subjetivo que todo habitante del país tiene a realizar dicha manifestación.

Esta afirmación no es obstáculo para considerar, que si bien la garantía de libre manifestación de las ideas abarca cualquier medio por el que se efectúe; cuando se realiza en el desarrollo de las funciones de la Televisión, dichas funciones caen también en el ámbito de lo dispuesto en el Artículo 7o. Constitucional (17) ya --

(17) Primer párrafo del Art. 7o. de la Constitución: "Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento de delito".

que no obstante tratarse de una forma de comunicación que no se realiza mediante la escritura, su finalidad -cuando desempeña una labor informativa principalmente- es idéntica a la que persigue la prensa, cuya libertad está tutelada en el referido Artículo 7o. y en consecuencia los derechos que éste otorga así como sus limitaciones son también aplicables a la industria de la Televisión realizando una interpretación de los términos constitucionales que sea acorde con las circunstancias de la vida actual, pues debemos pensar que si los constituyentes no incluyeron a la Televisión expresamente en el Artículo 7o. fue porque ésta no existía en 1917, aquí es oportuno pues recordar lo que con relación a las vías generales de comunicación dijimos renglones atrás.

El legislador ordinario ha entendido así la situación y prueba de ello es la redacción del Art. 58 de la L.F.R.T. que dice: "El derecho de información, de expresión y de recepción, mediante la radio y la televisión, es libre y consecuentemente no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa ni de limitación alguna ni censura previa, y se ejercerá en los términos de la Constitución y de las leyes".

En consecuencia las únicas limitaciones que pueden establecerse a la libre expresión de las ideas a través de la Televisión, son las mismas que en términos generales estatuyen los propios Artículos 6o. y 7o. de nuestra Ley fundamental, y que son: los ataques a la moral o a los derechos de tercero, el no respetar la vida privada, la moral o la paz pública, la provocación de algún delito y

la perturbación del orden público.

Esta es pues, la sustentación en la que descansan las disposiciones contenidas en la L.F.R.T., que tienen por objeto evitar - que la libre emisión del pensamiento a través del medio de comunicación que estudiamos desborde los límites impuestos por el texto constitucional; entre estas disposiciones destaca la contenida en la Fracción I del Art. 10 de la Ley antes citada que faculta a la Secretaría de Gubernación a "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 pública".

Salta a la vista la limitación indebidamente añadida en este artículo "mantenerse dentro de los límites del respeto a la dignidad personal" que el legislador ordinario se extrajo graciosamente de la manga la cual además de inconstitucional es absurda e innecesaria. Inconstitucional porque la Ley Ordinaria no puede por ningún motivo establecer en esta materia una limitación que no esté expresamente consignada en la Constitución puesto que ésa es -- precisamente la finalidad de las garantías individuales: señalar -- los linderos más allá de los cuáles no puede ir el Poder Público. Absurda porque ¿qué es la "dignidad personal"?, las acepciones del -- vocablo dignidad son varias, entre ellas la "calidad de digno" y -- digno a su vez es "que merece algo"; querrá limitar la ley la libertad de expresión por el respeto a los merecimientos que una per

sona tiene a algo?; o si tomamos otra acepción veremos que la dig-
nidad es una cualidad del comportamiento humano y en consecuencia-
 el respeto que se tenga de ella tiene que partir del propio sujeto
 que realiza el comportamiento, así pues ¿a la "dignidad" de quién-
 se refiere la ley? será acaso a la que indica el Diccionario de -
 la Real Academia en la séptima acepción del término en la que dice:
 "por antonomasia de la del arzobispo u. obispo"?

Dado lo absurdo e inaplicable de la pretendida limitación-
 queda también explicada la calidad de innecesaria que hemos adjudic-
 ado a la misma.

5.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LAS MEDIDAS DE CONTROL ESTABLECI- DAS A TRAVES DE DISPOSICIONES FISCALES.

La obligación de pagar impuestos tiene un sólido fundamento
 constitucional en los artículos 31 Frac. IV, 65 Frac. II y 73 Frac.
 VII; y hasta parece ocioso referirse a ello dado que ésta es una -
 obligación de carácter general y en consecuencia su estudio no de-
 be abordarse en el tema específico que nos ocupa. Pero sucede que-
 si bien la obligación de contribuir el gasto público mediante el pa-
 go de impuestos está perfectamente fundada en la Constitución, y -
 que tal deber no es exclusivo de la industria que analizamos, tam-
 bién lo es que sobre la Televisión se ha establecido un gravamen -
 bajo el rubro de impuesto, cuya verdadera naturaleza es discutible
 y en consecuencia también es cuestionable su constitucionalidad y-
 su legalidad desde un punto de vista formal.

El gravamen al que nos referimos se creó por el artículo 9o.

de la Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos, de 30 de diciembre de 1968, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día siguiente y con vigencia a partir de día 1o. de julio de 1969 según lo establecido en el Artículo 4o. Transitorio del citado ordenamiento. El Artículo 9o. al que hemos hecho alusión dice: "Se establece un impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por Ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes de dominio directo de la Nación". La Televisión, como ya hemos explicado con anterioridad, es una actividad que desarrollan empresas a las que se ha otorgado una concesión sobre un bien de dominio directo de la Nación, y además, de acuerdo con el Art. 4o. de la L.F.R.T.-que así lo dice expresamente-, se trata de una actividad de interés público, consecuentemente el impuesto mencionado es perfectamente aplicable al servicio que presta. Este impuesto de acuerdo con la Ley que lo creó, grava el importe total de los pagos que se efectúen por los servicios prestados por las empresas que reúnan las condiciones arriba señaladas y la tasa aplicable es del 25% sobre dicho importe total. Hasta aquí todo está correcto, pero el problema surge por un Acuerdo emitido el día que el impuesto debió entrar en vigor, por el cuál se permitió pagar tal impuesto en una forma que a nuestro parecer, rompe con los principios fundamentales de la materia impositiva.

El referido Acuerdo, publicado en el D.O.F. el 1o. de julio de 1969 "autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a-

recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión, - el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades". En el Considerando Segundo del Acuerdo que comentamos se pretende fincar la alteración en la forma de cobertura de esta obligación en que es "atribución del Ejecutivo Federal modificar la forma de pago y procedimiento de liquidación de los gravámenes fiscales"; y tal alteración consiste en permitir a los concesionarios que hagan el pago -- del importe del impuesto con el 12½ % del tiempo diario de transmisión de cada estación, con el objeto de que el Estado haga uso de ese tiempo para realizar las funciones que le son propias de acuerdo con la L.F.R.T. y aquí aparece la pregunta ¿puede considerarse -- como impuesto una prestación que se cubre con "tiempo de transmisión"?

Para poder contestar es preciso conocer las características del "impuesto" tanto desde el punto de vista legal como doctrinal. -- Según el primero y de acuerdo con el Art. 2o. del Código Fiscal de la Federación "son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos". En el caso que nos ocupa es claro que la Ley fijó el impuesto como una prestación en dinero, pero el Acuerdo Presidencial posterior introdujo la posibilidad de que el concesionario, en caso de desearlo, lo pague con tiempo de transmisión que no siendo dinero debemos considerarlo como "especie". Pero si se nos permite la redundancia, se trata en este caso de una "especie" muy "especial", ya que realmente -

el pago no se hace en "tiempo" que es algo relativo y abstracto, si no realmente es un "servicio" ya que lo que hace el concesionario - es poner a disposición del Estado todos sus servicios de transmisión para que éste los utilice. Así la estación no sólo proporciona su "tiempo" que no sirve de nada en sí mismo, sino todos los medios técnicos que posee para efectuar una transmisión; éstos pueden abarcar desde la preparación y producción del programa de que se trate, hasta el simple enlace del transmisor de la estación para retransmitirlo. Ahora bien, ¿puede aceptarse que el pago de un impuesto se - realice en una "especie" que consiste en la prestación de un servi- cio? creemos que no, y basamos tal creencia en uno de los elementos de la definición legal de impuesto: su finalidad.

Esta finalidad es "cubrir los gastos públicos", que tiene inclusive un fundamento constitucional en los artículos 65 y 73 de la Carta Magna que disponen en su parte conducente:

Art. 65. El Congreso... se ocupará de los asuntos siguientes:

II. Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fis- cal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo.

Art. 73. El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el- presupuesto.

Estas disposiciones concuerdan con el criterio doctrinal am- pliamente difundido de que un elemento esencial del impuesto es su destinación a la cobertura de los gastos públicos. Al respecto el - Dr. Andrés Serra Rojas dice"... este binomio económico, impuesto y-

gasto público, es una relación fundamental sin la cual el impuesto pierde su carácter y justificación". (18) Y más adelante observa - "Los fondos públicos provenientes de los impuestos se incorporan - al patrimonio del Estado y se erogan de una manera general". (19)

Sin embargo, se admite excepcionalmente, que el impuesto -- tenga una finalidad extrafiscal; con referencia a este tema el - - maestro Gabino Fraga escribe: "Pero el impuesto, sin dejar de te-- ner esa finalidad fiscal, la de estar destinado a cubrir los gas-- tos públicos, es usado con frecuencia con un propósito de carácter social o económico, como ocurre con las tarifas proteccionistas, - con los impuestos que tienden a una nivelación de las fortunas o a restringir el consumo de determinados artículos". (20)

El maestro Emilio Margáin Manautou, a propósito del tema -- que tratamos dice: "... los impuestos con fines extrafiscales son-- aquéllos que se establecen no con el ánimo o deseo de que produz-- can ingresos, sino con el objeto de obtener una finalidad distinta, de carácter social, económico, etc.". (21) Y cita el ejemplo de un impuesto que se encontraba en vigor hace unos ocho años sobre mez-- clas alcohólicas, el cual era bastante elevado, pero quedaban exentos de pago aquéllos que cumplieran con una serie de obligaciones-

(18) y (19) Dr. Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Tomo - II. Quinta Edición. México 1972. Pág. 790.

(20) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Undécima Edición. Editorial Porrúa. México 1966. Pág. 347.

(21) Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Segunda Edición. Universidad Autónoma de San Luis-Potosí. México 1969. Pág. 94.

que la propia ley establecía, con lo que en realidad se buscaba un mejor control sobre las industrias del alcohol y no un ingreso para el fisco.

La Suprema Corte de Justicia, según ejecutorias que reproduce el Dr. Serra Rojas en la obra que citamos anteriormente, ha resuelto algunos asuntos sosteniendo la tesis que venimos tratando, de la existencia de una posible doble finalidad en el impuesto. (22)

¿Podemos entonces considerar que el impuesto que se paga -- con tiempo de transmisión en las estaciones de radio y televisión -- tiene esta característica de la doble finalidad, y en consecuencia que contiene todos sus elementos esenciales? creemos que no, porque de las opiniones doctrinarias, y las ejecutorias de la corte -- que hemos transcrito, se desprende la idea de que la finalidad extrafiscal de un impuesto resulta accesoria de una finalidad de tipo fiscal que siempre existe junto con ella con carácter primario, aunque en realidad sea el objetivo extrafiscal el que interesa -- principalmente al Estado. Este lo que busca, porque así conviene a

(22) "Los impuestos deben tener por objeto inmediato cubrir los -- gastos públicos, y que es en esencia común a todos ellos; y otro objeto mediato consiste en la realización de ciertos propósitos, como la protección a ciertas industrias, de modo que el impuesto, para que se considere como tal, no es forzoso -- que deba tener como único objeto el inmediato de que se ha hablado". Sem. Jud. Fed. T. 24 Pág. 159 VI época.

"Los impuestos deben tener un objeto inmediato que consiste -- en cubrir los gastos públicos, que es esencial y común de todos ellos y otro objeto mediato, que consiste en la realización de ciertos propósitos, como la protección a ciertas industrias, de modo que el impuesto para que se considere como tal, no es forzoso que deba tener como único objeto al inmediato de que se ha hablado." Sem. Jud. Fed. T. XXIV Pág. 139- quinta época.

un interés estatal determinado, es inducir al particular a apartarse del hecho generador del impuesto, como en el caso ya señalado - del impuesto sobre mezclas alcohólicas, o en aquéllos en que se -- pretende restringir la importación de un artículo mediante la aplicación de tasas impositivas elevadas, pero en cualquiera de estos casos, si el hecho generador del impuesto llega a actualizarse, -- surge de inmediato la obligación de pagarlo para el sujeto pasivo, cumpliéndose así la finalidad primaria de carácter fiscal de que -- antes hablábamos.

Esto no acontece en el caso del impuesto que se aplica a la industria de la televisión, puesto que, si bien es cierto que técnicamente existe la finalidad primaria de naturaleza fiscal, ésta ha sido sustituida por la de carácter extrafiscal que consiste en la consecución de tiempo para las transmisiones que interesan al -- Estado; y en todo caso aparece la obligación de pagar tal impuesto, ya que el hecho generador del mismo consiste simplemente en ser -- una industria concesionaria de un bien del dominio de la nación y declarada por la ley de "interés público".

Así pues, pensamos que en este caso no existen paralelamente las dos finalidades, sino que la extrafiscal ha substituído a -- la fiscal, y aquélla exige siempre el pago del impuesto, y desde -- el momento que tal pago no es susceptible de destinarse a la cobertura de los gastos públicos, ya que se trata de un servicio prestado por las estaciones de televisión el impuesto que estudiamos carece de uno de sus elementos esenciales y de sustentación consti-

tucional.

Consideramos que es lícita, justa y de verdadero interés público la participación estatal en las transmisiones de televisión, pero que no era necesario hacer todo un malabarismo jurídico para conseguir tal participación a través de disposiciones de carácter fiscal.

6.- FUNDAMENTOS LEGALES DE LA VIGILANCIA ESTATAL EN MATERIA DE TELEVISION.

En lo que llevamos visto hasta ahora, hemos abordado el estudio de diferentes textos legales referentes al control del Estado sobre la Televisión a medida que hicimos el análisis de su fundamentación constitucional, por lo que en este apartado sólo mencionaremos los artículos de la L.F.R.T., que constituyen una verdadera declaración por parte del Estado, en cuanto a la orientación que debe seguir esta actividad, y son a la vez el cimiento de las normas subsecuentes de la propia ley que regulan el contenido de las transmisiones.

Estos son los artículos 4o. y 5o. que a continuación reproducimos:

Art. 4o. La radio y la televisión constituyen una actividad de interés público por lo tanto el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social.

Art. 5o. La radio y la televisión tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana. Al efecto a tra-

vés 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 a 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.

Analícemos pues el contenido de estos artículos. Se señala en primer término que la televisión es una actividad de interés público. ¿Qué debemos entender por actividad de interés público? el Dr. Andrés Serra Rojas al respecto dice; "Las empresas privadas de interés público son aquellas empresas manejadas por particulares - en las que el Estado interviene para proteger un interés público - predominante o patrimonial" (23).

Divide el propio maestro, a estas empresas, en dos grupos - en el primero están aquéllas "... en las que el estado interviene - indirectamente ... para proteger sus intereses patrimoniales", y entre ellas figuran en primer término las "sociedades e institucio

(23) Dr. Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Tomo I. Quinta Edición. México 1972. Págs. 733 y 734.

nes, corporaciones y empresas no organizadas legalmente en forma descentralizada, que manejen, posean, o exploten bienes y recursos naturales de la nación. Art. 7o. Fracc. XII de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado". (24)

Los argumentos antes expuestos explican claramente -desde el punto de vista formal; el encuadre de la actividad de la televisión entre las de interés público pero la declaración expresa que hace el legislador al respecto trasciende este mero aspecto formal para incidir en la materialidad substancial de lo que es "interés público". Es evidente que éste no se reduce al simple interés del Estado en la protección de su patrimonio ya que tales casos constituyen sólo un grupo y no la totalidad de las empresas que revisten el citado interés por lo que creemos que la esencia del "interés público" de una actividad radica en el hecho de que afecta en forma directa a la colectividad, que acusa a manera de beneficio o perjuicio, según el caso, toda modificación que se produzca en la actividad de que se trate.

De esta repercusión en la colectividad surge el deber del Estado de proteger y controlar las actividades de esta naturaleza, deber que se establece en el Art. 4o. de la L.F.R.T. mediante la fórmula "... el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social". En el caso de la Televisión es

(24) Dr. Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Tomo I. Quinta Edición. México 1972. Págs. 733 y 734.

definitivamente más importante la vigilancia -control diríamos nos otros - que la protección, pues aunque en términos generales en la doctrina se establece como un elemento importante de las actividades de interés público la participación económica del Estado inclusive en forma de ayuda, la industria televisiva ha tenido una notable prosperidad económica y en consecuencia no ha necesitado hasta ahora de ninguna protección en ese sentido, en tanto que precisamente por lo mismo se requiere un adecuado control para evitar que en el afán de obtener una ganancia excesiva se descuide la función social que menciona en su parte final el artículo que estudiamos.- Y es que en este caso particular el efecto de la actividad en cuestión no lo resiente el público en su bolsillo sino en su cerebro.

La "función social" que hemos aludido queda definida por la Ley en su Art. 5o. que ya reprodujimos el cuál constituye una auténtica declaración de los principios que deben regir la función de la Radio y la Televisión, a la vez que resulta una exposición del espíritu que anima la Ley y del criterio estatal sobre la materia, aunque, naturalmente, como todo principio general, tienen éstos la característica de ser abstractos y de muy difícil definición por lo que pensamos que sería una inútil pérdida de tiempo ponernos aquí a analizar conceptos como "moral social", "influencias perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez", "las costumbres del país", "sus tradiciones", "los valores de la nacionalidad mexicana" y otras por el estilo que aparecen en este precepto; ya en su oportunidad, al tratar la regulación específica del contenido -

de las transmisiones, nos dedicaremos al estudio de algunas expresiones de este tipo que encontramos en la Ley de la materia, por lo pronto bástenos decir que en este artículo, que es una norma meramente declarativa, el legislador debió haber empleado el término "deberán" en lugar de "procurarán" que suena demasiado tímido.

7.- NECESIDAD DE REVISAR EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA LEGISLACION SOBRE TELEVISION.

Ya hemos expuesto que toda la reglamentación en materia de Televisión en México descansa sobre la premisa de que las ondas -- electromagnéticas portadoras de imagen y sonido se difunden en el espacio aéreo y que éste es un bien del dominio directo de la Nación; y también hemos esbozado nuestro criterio en el sentido de -- que tal apoyo nos parece artificial e insuficiente.

Artificial porque no corresponde al verdadero motivo que -- mueve al Estado a controlar estrechamente este medio de comunicación, e insuficiente porque no alcanza a cubrir todas las posibilidades técnicas que implica la industria de la Televisión.

Enrique Melón Martínez en su libro "La Televisión dans la -- famille et la société modernes" (25) escribe: "... la Televisión -- es uno de los medios más poderosos --puede ser el más poderoso-- que puede el hombre utilizar hoy en día para transformar no solamente la sociedad, sino también al hombre en su esencia misma". Sin em--

(25) Colección Marabout Université. Bélgica. 1970.

bargo, no todos los autores consideran que la televisión tenga una influencia tan definitiva, Jean Cazaneuve (26) por ejemplo, dice: "la radio y la televisión no son en sí mismas factores de transformación decisiva en un sentido o en otro". Pero unas líneas más adelante reconoce que "... deben ser controladas y gobernadas" y concluye con una advertencia que resulta contradictoria del primer -- pensamiento suyo que transcribimos, cuando dice: "El conocimiento sociológico ayudará, sin duda, a comprender sus posibilidades y a orientar sus efectos antes que sea demasiado tarde".

Las ideas plasmadas en el párrafo anterior nos marcan la -- pauta de cuál es la razón por la que el Estado tiene una especial preocupación en este campo, preocupación que más que recaer en el "cómo se transmite, se centra en el "qué" se transmite y "quién" -- lo transmite. Es decir, lo más importante es el emisor y el contenido de lo que emite, y no el medio por el que se difunde tal emisión; y no obstante ello la fundamentación constitucional del control sobre esta actividad en nuestro país se refiere al continente (medio por el que se difunden las ondas) y no al contenido de esas ondas.

Demostrando lo artificial de la base constitucional surge -- la interrogante ¿cómo podría entonces fundamentarse en la Constitución la acción del Estado en esta materia considerando su importancia intrínseca?.

(26) Sociología de la radio-televisión. Versión castellana de Mabel -- Arruñada. Primera Edición. 1967. Buenos Aires. Editorial Paidós. -- Pág. 140.

A nuestro juicio, la respuesta toca tangencialmente el terreno de la política económica que sigue el Estado. En la actualidad las funciones estatales en campos que antiguamente se confiaban a la acción particular han ido en constante aumento, aún en aquellos países que se precian de seguir la línea del liberalismo económico; las razones de esta tendencia las explica el Dr. Serra Rojas diciendo: "las graves responsabilidades del Estado lo obligan paulatinamente a ir rescatando de la actividad privada a aquellas materias en las que debe predominar el interés general, sin obstáculos e intereses privados, que puedan interferir con su régimen". (27)

México no se sustrae a esta orientación generalizada de la política económica estatal, por el contrario cada día es mayor la participación del Estado en diferentes áreas con la finalidad de atender mejor el interés público. Pero a pesar de ello, el espíritu de nuestra carta magna al respecto es de un liberalismo casi radical. El artículo 28 constitucional no responde ya a la posición que en materia económica debe adoptar el Estado moderno; pensamos que es necesario reformar ese artículo; (28) para ampliar las facultades del Estado en materia económica, sin ahogar por --

(27) Dr. Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Tomo II. Quinta Edición. México 1972. Pág. 962.

(28) No es el objetivo de esta tesis el estudio de las bases de la reforma al artículo 28 constitucional, por eso sólo apuntamos nuestro criterio en relación a la necesidad de tal reforma sin indicar los términos en que debe realizarse.

ello la indispensable libertad de la que deben disfrutar los particulares en este campo.

El maestro Ignacio Burgoa al estudiar este precepto, (29) - considera la necesidad de adicionarlo, basado en el argumento de - que en su redacción actual no se han establecido las limitaciones- que necesariamente lleva aparejadas toda garantía individual, y -- propone que se le agregue el siguiente párrafo: "toda persona puede concurrir libremente en la producción, industria o comercio. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse, por las autoridades que corresponda, cuando lesione el interés de la sociedad, en los términos que marque la Ley Reglamentaria de este precepto".

A nuestro juicio la proposición del maestro Burgoa, sería - muy útil para permitir que a través de la correspondiente Ley Reglamentaria, el Estado extendiera su campo de acción en aquellas - actividades, que sin ser preciso que se sustraigan de la esfera de los particulares, sí requieren de una intervención por parte de la autoridad estatal en beneficio del interés social. De esta suerte, podrían muy bien echarse las bases, desde el punto de vista constitucional de un adecuado control del Estado sobre la televisión, ya que por el enorme interés que reviste para la colectividad dada su gran influencia, se podrían establecer múltiples limitaciones a esta actividad atendiendo al interés público, entre ellas, natural--

(29) Ignacio Burgoa. "Las garantías individuales". Quinta Edición, Editorial Porrúa. México 1968. Págs. 422 y 423.

mente, someterla al régimen de concesión sin necesidad de partir del hecho de que se usa para su difusión un bien de la Nación.

Para redondear una adecuada base constitucional en esta materia sería conveniente también incluir en la fracción X del Artículo 73 de la Constitución, entre las actividades que por su importancia especial el Congreso de la Unión tiene facultad de regular, a la industria de la televisión en forma expresa y no dejar así -- que la posibilidad de normarla federalmente surja de la facultad genérica de legislar en materia de vías generales de comunicación.

Podría plantearse la duda sobre la verdadera necesidad de la ampliación de la base constitucional que proponemos, dado que hasta ahora la forma en que se ha regulado el medio de comunicación que estudiamos ha dado resultados prácticos más o menos aceptables, pero debemos pensar que el legislador debe prever lo mejor posible las situaciones futuras para regularlas eficazmente y en el momento presente han aparecido en el ámbito de la industria de la televisión innovaciones técnicas que permiten hacer llegar imagen y sonido al público por medios que no requieren de la difusión de las ondas en el aire, tales como la televisión por cable o los "videocassettes", sin contar con las enormes posibilidades que puede provocar el continuo avance tecnológico y que no deben quedar exentas de un adecuado control por parte del Estado.

Ya bosquejamos en este apartado los puntos en los que se enfoca principalmente el interés estatal y los caracterizamos como el "quien" transmite y "que" transmite y será al estudio de estos-

temas precisamente a lo que nos abocaremos en los capítulos siguientes al abordar los controles que se establecen sobre el concesionario y sobre el contenido de las transmisiones.

C A P I T U L O I I

CLASIFICACION DE LOS MEDIOS DE CONTROL ESTATAL SOBRE LA TELEVISION COMERCIAL.

Uno de los principales objetivos que nos hemos trazado al - realizar el presente trabajo es el establecer una sistematización y clasificación de las diferentes formas de control que el Estado aplica sobre la televisión comercial en nuestro país.

Como en toda labor clasificatoria, el primer problema que - se nos plantea es el de la determinación de los criterios con base en los cuales se realizará la clasificación correspondiente, y para resolverlo hemos estudiado las diferentes normas con las que el Estado regula la actividad a la que nos referimos y hemos llegado a la conclusión de que es posible partir de tres criterios básicos para intentar una clasificación, estos son: 1o. el origen de las - normas que dan lugar a las medidas controladoras; 2o. el momento - en que se aplican los controles referidos y 3o. el objeto sobre el cual recaen las citadas medidas.

En cuanto al origen de las normas en las que se sustentan - las medidas con las cuales el Estado establece una regulación sobre la televisión, encontramos dos aspectos fundamentales: las for mas de control surgidas directamente de la ley y las que tienen su origen en disposiciones de carácter administrativo. Entendemos per fectamente que toda resolución administrativa debe forzosamente -- contar con un fundamento legal, pero hemos establecido esta diferen ciación considerando, por una parte los casos en los cuales las --

normas reguladoras están expresadas directamente por una ley, y en tonces hablamos de controles legislativos; y por otra los casos en que dichas normas provienen inmediatamente de instrumentos administrativos como un reglamento o un título de concesión.

Por lo que respecta al momento en el cual se aplican los -- preceptos controladores, creemos conveniente tomar como punto de referencia la iniciación de las actividades de la estación difusora. Así podemos hablar de controles previos y controles posteriores al inicio de las actividades. Es necesario mencionar aquí que existen también normas que establecen controles que podríamos denominar mixtos puesto que tienen vigencia tanto antes como después de haberse iniciado las transmisiones. Hemos preferido el término "mixtos" al de "permanentes" porque consideramos que éste último podría confundirse con una característica que también corresponde a los controles posteriores al inicio de la actividad, ya que éstos no se establecen transitoriamente sino que permanecen durante todo el tiempo que se efectúen las citadas emisiones.

En cuanto al objeto sobre el cual se ejerce el control proponemos la siguiente clasificación: 1o. control sobre el concesionario; 2o. control sobre las instalaciones y 3o. control sobre las emisiones.

Tenemos conocimiento pleno de que naturalmente toda forma de control tiene que ejercerse sobre conductas humanas, sabemos -- perfectamente que cualquier norma tiende precisamente a la regulación de la conducta del hombre y que resultaría absurdo pensar por

ejemplo que una norma jurídica pretendiera regir el funcionamiento de una máquina. Obviamente pues, los destinatarios de las normas a través de los cuales el Estado ejerce un control sobre la televisión tienen que ser personas y la mayor parte de tales controles recaen sobre la persona que es titular de la concesión correspondiente o sea el concesionario; el cual tendrá también responsabilidad cuando se trate de aspectos relativos a las instalaciones de su difusora, así como a los que atañen al contenido de las transmisiones de la misma.

No obstante la consideración anterior creemos que la terminología de la clasificación que hemos propuesto permite tener una idea clara de los aspectos a los cuáles se refieren las diferentes normas por las que se establece el control estatal; así cuando hablamos de control sobre el concesionario estamos haciendo referencia a aquellas normas que en forma concreta hacen alusión a las características y deberes específicos que tienen el concesionario como tal. Naturalmente las normas a las que nos referimos reglamentan también situaciones anteriores al momento en que se otorga la concesión y podría argumentarse que resulta impropio denominar a tales controles como establecidos sobre el concesionario si muchos de ellos se refieren al tiempo en que éste no ha alcanzado aún la calidad de tal y es simplemente un interesado o aspirante a la concesión. Confesamos que pese a que hemos meditado detenidamente sobre este asunto no hemos podido encontrar una forma mejor de referirnos a este tipo de controles y creemos que si bien es cierto --

que muchas de las normas que situamos dentro del mismo se refieren al simple aspirante a concesionario, también lo es que están establecidas precisamente con el objeto de regular la figura jurídica del titular de la concesión, puesto que se refieren a las características que debe tener quien pretenda llegar a convertirse en concesionario.

Hemos dividido estas medidas controladoras de acuerdo con la finalidad que persiguen las normas que a ellas se refieren, en dos aspectos fundamentales; el primero es el control sobre la naturaleza del concesionario, ésto es, sobre las características que debe reunir quien sea o quiera ser beneficiario de una concesión de televisión. Básicamente este control se establece sobre la nacionalidad de las personas involucradas en las transmisiones, pero no le hemos denominado control sobre la nacionalidad del concesionario porque como veremos en el estudio correspondiente, éste no se limita a normar la nacionalidad del titular de la concesión, sino también de quienes lo integran en los casos en que tal concesionario es una sociedad.

El segundo aspecto que abordamos es el relativo a los requisitos que deben llenarse para poder alcanzar precisamente la calidad de concesionario. Como el procedimiento por el cual se otorga la concesión está íntimamente relacionado con este tema lo tratamos también en el capítulo referente a los que hemos llamado "controles sobre el concesionario".

Existen una serie de normas que tienen como finalidad seña-

lar los cauces que deben seguir las personas que tienen a su cargo transmisiones de televisión, con respecto a la construcción y funcionamiento de los bienes e instrumentos que sirven para alcanzar la finalidad propia de las estaciones; siguiendo la terminología empleada por la ley hemos denominado a este conjunto de bienes e instrumentos "las instalaciones" necesarias para el ejercicio de la actividad, cuyas características, operación y mantenimiento deben estar sujetos a controles específicos por parte del Estado.

En cuanto a la regulación que rige los aspectos relativos a la transmisión en sí misma, o sea el contenido de las ondas electromagnéticas que transportan imagen y sonido también podemos establecer una diferenciación en cuanto a la finalidad que persiguen las normas. En torno a este tema el sociólogo Kimball Young se pregunta en su obra "Psicología Social de la Opinión Pública" cuáles son los presupuestos que se hallan detrás del control, y responde "en un sentido amplio ellos se relacionan con dos asuntos; la moral, muy en especial la relacionada con el sexo; y la política, -- muy en especial la subversión". Tomando en cuenta el criterio expresado por este autor y haciendo un análisis de las normas que se refieren al contenido de las transmisiones en nuestro país llegamos a la conclusión de que podemos clasificarlas en cuatro grandes grupos: I. Controles políticos, ésto es: aquéllos que se caracterizan por relacionarse directamente con aspectos que atañen a la seguridad del Estado y al derecho que éste tiene de utilizar los medios de comunicación para los fines que le son propios. Les hemos

denominado políticos precisamente por estar íntimamente ligados a los actos de poder de la autoridad estatal; 2o. Controles sanitarios, que tienen como finalidad evitar repercusiones perjudiciales para la salud del público causadas por el contenido de las transmisiones; 3o. Controles Morales, que se caracterizan por sustentarse en consideraciones de tipo moral que podríamos definir como la - - apreciación que hace la comunidad calificando determinadas actitudes como buenas o malas de acuerdo a la costumbre generalmente - - aceptada; y 4o. Controles Sociales, que se refieren a las relaciones entre el medio de comunicación y los diferentes grupos sociales y sus miembros, así como a la protección de las características aceptadas convencionalmente como factores de integración de la comunidad.

Por razones de sistema y para seguir un orden en nuestro estudio hemos escogido como columna vertebral del mismo el criterio-clasificador basado en el objeto sobre el que recaen los controles; haciendo, a medida que analizamos las diferentes disposiciones, las referencias necesarias a las otras clasificaciones que hemos explicado, para poder así tener una idea más clara de las particularidades de cada una de las formas de control que el Estado establece sobre la televisión comercial.

CUADRO SINOPTICO DE LA CLASIFICACION DE
LAS FORMAS DE CONTROL.

Por su
origen

Controles Legislativos. Surgidos directamen
te de la ley.

Controles Administrati
vos. Que tienen su fuente
en una disposición -
administrativa. (Re-
glamento, concesión,
etc.).

Por el mo
mento de-
su aplica
ción.

Previos al inicio de las actividades

Posteriores al inicio de las actividades

Mixtos. Que tienen vigencia tanto antes co-
mo después del inicio de las activi
dades.

Por su objeto.

Control sobre el Concesionario.

Controles sobre la naturaleza del Concesionario.

Requisitos para obtener la Concesión.

Control sobre -- las instalaciones.

Control sobre -- las emisiones.

Controles Políticos

Controles Sanitarios

Controles Morales

Controles Sociales

C A P I T U L O I I I

CONTROL SOBRE EL CONCESIONARIO

1.- CONTROL SOBRE LA NATURALEZA DEL CONCESIONARIO.-

Como ya indicamos, tiene como principal objetivo la nacionalidad de las personas físicas que adquieren la responsabilidad de efectuar transmisiones por virtud de la concesión que se les confiere, control que, como también ya explicamos, se inicia desde el momento mismo en que se manifiesta la voluntad de aspirar a ser titular de una concesión de televisión.

Hemos destacado reiteradamente la enorme influencia que sobre el teleauditorio ejerce este medio de comunicación, ya que, en cierta forma, modela los pensamientos, las opiniones, las actitudes y hasta los hábitos de millones de personas; por ello el Estado tiene la preocupación lógica de evitar que un instrumento de tal poder sea empleado como un medio de penetración de intereses extranjeros, y para tal fin ha establecido una serie de impedimentos a la participación en esta actividad de personas que no tengan la nacionalidad mexicana.

Ya apuntamos también que caracterizamos el control que la ley establece con el propósito de alcanzar los fines enunciados en el párrafo anterior, como un control sobre "la naturaleza" del concesionario porque con este vocablo se logra una adecuada adaptación a la verdadera extensión de las normas que se refieren a este asunto, ya que tales disposiciones están diseñadas de manera tal que -

no sólo se exija que el concesionario tenga la nacionalidad mexicana, sino también, en los casos en que una sociedad sea titular de la concesión, es necesario que todos los integrantes de tal sociedad tengan también dicha nacionalidad.

Debemos recordar aquí, que de acuerdo con la Ley de Nacionalidad y Naturalización (Art.5o.) "Son personas morales de nacionalidad mexicana las que se constituyan conforme a las leyes de la República, y que tengan en ella su domicilio legal"; o sea -- que la nacionalidad de una sociedad no tiene nada que ver con la de sus integrantes, inclusive podrían todos los miembros de una sociedad ser extranjeros, pero si ésta cumple con lo establecido en el artículo que transcribimos, su nacionalidad será mexicana. Por ello el control que se aplica en esta materia abarca también a quienes constituyen una sociedad que se dedique o pretenda dedicarse a realizar transmisiones de televisión, pues si solamente se dispusiera que las concesiones de televisión sólo son otorgables a personas de nacionalidad mexicana, no se obtendría el objetivo deseado pues bastaría con que un grupo de extranjeros constituyera una sociedad cumpliendo con lo señalado en el Art. 5o. de la Ley de Nacionalidad y Naturalización para que pudieran intervenir en forma directa en la emisión de señales de televisión.

LEGISLACION. Los motivos antes expuestos inspiraron la -- redacción del artículo 14 de la L.F.R.T. que dice: "Las concesio

nes para usar comercialmente canales de radio y televisión, en cualesquiera de los sistemas de modulación, de amplitud o frecuencia, se otorgarán únicamente a ciudadanos mexicanos o a sociedades cuyos socios sean mexicanos. Si se tratare de sociedad por acciones, éstas tendrán precisamente el carácter de nominativas, y aquéllas quedarán obligadas a proporcionar anualmente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la lista general de sus socios".

Creemos que la redacción de este precepto confirma la apreciación que hicimos en el capítulo primero en relación a la verdadera razón que impulsa al Estado a intervenir activamente en esta materia, pues el hecho de exigir que los miembros de la sociedad que tenga o pretenda tener la titularidad de una concesión sean mexicanos atiende fundamentalmente a la importancia de esta actividad en sí misma más que al hecho de que el objeto de la -- concesión sea un bien del dominio nacional, puesto que para los casos de concesiones de estos bienes la Constitución misma sólo impone la obligación de que el concesionario (persona física o moral) sea mexicano, sin importar si por ejemplo los integrantes de una sociedad concesionaria son extranjeros, aunque naturalmente éstos deben considerarse expresamente como mexicanos para los efectos de tales concesiones. Es necesario aclarar que no puede considerarse como inconstitucional la mayor rigidez establecida en esta materia por el legislador ordinario pues debe entenderse

que éste hace uso de la facultad que le concede el Art.73 Constitucional sobre la base mínima que le señala la Constitución y -- que él puede ampliar de acuerdo con la importancia de la materia en que legisla, lo que no podría ser actuar en sentido contrario permitiendo, por ejemplo, que una persona extranjera fuese titular de una concesión sobre un bien estatal.

Resulta también interesante constatar que la Ley de Vías Generales de Comunicación no ejerce tampoco un control tan estricto sobre los extranjeros ya que en su Art. 12 señala: "Las concesiones para la construcción, establecimiento o explotación de -- vías generales de comunicación sólo se otorgarán a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes del país". Esto viene a resaltar aún más la trascendencia de la materia que nos ocupa y que obliga a ejercer sobre ella un más estrecho control.

La parte final del artículo que analizamos viene a añadir otra medida con respecto a la nacionalidad de los socios, la cual permite al Estado ejercer un control más directo, ya que no es suficiente con comprobar la nacionalidad del o los interesados en obtener una concesión para que ésta se otorgue, ni la aplicación de sanciones en caso de violación a las normas que impiden la -- participación de extranjeros, sino que además la autoridad estatal quiere cerciorarse anualmente de que se está cumpliendo con tales normas al facultar a la Secretaría de Comunicaciones y Trans

portes para que revise la lista de los miembros de la sociedad - concesionaria; para tal efecto es presupuesto necesario que las acciones -cuando la sociedad adopte esta forma- sean nominativas, como lo dispone el propio artículo, pues si se permitiera la expedición de acciones al portador, se podría burlar a la Ley fácilmente y se haría imposible la revisión anual antes citada.

Aunque más adelante estudiaremos los requisitos para obtener la concesión, no está de más establecer en esta parte que -- obviamente uno de ellos y de vital importancia, es la comprobación de la nacionalidad mexicana por parte de quien pretende la concesión; ésto se establece en la fracción primera del Art.17 - de la L.F.R.T. que con referencia a los requisitos que debe contener la solicitud dice: I. Nombre o razón social del interesado y comprobación de su nacionalidad mexicana; se sobreentiende, interpretando esta disposición en consonancia con el resto del artículo, que tal comprobación, cuando "el interesado" es una sociedad, se extiende también a sus miembros.

Las mismas precauciones se toman en el Art. 25 de la L. F.R.T. en los casos de estaciones oficiales, culturales y de experimentación, así como para las escuelas radiofónicas, que como ya vimos en su oportunidad sólo requieren permiso para su funcionamiento.

Además en los casos de estaciones comerciales la ley ha previsto la posibilidad de que en forma indirecta pudiera un extranjero detentar la concesión o los derechos y bienes que la --

misma involucra y ha establecido disposiciones tendientes a evitar que esto acontezca en los artículos 23 y 27.

Art. 23. No se podrá ceder 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 un Gobierno o persona extranjeros, ni admitirlos como socios de la empresa concesionaria.

Art. 27. Para que una concesión pueda ser transmitida por herencia o adjudicación judicial o cualquier otro título, se requerirá que los causahabientes reúnan la calidad de mexicanos.

También pensó el legislador en la posibilidad de que un extranjero tuviera una concesión sin que ningún mexicano se la hubiera transferido, esto podría suceder en el caso de que el titular de nacionalidad mexicana se naturalizara extranjero, en -- tal caso no habría un desplazamiento de los derechos derivados de la concesión sino un cambio en la nacionalidad del concesionario que lógicamente debe inhabilitarlo para tener su titularidad; y esta inhabilitación la ha establecido la L.F.R.T. señalando es te caso como causa de revocación de las concesiones.

(Art. 31, Frac. VII).

2.- AUTORIDADES ENCARGADAS DE EJERCER EL CONTROL.-

Corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la aplicación de las normas en las que se establecen los con troles sobre la naturaleza del concesionario, de acuerdo con las

facultades que le confieren los artículos 9o., 14, 15, 29, 31, 32, 33, 35 y 36 de la L.F.R.T.

Estas atribuciones podemos dividir las en dos tipos, las que se refieren a la obligación en sí de tener la nacionalidad mexicana para obtener y mantener la concesión, y las que señalan las sanciones para el caso de incumplimiento de tal deber. Las primeras están estatuidas en la fracción primera del Art. 9o. en cuanto dispone que corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgar concesiones para estaciones de radio y televisión; y en los artículos 14 y 15 que señalan que la citada Secretaría recibirá anualmente una lista de los socios en los casos en que el concesionario o permisionario respectivamente, sea una sociedad por acciones. Las otras disposiciones aludidas se contienen en el resto de los artículos citados que crean las sanciones aplicables en materia de violación de las normas que impiden la participación de extranjeros en este campo, considerando como tales sanciones la nulidad y revocación de las concesiones. Este punto lo trataremos con mayor amplitud en el apartado siguiente.

De manera indirecta puede considerarse que la Secretaría de Relaciones Exteriores es también una autoridad que ejerce control en esta materia dada la facultad que tiene para conceder o negar permisos para la constitución de sociedades mercantiles, puesto que obviamente se negará tal permiso de constituirse a --

una sociedad que tenga la finalidad de ser titular de concesiones de televisión si pretende a la vez tener socios extranjeros.

3.- SANCIONES.-

Podemos distinguir cuatro formas de sanción establecidas por la L.F.R.T.: NULIDAD, REVOCACION, PERDIDA DE BIENES EN BENEFICIO DE LA NACION e IMPEDIMENTO ABSOLUTO PARA OBTENER UNA NUEVA CONCESION.

a) Nulidad.- De acuerdo con el Art. 29 de la Ley de la materia esta forma de sanción puede originarse por un defecto de forma o por ilicitud. Textualmente el precepto dice: "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". Es claro que lo relativo a los trámites implica un defecto de forma y la contravención a la ley o los reglamentos constituye una manifestación de ilicitud.

Naturalmente si un individuo extranjero o una sociedad -- con miembros de nacionalidad distinta a la mexicana, consiguie-- ran por cualquier medio que se expidiera una concesión de televi-- sión a su favor, habría una clara violación de la Ley que produ-- ciría como consecuencia la nulidad de tal concesión. Esta nuli-- dad debe ser declarada por la Secretaría de Comunicaciones y -- Transportes siguiendo el mismo procedimiento que en los casos de revocación.

b) Revocación.- Con este término designa la L.F.R.T. la -

forma de extinción de la concesión, declarada unilateralmente -- por la autoridad administrativa y originada en la falta de cumplimiento de las obligaciones que las leyes o los actos administrativos imponen al concesionario. En la doctrina administrativa se suele llamar también a esta figura "rescisión", pero en lo -- particular pensamos que el vocablo usado por la ley de la materia expresa con claridad el concepto que denomina.

Las causas de revocación conectadas de manera directa con la nacionalidad del concesionario o de sus miembros están plasma das en las fracciones IV y VII del Art. 30 de la L. F.R.T que -- estatuyen:

IV.- Enajenar, ceder o transferir, hipotecar, dar en ga-- rantía 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;

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

Si bien la revocación es un acto que tiene la característica de la unilateralidad, no es por ello un acto arbitrario, pues se concede al afectado el derecho de audiencia de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley para tal efecto y que está -

descrito en el Art. 35 de la L.F.R.T., dicho procedimiento se si gue ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y se rea- liza en dos fases; en la primera, la autoridad hace del conoci- miento del concesionario las causas de revocación que a su juicio existen y le otorga un plazo de treinta días para "que presente- sus defensas y sus pruebas"; esto quiere decir que puede alegar lo que a su derecho convenga pero que dentro del mismo lapso -- tiene que presentar pruebas suficientes para que se le siga con- siderando como titular de tal derecho. La segunda fase se expre- sa en la Frac. II del mencionado artículo que señala:

"Formuladas las defensas y presentadas las pruebas, o transcurri- do el plazo sin que se hubieren presentado, la Secretaría dicta- rá su resolución declarando la procedencia o improcedencia de la caducidad o de la revocación, salvo cuando medie caso fortuito o fuerza mayor".

c).- PERDIDA DE BIENES. Como consecuencia de la violación de las normas que impiden la participación de extranjeros en la actividad que estudiamos, se establecen también sanciones, de na turaleza económica previstas en los artículos 32 y 33 de la L.F.R.T. en el primero de ellos se dispone que en los casos de nulidad, ca ducidad, o revocación de una concesión, el concesionario perderá a favor de la nación el importe de la garantía que hubiese otorgado para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones; en este caso- la sanción se aplica también cuando la causa de extinción de la

concesión no se relacione con la nacionalidad del emisor; pero - además la Ley impone otras sanciones más severas para cuando la - revocación se produce por una violación a las fracciones IV, VI - y VII. La fracción VI es la única que no transcribimos con ante- rioridad puesto que no se refiere directamente a la participa- ción del extranjero como concesionario, pero plantea un caso qui- zá más grave aún, como es el "proporcionar al enemigo, en caso - de guerra, bienes o servicios de que disponga, con motivo de la - concesión"; lo cual justifica la aplicación de la sanción previs- ta en el Art. 33 de la propia ley que consiste en la pérdida de- la propiedad de los bienes relacionados con la concesión en fa- vor de la Nación.

d).- IMPEDIMENTO ABSOLUTO PARA OBTENER OTRA CONCESION.

Esta sanción se aplica sólo en los mismos casos del artículo 33- que acabamos de mencionar; es consecuencia lógica de la gravedad de las violaciones a la ley y tiene por objeto hacer imposible - que quien ha sido responsable de tales violaciones pueda ser nue- vamente titular de una concesión de radio o televisión. Esta san- ción se enuncia en el segundo párrafo del artículo 36 de la - - - L.F.R.T. de la manera siguiente: "No podrá otorgarse otra nueva- concesión al que hubiere incurrido en alguna de las causas enume- radas en las fracciones IV, VI, y VII del artículo 31".

4.- OBSERVACIONES PERSONALES.-

Entre las diferentes situaciones jurídicas a las que da - origen la regulación que evita la participación de extranjeros en las

concesiones de radio y televisión existen algunos aspectos dignos de comentario, por ejemplo el relativo a la necesidad -en los casos de sociedades por acciones- de dar a conocer anualmente la lista general de sus socios para comprobar la nacionalidad mexicana de éstos. En este punto la legislación ha dejado aparentemente un resquicio, a pesar de las reiteradas medidas controladoras que prevé, puesto que queda latente la posibilidad de que una sociedad con miembros extranjeros pero de nacionalidad mexicana se convirtiera a la vez en integrante de la sociedad concesionaria. Sabemos que en el Derecho Mercantil nada impide que una sociedad sea a la vez socio de otra (30), así la sociedad concesionaria podría tener entre sus miembros a otra sociedad que naturalmente tendría la nacionalidad mexicana y sería un "socio-mexicano" dentro de la lista referida, pero como ya hemos visto que la nacionalidad de la sociedad no tiene relación alguna con la de sus integrantes, podría ser que ese "socio mexicano" tuviera como miembros a extranjeros, con lo cual se conseguiría el objetivo prohibido por la ley siguiendo un camino aparentemente-legal. Creemos pues que es necesario que se regule expresamente este caso para evitar que se llegará a producir esa situación.

(30) "La fracción primera del artículo 6o. (de la Ley General de Sociedad Mercantiles) implícita, pero claramente, establece que en la constitución de una sociedad pueden ser partes personas morales, con lo cual resulta obvio que una sociedad mercantil puede tener el carácter de socio de otra sociedad". Derecho Mercantil. Roberto L. Mantilla Molina. Décima Edición. Editorial Porrúa. México 1968. Pág. 215.

De cualquier manera podría en última instancia argumentarse por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, -- que la realización de semejante maniobra constituye una forma -- parcial de enajenación a extranjeros de la concesión, hecho que, como ya vimos, está señalado como causa de revocación de la concesión en la fracción IV del art. 30 de la L.F.R.T.

Otro problema interesante se plantea en la propia fracción que acabamos de mencionar cuando dispone entre las causas de revocación el "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..." Si este precepto se aplicara en toda -- su extensión y rigor probablemente habría que revocar todas las -- concesiones de televisión puesto que las compañías concesionarias tienen forzosamente que comprar a empresas extranjeras el equipo necesario para la operación de la estación; estas compras suelen hacerse a crédito ya que normalmente involucran cantidades considerables y convierten por lo tanto a la empresa extranjera en -- acreedora de la sociedad concesionaria y en consecuencia el pa--trimonio de ésta, que comprende el equipo transmisor y los bienes afectos a la concesión, queda considerado como garantía de la -- operación lo cual constituye una forma de gravamen sobre dichos bienes. Pensamos que la existencia de esta irregularidad no se justifica por la situación de hecho que hemos expuesto, pero que --

tampoco podría la Secretaría de Comunicaciones ponerse a revocar concesiones a diestra y siniestra por esta causa. Una fórmula de posible solución a este conflicto sería indicar a las compañías que tienen la titularidad de una concesión, mediante una circular, que la disposición aludida debe entenderse como una prohibición tácita para realizar operaciones de crédito directamente -- con extranjeros, y que en los casos en que sea preciso importar equipo el financiamiento deberá hacerlo una institución nacional de crédito. En esta forma se obtendrían tres importantes ventajas: no tendría la empresa extranjera ninguna forma de gravamen sobre los bienes de la concesión, el gobierno podría supervisar más directamente estas operaciones, y habría una menor salida de divisas puesto que la compañía extranjera sólo recibiría el importe neto del bien vendido y no se beneficiaría además con los intereses, que en algunos casos llegan al 11% anual, ya que éstos se tendrían que pagar a la institución nacional de crédito que hubiera financiado la compra.

Otras observaciones que creemos pertinentes se refieren al procedimiento que debe seguirse para declarar la revocación, estatuido en el Art. 35 de la L.F.R.T., el cual deja prácticamente en absoluta libertad a la Secretaría de Comunicaciones para decidir cuando iniciar el procedimiento, y esto se presta a que sin violar la ley los funcionarios dejen deliberadamente que persistan anomalías que podrían dar origen a la revocación, si re

ciben algún buen incentivo para ello por parte de los concesionarios. Aunque estamos conscientes que una simple reforma legislativa no hará honrado al funcionario corrupto, no estaría de más que se aclarara que el citado procedimiento debe iniciarse en el momento que la autoridad tenga conocimiento de los hechos que -- den lugar a él. Así la fracción primera del artículo 35 en lugar de decir: "Se hará saber al concesionario los motivos de caducidad o revocación que concurran , y se le concederá un plazo de treinta días para que presente sus defensas y sus pruebas"; debe decir: "Inmediatamente después de que tenga conocimiento de los motivos de caducidad o revocación que concurran, los hará sa ber al concesionario, al que se concederá un plazo... etc.

También relacionado con este asunto es curioso hacer notar que en la fracción segunda del artículo que analizamos se prevé la circunstancia de que por caso fortuito o fuerza mayor, el concesionario no pueda presentar sus defensas y sus pruebas en el -- plazo que le concede la fracción primera, pero no se dice nada con relación al procedimiento a seguir en tal caso, para evitar que -- quede subsistente la resolución que hubiera dictado la Secretaría en el sentido de revocar la concesión. Es claro que si tal resolución ha sido dictada sin tomar en cuenta la existencia del caso fortuito o fuerza mayor, que impidieron al concesionario presentar sus pruebas y defensas dentro del plazo fijado por la ley, aquél -- tiene derecho a impugnar la referida resolución; sin embargo la --

ley no establece ningún recurso administrativo para tal fin. Es cierto que haciendo uso del derecho de petición consagrado en el artículo 80. de la Constitución, el afectado puede pedir a la autoridad que reconsidere su determinación, pero la doctrina y la jurisprudencia están acordes en que tal ejercicio del derecho de petición no configura propiamente un recurso, pues la autoridad a quien se dirige sólo tiene la obligación de contestar por escrito y en breve término al peticionario, pero no a estudiar nuevamente el acto cuya reconsideración se solicita.

Consideramos, en atención a lo expuesto, que debería ampliarse la reglamentación en materia de procedimiento de revocación para dar cabida a un recurso de carácter administrativo que permita obtener la reconsideración de una resolución tomada sobre la base de que el concesionario no haya comparecido para presentar sus defensas y pruebas, si ello se debió a caso fortuito o fuerza mayor. De todas formas, y en el estado actual de la legislación, si se suscitara tal caso le queda al afectado la posibilidad de impugnar en amparo una resolución de este tipo, fundado en la fracción IV del artículo 107 constitucional que establece: "En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal".

Es también importante observar que la participación de extranjeros en la titularidad de la concesión, si existe desde an-

tes de que ésta se otorgue, y a pesar de ello tal otorgamiento se efectúa, da lugar a que tal concesión sea declarada nula; no obstante la ley no ha señalado en tales casos las mismas sanciones - que cuando se trata de casos de revocación por las mismas causas. Así la sanción consistente en la pérdida de la propiedad de los bienes afectos a la concesión, prevista para el caso en que se revoca la concesión por la participación de extranjeros, no se aplica cuando se declara la nulidad por el mismo motivo; igualmente acontece en lo relativo a la sanción que consiste en la inhabilitación para obtener una nueva concesión. Pensamos que en tales -- situaciones las sanciones deberían ser las mismas independientemente de que las violaciones configuren causas de nulidad o de revocación basándonos en el principio jurídico de que donde existe la misma razón, debe existir la misma disposición.

Finalmente señalaremos que la última de las sanciones que hemos mencionado, indebidamente sólo impide que una persona que ha incurrido en las faltas consideradas más graves por la ley, -- pueda obtener una nueva concesión, pero no dice nada acerca de la posibilidad de que se convierta en socio de una empresa concesionaria o de que cuando se ha revocado la concesión a una sociedad, - ésta se disuelva y las mismas personas físicas formen otra con la misma finalidad. Según nuestra apreciación, esta sanción debe dirigirse específicamente a evitar que el mismo individuo que ha infringido la ley en esa forma, pueda participar en forma alguna en

BIBLIOTECA CENTRAL

U. N. A. M.

el beneficio de una concesión de televisión. Por esta razón opinamos que el párrafo segundo del artículo 36 de la L.F.R.T. debería adicionarse con un tercer párrafo que dijera:

"En tales casos, la persona que hubiera sido titular de la concesión revocada, o miembro de la sociedad concesionaria, no podrá ser admitida como socio de ninguna negociación beneficiaria de una concesión de radio o televisión".

Y para que la violación de esta disposición no quedara a su vez sin sanción, habría que añadir entre las causas de revocación la admisión como socios de la empresa titular de una concesión de personas legalmente inhabilitadas para serlo.

5.- REQUISITOS PARA LA OBTENCION DE LA CONCESION.

Estos pueden dividirse en tres grupos, realizando una sistematización de lo expresado en los artículos 17 a 20 de la L.F.R.T.; el primero de ellos se refiere a la voluntad estatal, el segundo a la naturaleza del aspirante a la concesión, y el tercero a los aspectos económicos.

En el primer grupo encontramos un requisito esencial que consiste en la autorización por parte del Estado para poder presentar solicitudes de concesiones. Este punto no existía originalmente en la ley, se introdujo recientemente por las reformas de 31 de diciembre de 1969, publicadas en el Diario Oficial el 27 de enero de 1970, que modificaron la redacción original de los artículos 17 y 19 de la ley de la materia para permitir un mayor control

por parte del Estado. Para seguir un orden analizaremos primero la reforma al artículo 17 según la cual surgió el más importante control previo al otorgamiento de la concesión. Decía originalmente este precepto:

"La solicitud de concesión deberá 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, está constituida legalmente;

III. Información detallada de las inversiones en proyecto y de la clase de actividades que se pretenda realizar, y

IV. Indicación de las características técnicas y del área o zona que trate de cubrir la estación.

A la solicitud se acompañará información demográfica y económica para comprobar la necesidad del servicio.

Ahora veamos el mismo artículo como quedó después de la reforma:

Art.17. Sólo 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, está constituida legalmente; y

III. Información detallada de las inversiones en proyecto.

La modificación realizada plantea varias cuestiones sumamente interesante: en primer término, la creación como requisito para obtener la concesión, de la autorización que debe dar el Estado para poder presentar solicitudes, este medio de control supedita totalmente a una manifestación de voluntad estatal toda posibilidad de creación de nuevas estaciones y comprende dos fases, la primera consiste en la determinación que hace el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el sentido de que uno o varios canales de los disponibles en cada lugar, puede ser destinado a la explotación comercial por particulares tomando en consideración las condiciones y necesidades de la zona de que se trate; como se ve, el estudio de carácter demográfico y económico que anteriormente se solicitaba al peticionario ha desaparecido como requisito, porque tal estudio lo hace ahora el Estado, y lo mismo puede decirse con relación a las características técnicas y a la zona de cobertura que el Estado decide tomando en cuenta una planeación integral de su política en materia de comunicaciones para permitir

un desarrollo armónico de la televisión comercial y la oficial - y educativa para la cual se han ido reservando múltiples canales en toda la República.

Una vez que se ha tomado la determinación aludida, se procede a la segunda fase, que consiste en la publicidad que debe - darse a la decisión estatal publicándola en el Diario Oficial, - de acuerdo con el propio artículo 17.

Pasamos ahora a los requisitos relativos a la naturaleza del solicitante, que se contienen en las fracciones primera y -- segunda del mismo artículo 17. La que hace mención a la nacionalidad ya la hemos analizado ampliamente con anterioridad por tratarse de una forma de control de carácter mixto, o sea que abarca tanto la fase previa al inicio de las actividades como la posterior. Solamente consideramos necesario señalar que para ser consecuente con las demás normas de la ley que tocan el tema de la nacionalidad, en esta fracción debió haberse exigido no sólo la comprobación de la nacionalidad del interesado sino también la de sus miembros cuando tal interesado es una sociedad. Aunque en realidad esto queda subsanado por lo dispuesto en la fracción II que expresa que debe justificarse la constitución legal de la sociedad en su caso, lo cual implica la necesidad de presentar junto con la solicitud un testimonio de la escritura constitutiva de - la sociedad de que se trate; mediante tal presentación, la autoridad correspondiente podrá darse cuenta de cualquier irregulari--

dad en la constitución de la sociedad tanto en lo que toca a la nacionalidad de sus miembros como a cualquier otro aspecto.

Por último la ley establece dos requisitos de tipo económico, el primero de ellos se expone en la fracción III del Art. 17 y consiste en la necesidad de informar detalladamente de las inversiones en proyecto. Esto tiene como finalidad que la Secretaría de Comunicaciones tenga elementos suficientes para juzgar la capacidad real del aspirante y comparar sus pretensiones con las de otros solicitantes, pudiendo así, determinar quien pueda atender mejor las necesidades de la región en la que se pretende operar.

El segundo requisito de naturaleza económica está previsto en el Art. 18 de la propia ley que dispone: "La Secretaría de Comunicaciones y Transportes señalará al solicitante el monto del depósito o de la fianza que deberá constituir para garantizar - que se continuarán los trámites hasta que la concesión sea otorgada o negada.

De acuerdo con la categoría de la estación radiodifusora en proyecto, el monto de depósito no podrá ser menor de 2,000 ni exceder de 10,000 pesos, y de la fianza será de 5 a 50,000 pesos.

La garantía quedará sin efecto al otorgarse o negarse la concesión. Si el interesado abandona el trámite, la garantía se aplicará al erario federal".

Esta norma consigna un medio de control sobre lo que po-

dríamos denominar la seriedad y buena fe del solicitante, para evitar que personas sin posibilidades reales o sin interés verdadero entorpezcan el procedimiento correspondiente. Pese a que el artículo que hemos transcrito refiere el monto de la garantía a la categoría de la estación "radiodifusora" en proyecto, no citando a las estaciones "televisoras", ésto no puede dar pie a considerar que en los casos de concesiones de televisión no sea necesaria tal garantía, pues el resto de la legislación al respecto es muy clara, y más clara aún es la facultad discrecional que tiene el Ejecutivo para otorgar o negar la concesión.

Por otra parte el párrafo final de este artículo crea, -- desde el punto de vista teórico, un verdadero galimatías si se le relaciona con el párrafo último del Art. 19 que dice: "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". Esta disposición no hacía falta, ya que viene a introducir una verdadera confusión con respecto al destino que debe darse a la garantía una vez que la concesión es otorgada o negada, puesto que de acuerdo con el párrafo final del Art. 18 se entiende que una vez terminado el trámite respectivo el solicitante tiene derecho a que se le devuelva el depósito o a terminar con la vigencia de la fianza, según el caso, cualquiera que sea la decisión que haya tomado la autoridad. Y esto se reafirma interpretando a contrario sensu la parte fi-

nal del mismo párrafo, lo que nos lleva a la conclusión de que -- si el interesado no abandona el trámite no tiene porque aplicarse al erario federal el monto de la garantía. Todo está muy bien hasta ahí, pero luego viene el legislador con ese párrafo último del Art. 19 por cierto sistemáticamente mal colocado pues está -- al final de un artículo que ya hace referencia a otro asunto, y complica la situación. Pues si hacemos una interpretación a contrario sensu del tal párrafo tendremos que convenir que si el -- solicitante sí es seleccionado no tiene derecho de recuperar su garantía, lo cual contradice las conclusiones a las que llegamos al interpretar el párrafo final del artículo 18. No obstante lo anterior, es posible conciliar esta contradicción basándonos en los diferentes momentos del procedimiento que se sigue en materia de concesiones de televisión. Como veremos en el siguiente -- apartado, hay un momento en que la autoridad competente elige a uno de los varios aspirantes para que continúe los trámites, en ese momento en realidad ya se ha negado la concesión a los no elegidos pero aún no se ha otorgado al seleccionado. Así los -- "eliminados" tienen el derecho de que les sea devuelta su garantía con fundamento en el párrafo último del Art. 19, pero el -- que fué seleccionado aún no tiene derecho a nada en este aspecto hasta que no se concluya el procedimiento y se decida si se le otorga o no la concesión; y una vez determinado esto último se aplica el párrafo final del Art. 18 tal y como lo hemos in--

terpretado. De cualquier manera es obvio que el párrafo último - del Art. 19 es inútil, pues sin él se obtendría exactamente el mismo resultado, y no sería preciso realizar todo ese rodeo jurídico que hemos explicado para poder interpretar congruentemente las dos disposiciones aparentemente contradictorias.

Hemos advertido desde el principio que lo anterior es una cuestión meramente teórica, pues en la práctica se constituyen - siempre fianzas por parte de los interesados para garantizar la continuación del trámite, dichas fianzas quedan sin efecto en el momento en que los aspirantes son eliminados, y continúa vigente la que garantiza a aquella solicitud que se ha escogido para que continúe el trámite y una vez otorgada la concesión lo que hace - el nuevo concesionario es solamente ampliar el monto de la fianza para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones como tal, de acuerdo con lo que dispone la ley al respecto y que veremos - inmediatamente.

6.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA DETERMINAR EL OTORGAMIENTO DE LA CONCESION.-

Se establece en el Art. 19 de la L.F.R.T. que dice:

"Constituído el depósito u otorgada la fianza, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y -- Transportes estudiará cada solicitud que exista con relación a - un mismo canal y calificando el interés social, resolverá a su - libre juicio si alguna de ellas debe seleccionarse para la conti

nuación de su trámite, en cuyo caso dispondrá que se publique a costa del interesado, una síntesis de la solicitud, con las modificaciones que acuerde, por dos veces y con intervalo de diez días, en el "Diario Oficial" y en otro periódico de los de mayor circulación en la zona donde debe operarse el canal, señalando un plazo de treinta días contados a partir de la última publicación, para que las personas o instituciones que pudieran resultar afectadas presenten objeciones.

Si transcurrido el plazo de oposición no se presentan objeciones, se otorgará la concesión. Cuando se presenten objeciones, la Secretaría oirá en defensa a los interesados, les recibirá las pruebas que ofrezcan en un término de quince días y dictará la resolución que a su juicio proceda en un plazo que no exceda de treinta, oyendo a la Comisión Técnica Consultiva establecida por la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Otorgada la concesión, será publicada a costa del interesado, en el "Diario Oficial" de la Federación y se fijará el monto de la garantía que asegure el cumplimiento de las obligaciones que imponga dicha concesión. Esta garantía no será inferior de cinco mil pesos, ni excederá de doscientos cincuenta mil pesos cuando se trate del depósito y de diez mil a quinientos mil pesos cuando se trate de fianza.

Los solicitantes que no hayan sido seleccionados, tendrán derecho a la devolución del depósito o fianza que hubieren otorgado.

gado para garantizar el trámite de su solicitud".

El artículo tal como lo hemos transcrito es producto de la reforma que se hizo a la ley el 31 de diciembre de 1969 y que se publicó en el Diario Oficial el 27 de enero de 1970, las modificaciones básicas que se hicieron al que hasta entonces había estado en vigor fueron: la supresión de la necesidad de que la Secretaría realizara estudios técnicos posteriormente a la constitución del depósito o fianza que asegurara la continuación del trámite y el aumento de las cantidades por las que deben constituirse el depósito o la fianza que garantice el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la concesión.

La primera modificación encuentra su razón de ser en el hecho de que de acuerdo con el Art. 17 cuyo texto se reformó al mismo tiempo que el precepto que ahora nos ocupa, los estudios técnicos, económicos, demográficos, etc. se suponen realizados previamente por la Secretaría de Comunicaciones, puesto que con arreglo a ellos determina la disponibilidad del canal correspondiente para dedicarlo a la explotación comercial. El segundo -- cambio tiene por objeto establecer una concordancia entre los límites máximos establecidos por la ley para la constitución de las garantías y el monto de la inversión necesaria para establecer -- por ejemplo un canal de televisión de alcance nacional por ser cabeza de una cadena. Por ello sólo se alteró lo relativo a los citados límites máximos que se desplazaron de cincuenta mil a -

doscientos cincuenta mil pesos en caso de depósito y de cien mil a quinientos mil pesos en caso de fianza.

En cuanto al procedimiento descrito en el artículo 19 podemos decir que tiene como requisito indispensable para su iniciación el otorgamiento de la garantía para asegurar la continuación del trámite que señala el artículo 18 de la propia ley, y consta de dos fases; en la primera la autoridad correspondiente que es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene una facultad amplísima para decidir cuál de las solicitudes presentadas para determinado canal puede pasar a la segunda fase. Decimos que es una facultad amplísima porque cuando la ley dice "resolverá a su libre juicio" hace posible que tal resolución no tenga que obedecer a ningún otro fundamento legal, y solamente tiene que motivar su decisión en relación con el interés público, al que en este caso la ley se refiere como "interés social", el cual dispone que debe ser calificado por la Secretaría al tomar su determinación.

La segunda fase configura un procedimiento administrativo de oposición, que se inicia con la publicación de la resolución de la Secretaría a la que nos hemos referido en el párrafo anterior, esta publicación se hará dos ocasiones y a partir de la fecha de la segunda se inicia el plazo para que se produzca la oposición por quien pueda tener interés en ello, dicho plazo es de treinta días. Si tal oposición no se suscita, se otorga inmediata

mente la concesión, pero si se presenta se abre un término probatorio de quince días terminado el cual se inicia otro de treinta días en el cual la autoridad debe dictar su resolución una vez oídas las defensas y desahogadas las pruebas de las partes involucradas. Contra tal resolución no establece la ley ningún recurso.

En el tercer párrafo del artículo que estudiamos se establece la necesidad de la creación de una garantía para asegurarse que el beneficiario de la concesión cumplirá con todas las obligaciones que de ella se derivan, y del cuarto párrafo ya nos hemos ocupado anteriormente.

7.- SANCIONES.

En materia de requisitos para obtener concesiones creemos que es difícil poder hablar de sanciones propiamente dichas puesto que no hay obligaciones que cumplir en el estricto sentido de esta palabra. Podríamos decir que los pasos que debe dar el interesado desde el momento en que presenta su solicitud hasta que presta la garantía de que cumplirá con sus obligaciones ya como concesionario se asemejan más al concepto de "carga" propio del Derecho Procesal, que al de "Obligación"; pues constituyen una serie de actos que se realizan en interés propio y la "sanción" en caso de no realizarlos es precisamente la pérdida de la posibilidad de obtener la concesión.

La L.F.R.T. en su artículo 30 fracción tercera pretendió

establecer una auténtica sanción para el caso de que no se otorgara la garantía relativa al cumplimiento de las obligaciones -- del concesionario señalada en el artículo 19, pero el legislador cometió un error y dispuso como causa de caducidad (que es la sanción a la que aludimos) de la concesión: "No otorgar la garantía a que se refiere el artículo 18 de esta ley", lo cual resulta una verdadera aberración pues no puede ser causa de caducidad algo que como ya vimos, es precisamente causa de que ni siquiera se estudie la solicitud correspondiente, obviamente si la solicitud no se estudia por no haberse constituido la garantía - que asegure la continuación del trámite, menos puede otorgarse - y mucho menos caducar. Es claro pues que lo que debía regularse como causa de caducidad es la falta de cumplimiento del artículo 19 y no del 18 pues la disposición que contiene el citado en primer término en relación al otorgamiento de una garantía supone - necesariamente que la concesión ya haya nacido y lo que se asegura viene a ser precisamente el cumplimiento de las obligaciones - a que da origen la mencionada concesión.

C A P I T U L O I V

CONTROL SOBRE LAS INSTALACIONES

Las normas relativas al control que ejerce el Estado sobre las instalaciones destinadas a las transmisiones de televisión -- pueden dividirse en dos clases desde el punto de vista cronológico; las aplicables antes del inicio de las operaciones y las posteriores al comienzo de las actividades. Estas últimas a su vez pueden ser referentes a las instalaciones en sí mismas o a su -- funcionamiento.

1.- FUENTES DE CONTROL.

La fuente primera y más importante del control sobre las instalaciones es lógicamente la L.F.R.T., pero también se establecen medidas controladoras a través del título de concesión, -- así podemos decir que los que tienen su origen directamente de -- la ley son controles legislativos en tanto que los que surgen in -- mediatemente de la concesión son administrativos, aunque se en -- tiende que éstos deben tener necesariamente un apoyo legal.

Los controles previos al inicio de las transmisiones es -- tán contenidos en los artículos que analizaremos a continuación:

"Art. 41. Las estaciones radiodifusoras se construirán e instalarán con sujeción a los requisitos técnicos que fije la Se -- cretaría de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo con los pla -- nos, memorias descriptivas y demás documentos relacionados con -- las obras por realizarse, los cuales deberán ajustarse a lo dis -- puesto por esta ley, sus reglamentos y las normas de ingeniería

generalmente aceptadas".

Es claro que este artículo es aplicable también a las televisoras, aunque indebidamente se diga "las estaciones radiodifusoras", y establece una forma de control que rebasa la mera vigilancia pues la Secretaría no se limita a aprobar las condiciones técnicas sino que en realidad se le dan facultades para fijarlas. Hemos reproducido solo el primer párrafo de este artículo porque el segundo se refiere a situaciones posteriores al inicio de las operaciones.

De acuerdo con el artículo 45 la Secretaría de Comunicaciones está facultada también para fijar -una vez que otorga la concesión- un plazo para que el concesionario termine los trabajos de construcción e instalación de la difusora y en consecuencia ésta se encuentre ya en condiciones de funcionar. Tal plazo se fijará tomando en consideración el tipo de estación que se pretenda establecer puesto que no puede ser igual el tiempo que se emplee en montar una pequeña repetidora en una ciudad de provincia, que consiste prácticamente en un equipo que solamente recibe, procesa y emite nuevamente la señal que envía la estación central; que el que se necesita para construir o acondicionar un conjunto de estudios con sus correspondientes sistemas de audio, controles de video, máquinas de video tape, cámaras, iluminación, cabinas, control maestro, servicios de utilería y escenografía, -oficinas, etc. que se requieren para operar un canal de televi---

sión en la capital del país, y que tenga que alimentar a toda -- una cadena. Lo único que señala la ley en este caso es que el -- plazo de referencia nunca puede ser inferior a 180 días. (Art.- 45).

El artículo 43 establece la necesidad de ajustarse en la instalación de una estación a los requisitos de carácter técnico que eviten causar interferencia a las transmisiones de otras difusoras. El mismo artículo contiene una curiosa disposición que permite que las estaciones se establezcan dentro del límite urbano de las poblaciones "siempre que no constituyan obstáculos que impidan o estorben el uso de calles, calzadas y plazas públicas", creemos que no hacía falta esta aclaración pues no sólo no se -- pueden construir estaciones difusoras, sino nada que provoque los trastornos públicos indicados. También en este artículo se obliga al concesionario a que al construir las torres de las antenas transmisoras, las dote de las señales preventivas necesarias para la navegación aérea.

En cuanto a las disposiciones aplicables con posterioridad al inicio de las transmisiones tenemos en primer término la facultad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para dictar las medidas administrativas que sean necesarias para la seguridad y eficiencia técnica de los servicios que prestan las estaciones; la expedición de tales medidas administrativas constituye una forma de control de carácter administrativo. (Art. 42)

En el párrafo segundo del Art. 41 se indica que cualquier modificación que el concesionario pretenda hacer a las instalaciones deberá contar con la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y sólo se exceptúan aquellos casos en que es imperativo realizar la modificación de que se trate para no verse en la necesidad de suspender el servicio, pero en ese caso la Secretaría deberá ser informada dentro de las veinticuatro horas siguientes; naturalmente se entiende que esta exigencia debe interpretarse en el sentido de que tal informe deberendirse dentro del primer día hábil siguiente a aquél en el que fué preciso efectuar la modificación. Entre las posibles modificaciones que el concesionario puede tratar de hacer puede considerarse la relativa al cambio de ubicación del equipo transmisor, sobre la cual la ley establece un control más estricto al considerar tal cambio como causa de revocación de la concesión, cuando se realiza sin la autorización de la Secretaría de Comunicaciones. (Art. 31 Frac. I).

La ubicación del equipo transmisor se establece expresamente en el título de concesión respectivo y es precisamente uno de los controles estatuidos en la concesión, a los que hicimos referencia al principio de este capítulo como controles administrativos, pues si bien es cierto que tienen su origen en el Art. 21 de la L.F.R.T., que se refiere al contenido de la concesión, también lo es que la forma de control no se actualiza hasta que-

no se expide la concesión de que se trate y se señalen en ella - concretamente los datos a los que en forma abstracta se refiere el mencionado artículo 21. En cuanto al control sobre las instalaciones tales datos, además de la ubicación del equipo transmisor ya señalada, tenemos los siguientes: el canal asignado, esto es, la frecuencia mediante la cual se realizará la transmisión. En materia de televisión el número de canales disponibles es mucho más limitado que en radio, pues en el sistema VHF (VERY HIGH FREQUENCY-MUY ALTA FRECUENCIA) que es el único actualmente empleado en México, hay solamente 12 posibilidades o sea los canales 2 a 13. Queda naturalmente el camino del sistema UHF (ULTRA-HIGH FREQUENCY-ULTRA ALTA FRECUENCIA) que ya se utiliza en los Estados Unidos y que abre las posibilidades de nuevos canales, y en consecuencia hará necesario ampliar las normas relativas a -- asuntos técnicos. Este tema está íntimamente relacionado con --- otro de los datos que debe contener la concesión: el sistema de radiación y sus especificaciones técnicas. Este punto se refiere a aspectos de tipo técnico sobre los medios e instrumentos que se usan para la difusión de la señal correspondiente, y por ello no lo tratamos aquí con mayor extensión.

El último de los datos técnicos que debe contener la concesión es la potencia con la que trabaja la difusora, la cual de termina, en combinación con la ubicación del transmisor, el alcance de la señal emitida. Esto explica la importancia del lugar

donde se sitúe el equipo transmisor y la prohibición para cambiarlo, pues por ejemplo una señal difundida desde una torre de 50 m de alto en el centro de la ciudad de Monterrey tendrá un radio de percepción mucho menor que otra emitida con la misma potencia pero desde la cima del Cerro de la Silla.

Para hacer efectivo el control que el Estado dispone en esta materia, la L.F.R.T. en sus artículos 93 y 94 dá atribuciones a la Secretaría de Comunicaciones para realizar visitas de inspección, siempre que lo estime conveniente, con el objeto de constatar que el funcionamiento de la estación se ajusta a todas las normas de carácter técnico que lo regulan. Los únicos requisitos que impone la ley al respecto, a la autoridad que efectúe la inspección son: que ésta se haga en presencia del concesionario o de uno de sus empleados y dentro de las horas de funcionamiento de la estación. (Art. 95).

Las violaciones de las normas que regulan aspectos de tipo técnico están expresamente previstas como infracciones por el Art. 101 en sus fracciones III, VI, VII y VIII: que se refieren a alteraciones en la potencia (III) o en las instalaciones en general (VIII), a iniciar las transmisiones sin la correspondiente inspección técnica (VI) y a no suprimir las interferencias que se causen a otras difusoras (VII).

Por lo que toca a disposiciones relacionadas con las instalaciones que aparecen en el título de concesión y que no he--

mos mencionado antes, tenemos la contenida en la condición sexta del modelo de concesión que sigue la Secretaría de Comunicaciones y que consiste en establecer un derecho preferente en favor del Estado para adquirir las instalaciones empleadas en la concesión, una vez que ésta llega a su término. En la condición décima se estatuye que el Estado tendrá el derecho de requisar la estación, lo cual comprende necesariamente todas sus instalaciones, en caso de guerra internacional, grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior -- del país o para la economía nacional. A nuestro juicio la calificación de la existencia de las causas antes enumeradas sólo puede hacerse en caso de suspensión de garantías individuales. La condición décima sexta habla de la obligación que tiene el concesionario de mantener en buen estado los equipos necesarios para la operación eficiente de la estación y de acatar las instrucciones que la Secretaría de Comunicaciones dicte al respecto. Por último la condición décima segunda reitera la facultad estatal para realizar visitas de inspección.

2.- AUTORIDADES ENCARGADAS DE EJERCER EL CONTROL.-

A través del estudio de las disposiciones legales relativas al control sobre las instalaciones ha quedado claramente -- explicado que la autoridad encargada de la aplicación de tales normas es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que -- tiene muy amplias facultades en este campo.

3.- SANCIONES.-

Por lo que toca a las sanciones previstas por la ley para los casos de violación de las disposiciones que regulan la ubicación, construcción y funcionamiento de las instalaciones podemos citar en primer término la caducidad de la concesión, que constituye una verdadera forma de sancionar la posible negligencia o desinterés del concesionario que una vez que obtiene el título respectivo no realiza los actos que permitan el funcionamiento de la estación en el tiempo que la Secretaría le hubiere fijado. Estas causas de caducidad están expresadas en las fracciones I y II del artículo 30 de la L.F.R.T. que establecen respectivamente como causas de caducidad las siguientes:

"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";

También la revocación de la concesión figura como forma de sanción para las infracciones que mencionamos a continuación:

Cambiar la ubicación del equipo transmisor sin la autorización correspondiente (Art. 31 Frac.I); cambiar la o las frecuencias asignadas (Art. 31 Frac. II); enajenar el equipo transmisor sin aprobación de la Secretaría de Comunicaciones (Art.31 Frac. III); incumplir las obligaciones derivadas de la concesión

configura el único delito expresamente previsto por la L.F.R.T. - que lo tipifica en su Art. 102 de la manera siguiente: "Quienes - dañen, perjudiquen o destruyan cualquier bien inmueble o mueble - usado en la instalación u operación de una estación de radio o - televisión, interrumpiendo sus servicios, serán castigados con - tres días a cuatro años de prisión y multas de \$1,000.00 a - - \$50,000.00. Si el daño se causa empleando explosivos o materias - incendiarias, la prisión será en ese caso de 5 a 10 años".

De la redacción transcrita se desprende que para que exis - ta el delito no basta con que se cause el daño, perjuicio o des - trucción a las instalaciones, sino que es necesario además que - el acto produzca la interrupción del servicio.

C A P I T U L O V

CONTROL SOBRE LAS EMISIONES

Ya explicamos en el capítulo segundo las razones que nos indujeron a realizar la clasificación de los diferentes controles, por ello aquí entraremos de lleno en el estudio de los mismos, --- aclarando solamente que durante la elaboración de esta tesis se produjo la publicación el día 4 de abril de 1973, del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones de radio y televisión, al que en lo sucesivo nos referiremos simplemente como "EL REGLAMENTO", y por elló fué necesario rehacer el presente capítulo para referirnos en él a la forma como el citado ordenamiento trata de precisar las diferentes disposiciones relativas al contenido de las transmisiones de televisión.

1.- CONTROLES POLITICOS.

Se caracterizan por relacionarse directamente con aspectos que atañen a la seguridad del Estado y al derecho que éste tiene de utilizar los medios de comunicación para los fines que le son propios.

a).- FUENTES. Estos controles los encontramos contenidos en los artículos y fracciones de la L.F.R.T. que mencionamos en seguida: Art. 60 Frac. I; Art. 62, Art. 64 Frac. I y II; Art. 65, Art. 66 y Art. 101 Frac. IV. Pasaremos a continuación al análisis de cada uno de ellos.

El artículo 60 en su fracción primera puntualiza la obligación que tiene el concesionario de transmitir en forma gratuita y preferentemente los boletines de cualquier autoridad que se relacionen con la seguridad o defensa del territorio nacional, la conservación del orden público, o con medidas encaminadas a prevenir o remediar cualquier calamidad pública. Es innegable que para la adecuada marcha de los asuntos del Estado es indispensable mantener una comunicación constante entre gobernantes y gobernados, la autoridad requiere que sus disposiciones sean conocidas por los destinatarios de las mismas para que puedan tener la eficacia que se desea y aunque no sería posible ni recomendable convertir a la televisión en un medio dedicado exclusivamente a la información de asuntos gubernamentales, sí es preciso dejar claramente sentado el deber del concesionario de permitir que el instrumento que el propio Estado ha puesto a su disposición, sea utilizado por éste, cuando las circunstancias lo requieran, para establecer una comunicación directa e instantánea con la población, la cual no es posible conseguir por otros medios.

Los mismos razonamientos que justifican la existencia de la norma que acabamos de comentar, son válidos para enjuiciar lo dispuesto en el Art. 62 que señala la obligación que tienen los concesionarios de todas las estaciones del país, de encadenarse, esto es, unirse para retransmitir en forma simultánea, las informaciones que la Secretaría de Gobernación considere de trascendencia para la nación.

El artículo 64 prohíbe en su fracción primera, la transmisión de "noticias, mensajes o propaganda de cualquier clase, que sean contrarios a la seguridad del Estado o el orden público". Esta limitación, que parece necesaria para evitar que las estaciones difusoras se conviertan en armas empleadas para atentar contra las instituciones, plantea al mismo tiempo la posibilidad de convertirse en un instrumento de peligrosa represión del pensamiento en manos del poder público, puesto que la calificación de una transmisión que se considere que posee alguna de las características prohibidas, la hace precisamente un órgano de autoridad estatal que hará una apreciación subjetiva de la transmisión de que se trate, a falta de una referencia objetiva a la cual ceñirse. Porque ¿Cuándo puede considerarse que la transmisión de una noticia, mensaje o propaganda es "contraria a la seguridad del Estado" o al "orden público"? Aunque se supone que el reglamento expedido recientemente tiene la pretensión de precisar todas estas cuestiones para que pueda hacerse una correcta interpretación de los términos de la ley, tal reglamento no dice absolutamente nada al respecto del asunto que nos ocupa, por lo que consideramos que la única forma de comprobar que una emisión es contraria a la seguridad del Estado o al orden público, es estableciendo una relación directa e inequívoca entre la transmisión y una afectación real de la seguridad o el orden protegidos, pues de otra manera la norma a la que hacemos referencia permitiría el entronizamiento de un régimen inquisitorio y represor, que haría nugatorias las dis

posiciones de la propia L.F.R.T. contenidas en su Art. 58 que habla de que el derecho de información, expresión y recepción es libre, y también constituiría una violación a las garantías individuales contenidas en los artículos sexto y séptimo de la Constitución de la República.

La fracción segunda del Art. 64 prohíbe la transmisión de asuntos que a juicio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes impliquen competencia a la Red Nacional, salvo convenio del concesionario con la propia Secretaría. La creación de la Red Nacional está auspiciada por el Art. 28 constitucional que consagra como monopolio estatal los servicios de telégrafos y radiotelegrafía, y por ello es necesario establecer la prohibición que señala la fracción que estudiamos. El Art. 386 de la Ley de Vías Generales de Comunicación define a la Red Nacional en los siguientes términos.

"La Red Nacional está integrada por las instalaciones de comunicación eléctrica pertenecientes a la Federación y destinadas al servicio público. Son servicios de dicha red, la expedición de telegramas, giros, la transmisión de conferencias, cotizaciones mercantiles, comunicaciones telegráficas y demás servicios especiales que señalen los reglamentos".

El Art. 65 establece conjuntamente un control de carácter político y uno de los que hemos denominado "sociales". Analizaremos aquí solamente el primero de ellos y dejaremos el segundo para tratarlo en su oportunidad.

La forma de control que nos interesa consiste en la necesidad de recabar la autorización previa de la Secretaría de Gobernación para poder transmitir cualquier programa que patrocine un Gobierno extranjero o un organismo internacional. De hecho se configura aquí una forma de censura que a nuestro modo de ver -- no implica una violación a la libertad de expresión e información pues el alcance de las garantías individuales lo determina el -- Art. 10. de la Constitución con el criterio de que de tales garantías gozará quien se encuentre en el territorio nacional y -- consideramos que entidades como un Gobierno extranjero o un organismo internacional aunque tenga una representación establecida en el país, no tienen en su calidad de tales entidades el derecho ilimitado de hacer uso del medio de comunicación que es objeto de nuestro trabajo.

El Artículo 66 prohíbe la intercepción, divulgación o aprovechamiento de mensajes, noticias o informaciones que no estén -- destinados al dominio público y que se reciban por medio de los aparatos de radiocomunicación. Este es un punto que tampoco ha -- sido debidamente aclarado por EL REGLAMENTO de reciente expedición, pues el único término que no da lugar a dudas es el de divulgación, pero los de intercepción o aprovechamiento, plantean diferentes posibilidades; por ejemplo pensamos que si el mensaje ha sido "recibido" por un aparato de radiocomunicación no se puede considerar "interceptado", pues este vocablo implica la realización de una actividad tendiente a apoderarse de algo que tran

sita específicamente de un lado a otro o bien a interrumpir una--
determinada comunicación. Y por otro lado ¿cuándo puede conside--
rarse que hay un "aprovechamiento" de tal mensaje? Por todo esto--
creemos que la prohibición debe limitarse a la divulgación de la--
información obtenida por el medio descrito, puesto que sería una--
forma de "aprovechamiento" claramente definible, ya que cualquiera
otra configuraría actitudes que caerían bajo normas aplicables a
otro tipo de situaciones pero no a las relativas al contenido de--
una transmisión de televisión; y además pensamos que la recepción
de un mensaje no se puede considerar intercepción del mismo en ma--
teria del radiocomunicación y cuando llegara a existir realmente--
una intercepción por razón de la interrupción de una comunicación
o de actos encaminados directamente al apoderamiento indebido de--
la misma, esta conducta caería bajo la jurisdicción de normas san--
cionadoras incluso de carácter penal.

El artículo 101 en su fracción IV previene como caso de --
infracción a la ley de la materia "la alteración substancial por--
los locutores de los textos de boletines o informaciones propor--
cionadas por el Gobierno, con carácter oficial para su transmisión.
Esta es una forma de garantizar que se reproducirá fielmente la --
información que la autoridad correspondiente--puesto que esa es en
este caso la extensión que debe darse al término "Gobierno"-- de--
sea que se dé a conocer.

Por último nos referimos a una forma de control de carác--
ter político de fuente administrativa, ya que surge de la conce--

sión misma, en cuya condición trigésima quinta, se dice: "Queda-- prohibido a EL CONCESIONARIO usar la estación para dirigirse a -- las autoridades, ya que el derecho de petición debe ejercitarse - por escrito como lo previene el artículo 8o. de la Constitución".

Pensamos que esta limitación que la concesión impone al ti tular de la misma debe circunscribirse única y exclusivamente a - cualquiera petición que éste pretenda hacer en su calidad de tal- y con relación a la actividad que desempeña, pero que no puede -- entenderse que esta disposición impide realizar cualquier pedimen- to o exhortación a las autoridades por parte de quienes intervie- nen en las transmisiones o por el público mismo ya que en tales - casos debe considerarse que se está haciendo uso de la libertad - de expresión y no propiamente del derecho de petición y por lo -- tanto, lo único que puede colegirse válidamente de este razona--- miento, es que la autoridad no está obligada a contestar en los-- términos señalados en el artículo octavo constitucional. Con rela- ción a este punto podemos decir, basados en nuestra experiencia - personal, que no sólo no debe prohibirse, sino por el contrario, - alentarse el empleo de la televisión como un auténtico medio de -- comunicación que permita el flujo en ambos sentidos entre goberna ntes y gobernados, pues el establecimiento de este diálogo permite un conocimiento directo por parte de las autoridades, de los pro- blemas existentes e inclusive en algunos casos, abre la possibili- dad de explicar al público las razones o motivos de determinadas- actitudes que las autoridades puedan tomar con relación a los ci- tados problemas. Decimos ésto porque en el curso de un noticiario

matutino en el que participamos, el público llama con frecuencia para dar a conocer anomalías o irregularidades que existen en la capital, y el Departamento del Distrito Federal ha designado a -- una empleada para que tome nota de estas situaciones y se proceda a resolverlas, y una vez que ésto se hace envían al programa una comunicación para que el público conozca las medidas que se han tomado con relación a sus quejas. Hasta ahora el sistema ha dado excelentes resultados.

b).- AUTORIDADES ENCARGADAS DE EJERCER EL CONTROL. Refiriéndose las medidas de control que estudiamos en este apartado, a asuntos directamente relacionados con el gobierno del país y con el aseguramiento del orden público, es lógico que la autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de estas disposiciones así como de -- aplicar las sanciones correspondientes sea la Secretaría de Gobernación, tales facultades le son conferidas a este órgano de la administración pública por virtud de las fracciones I y IV del Art. 10 de la L.F.R.T. que disponen:

"Art. 10. Compete a la Secretaría de Gobernación:

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:

IV. Imponer las sanciones que corresponde a sus atribucio-

nes y denunciar los delitos que se cometan en agravio a las disposiciones de esta ley".

Existen sin embargo, dos casos entre las normas que hemos catalogado como de control político, en que la autoridad encargada de aplicarlas no es la Secretaría de Gobernación, sino la de Comunicaciones y Transportes. Estas son las contenidas en el Art. 64 Frac. II y en el título de concesión por lo que respecta al ejercicio del derecho de petición que ya hemos tratado. En ambos casos está perfectamente definida y justificada la competencia de la mencionada Secretaría puesto que ella es la que define los asuntos que corresponden a la Red Nacional y la que califica y sanciona el incumplimiento de las obligaciones emanadas directamente de la concesión.

En cuanto a los asuntos que competen a la Secretaría de Gobernación EL REGLAMENTO señala una diferenciación entre las Direcciones Generales de Información y de Cinematografía de la propia Secretaría disponiendo expresamente en qué casos deberá intervenir cada una de ellas. De acuerdo con el Artículo 9 del citado reglamento la competencia en materia de controles de tipo político corresponde a la Dirección General de Información y al respecto se establecen específicamente como atribuciones de la mencionada Dirección en esta materia las siguientes:

Frac. II. "Conocer previamente los boletines que los concesionarios y permisionarios están obligados a transmitir gratuitamente y ordenar a éstos su difusión, salvo en los casos de noto--

ria urgencia en los cuales otras autoridades podran directamente y bajo su responsabilidad, ordenar su transmisión de acuerdo con el Artículo 60 de la Ley de la materia".

Frac. III. "Ordenar a las estaciones de radio y televisión el encadenamiento a que se refiere el Artículo 62 de la Ley de la materia. La Secretaria de Gobernación proporcionará los medios -- necesarios para lograr el encadenamiento y el aviso respectivo lo comunicará por escrito a las estaciones con 24 horas de anticipación, cuando menos, excepto cuando la urgencia no lo permita."

c).- SANCIONES. La L.F.R.T. estatuye las sanciones más graves para los casos en que se efectúen transmisiones contrarias a la seguridad del Estado, a la integridad nacional, a la paz y al orden públicos (Art. 101 Frac. I); o "no prestar los servicios -- de interés nacional previstos en esta ley por parte de los concesionarios..." (Art. 101 Frac. II).

El monto de la sanción económica que se impone en estos ca sos está fijado por el Art. 103 de la L.F.R.T. y puede ir desde - cinco mil pesos hasta cincuenta mil.

Debemos indicar en este punto que en lo relativo a las san ciones previstas en la L.F.R.T. existen notorias incongruencias, - por ejemplo ¿cómo debe interpretarse lo dispuesto en la fracción- segunda del Artículo 101, que acabamos de citar? Aparentemente ha ce referencia al hablar de "servicios de interés nacional" a los contenidos en los artículos 60 y 62 que ya estudiamos, sin embargo la misma ley en su artículo 104 sanciona con multa de quinién-

tos a cinco mil pesos "la falta de cumplimiento a cualquiera de las obligaciones contenidas en el artículo 60 de esta ley" prevista en la fracción octava del Art. 101, y el mismo castigo establece para cuando una emisora no se encadene a una transmisión de informaciones a las que se refiere el Art. 62 (Art. 101 Frac. XII); creemos que para resolver esta contradicción es preciso ceñirse a un principio de seguridad jurídica y considerar que en los casos de violaciones a los artículos 60 y 62 no se debe aplicar la sanción prevista en el artículo 103 calificando tales violaciones como falta de prestación de un servicio de interés nacional, sino apegarse estrictamente a la norma que expresamente se refiere a la infracción de tales preceptos y que ordena para tales casos -- una sanción mucho menor que la prevista en el artículo 103.

Otra contradicción se presenta por lo que toca a la sanción aplicable para cuando se determina que se ha realizado una transmisión contraria a la seguridad del Estado o al orden público, hecho que está prohibido por el Art. 64 para cuya violación el artículo 104 dispone una multa de quinientos a cinco mil pesos, en tanto que el 103 establece una multa de cinco mil a cincuenta mil pesos para el caso de que se efectúen tales transmisiones prohibidas. En este caso considerando que en la fracción primera del artículo 101 hay una referencia expresa a las transmisiones contrarias a la seguridad del Estado como infracción a la ley, y que en la fracción XIV del propio artículo se alude globalmente a la violación del Art. 64 que en su fracción primera prohíbe tales trans

misiones, debemos interpretar que la sanción menor prevista para la violación del Art. 64 sólo es aplicable por lo que respecta a la fracción segunda del mismo artículo pues para el caso previsto en la fracción primera la ley ha dispuesto expresamente la aplicación de una sanción mayor según lo que se desprende de una interpretación conjunta de los artículos 101 fracciones primera y décimo cuarta, 103 y 104 de la L. F. R. T.

En los demás casos de violaciones a las normas que establecen controles de carácter político se aplican las sanciones del Artículo 104; aunque en cualquier momento existe la posibilidad de aplicar como sanción la revocación de la concesión basándose en la fracción IX del Art. 31 de la L.F.R.T. que preceptúa como causa de revocación "cualquier falta de cumplimiento a la concesión, no especificada en las fracciones anteriores".

Desgraciadamente EL REGLAMENTO de la materia no ha arrojado luz alguna sobre el problema de la duplicidad de sanciones y sus únicos méritos por lo que atañe a este tema son haber precisado, por una parte, el procedimiento para la aplicación de las sanciones en las que es competente la Secretaría de Gobernación, y haber establecido un recurso administrativo para impugnar la imposición de tales sanciones. En atención al procedimiento el Art. 57 de EL REGLAMENTO expresa.

"ARTICULO 57. Las sanciones administrativas se impondrán previa audiencia de parte interesada. Para oír la se le comunicará por escrito la infracción que se le imputa y se le otorgará un --

plazo de 5 días para que exponga lo que a su derecho convenga. -- Transcurrido este plazo y haya o no promoción, la Dirección competente determinará si procede o no la imposición de la sanción que corresponda".

En cuanto a la posibilidad de impugnación el artículo 58 - de EL REGLAMENTO ha establecido el recurso administrativo de revisión, el cuál debe interponerse dentro de un plazo de 15 días - que aunque no lo dice el precepto, por un principio de lógica jurídica deben computarse a partir del día en que se hizo del conocimiento del interesado la resolución correspondiente. El mencionado recurso debe interponerse ante el superior jerárquico de la Dirección que haya impuesto la sanción; tal superior es en ambos casos el Secretario de Gobernación.

2.- CONTROLES SANITARIOS

Hemos incluido dentro de este aparato aquellas formas referentes al contenido de las transmisiones que tienen como finalidad evitar repercusiones perjudiciales para la salud pública.

a).- FUENTES. Encontramos disposiciones de este tipo en -- los artículos 68 y 69 de la L.F.R.T. El primero de ellos se refiere a la publicidad de bebidas alcohólicas y está redactado en los siguientes términos.

"Artículo 68. Las difusoras comerciales, al realizar la publicidad de bebidas cuya graduación alcohólica exceda de 20 grados, deberán abstenerse de toda exageración y combinarla o alter-

narla con propaganda de educación higiénica y de mejoramiento de la nutrición popular. En la difusión de esta clase de publicidad no podrán emplearse menores de edad; tampoco podrán ingerirse real o aparentemente frente al público los productos que se anuncian".

Esta materia ha sido contemplada por EL REGLAMENTO en su artículo 45 de la manera siguiente:

Artículo 45. La publicidad de bebidas alcohólicas deberá:

I. Abstenerse de toda exageración;

II. Combinarse dentro del texto o alternarse con propaganda de educación higiénica o del mejoramiento de la nutrición popular; y

III. Hacerse a partir de las 22 horas de acuerdo con la fracción III del Artículo 23.

En el anuncio de bebidas alcohólicas, queda prohibido el empleo de menores de edad. Asimismo, queda prohibido en la publicidad de dichas bebidas, que se ingieran real o aparentemente frente al público".

Como puede apreciarse inmediatamente EL REGLAMENTO ha introducido algunas modificaciones y ampliaciones en esta materia tendientes a aumentar el control sobre la misma. En primer término tenemos que EL REGLAMENTO ha empleado simplemente la expresión "bebidas alcohólicas", sin especificar, como lo hace la ley, la graduación alcohólica que deberá tomarse en cuenta para establecer las limitaciones, dicha graduación la fija la ley en 20 grados. -

Por otra parte la reciente expedición de las reformas al Código Sanitario, que se publicaron pocos días después que EL REGLAMENTO vinieron a crear una seria discrepancia entre los anunciantes de bebidas de graduación menor a los 20 grados, especialmente cervezas, y las autoridades encargadas de la aplicación de las medidas limitativas en este aspecto. La diferencia ha surgido porque las citadas reformas catalogan como "bebida alcohólica" toda aquélla que rebase los dos grados. Se ha planteado pues un problema de interpretación aún no resuelto al momento de escribir ésto en cuanto a qué significación tiene la expresión "bebidas alcohólicas" - que usa el reglamento si la señalada en el Código Sanitario o - - bien las bebidas cuya graduación alcohólica rebase los 20 grados - que son sobre las cuales la ley de la materia establece su regulación. Haciendo caso omiso de consideraciones valorativas que nos podrían hacer pensar en la necesidad de una reglamentación altamente restrictiva y analizando el asunto en estrictos términos jurídicos, tenemos que llegar a la conclusión de que la interpretación correcta es aquélla que refiere la expresión "bebidas alcohólicas" que aparece en EL REGLAMENTO a las bebidas cuya graduación alcohólica rebase los 20 grados, pues lo contrario equivaldría a dar a la norma reglamentaria una extensión mayor que la que tiene la ley que reglamenta. El medio correcto para introducir la pretendida limitación es la reforma a la L.F.R.T. de manera que ésta diga "bebidas alcohólicas" en lugar de "bebidas cuya graduación alcohólica exceda de 20 grados".

Otro problema digno de mención es el relativo a la obligación que imponen tanto la ley como EL REGLAMENTO, de que la publicidad de estas bebidas se abstenga de toda exageración; en este-- punto EL REGLAMENTO se concretó a reproducir la expresión de la ley sin precisarla ni aclararla y dejó sin resolver la incógnita de qué debe entenderse por "exageración". Si nos vamos al diccionario encontraremos que tal palabra se define como "concepto, hecho o cosa que traspasa los límites de lo justo, verdadero o razonable", y entramos en un verdadero laberinto si además pretendemos definir lo que es "justo", "verdadero" y "razonable". Cabría-- por ejemplo preguntar ¿no "exagera" un ron que se autocalifica como "el mejor que México produce"? ¿o un brandy que se precia de tener los mejores viñedos y miles y miles de barricas? tenemos -- que convenir con base en estos ejemplos reales en que es muy dificil establecer el punto donde se inicia la exageración y por ello pensamos que la reglamentación debería señalar en forma limitati-- va cuáles son exactamente los atributos a los que se debe hacer -- referencia al anunciar esta clase de bebidas.

Se exige también en la regulación respectiva, que la publicidad mencionada se combine, y EL REGLAMENTO puntualiza que tal -- combinación debe ser dentro del propio texto del anuncio, o bien-- que se alterne con propaganda de educación higiénica o del mejora-- miento de la nutrición popular. Esta disposición no se ha cumpli-- do hasta ahora en la forma que debe hacerse; por un lado resulta--

difícil imaginar una adecuada combinación dentro del propio texto de estos dos tipos de propaganda, por lo que pensamos que esa parte de la disposición es totalmente impracticable, por lo que hay que acogerse a la otra, que impone la obligación de alternar la publicidad de bebidas alcohólicas con propaganda de educación higiénica y del mejoramiento de la nutrición popular lo cuál a nuestro juicio no significa que junto a un anuncio de tequila se programen otros de una leche en polvo y de un dentífrico, ya que la obligación no se cumple anunciando "productos" que tengan relación con la higiene o la alimentación, sino dando orientaciones de interés general sobre estas materias.

EL REGLAMENTO ha introducido también una restricción a esta clase de publicidad, determinando que sólo podrá efectuarse a partir de las 22 horas. Para dictar esta regla la autoridad administrativa ha invocado el artículo 72 de la L.F.R.T. que impone limitaciones a las emisiones impropias para la niñez y la juventud y EL REGLAMENTO ha definido tales limitaciones con referencia a las horas de transmisión; consecuentemente se ha considerado que la publicidad de bebidas alcohólicas no puede transmitirse en los horarios destinados a los niños y adolescentes.

Por cierto, con el mismo fundamento, en EL REGLAMENTO se ha colocado también (Art. 46) la prohibición de hacer propaganda comercial al tabaco en el horario destinado a los niños.

El hecho de tratar de evitar que lleguen a los niños este-

tipo de mensajes obedece a razones explicadas por estudios sociológicos como el de Eduardo Santoro⁽³¹⁾ en el que demuestra como el niño se condiciona a pensar que fumar por ejemplo, es una característica de gente importante, porque en la pantalla aparecen --- siempre en los comerciales hombres o mujeres bien vestidos y realizando acciones que despiertan admiración o curiosidad en el niño.

El artículo 69 se refiere a los casos en que se realiza -- propaganda de instalaciones o aparatos terapéuticos, tratamientos y artículos de higiene y embellecimiento y prevención o curación de enfermedades, para los cuales se requiere necesariamente contar con la autorización de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Esta medida tiende a proteger al público de modo que éste -- pueda tener la seguridad de que el producto que se le ofrece ha -- sido examinado por expertos quienes han determinado que su consumo no entraña peligro alguno para la salud.

b).- AUTORIDADES ENCARGADAS DEL CONTROL. En el curso del tratamiento de los diferentes preceptos susceptibles de clasificarse como controles sanitarios ha quedado señalado que las autoridades que tienen a su cargo la aplicación de estas normas son:-- la Secretaría de Gobernación a través de su Dirección de Información, al fundamento de cuyas facultades ya nos hemos referido en-

(31) Eduardo Santoro. "La televisión Venezolana y la formación de estereotipos en el niño." Ediciones del XX aniversario de la escuela de periodismo. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Humanidades y Educación. Caracas 1969.

el apartado anterior; y la Secretaría de Salubridad y Asistencia- que tiene señaladas sus atribuciones en el Art. 12 de la L.F.R.T. que amplía ligeramente el ámbito de los controles de naturaleza - sanitaria al disponer:

Art. 12. A la Secretaría de Salubridad y Asistencia compete:

I. 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 confiera la ley.

c).- SANCIONES. De acuerdo con lo dispuesto en las fracciones IV y XVI del artículo 101 en relación con lo que establece el 104, ambos de la L.F.R.T. las infracciones a los controles sanitarios que hemos estudiado se castigan con multa de quinientos- a cinco mil pesos, y para su aplicación se sigue el procedimiento que ya tratamos en el apartado anterior.

3.- CONTROLES MORALES

Este tipo de controles se caracteriza por sustentarse en consideraciones de carácter moral, que podríamos definir como la apreciación que hace la comunidad calificando determinadas actitudes como buenas o malas de acuerdo a la costumbre generalmente aceptada. Estamos conscientes de la multitud de objeciones que se pueden hacer al concepto que acabamos de escribir, pero lo que intentamos es resaltar que desde nuestro punto de vista, las consideraciones morales están siempre condicionadas por la época, el lugar y otras circunstancias que les dan un carácter de relatividad por lo que resulta sumamente difícil el establecimiento de criterios objetivos, firmes e invariables para valorar la conducta humana en este aspecto.

a).- FUENTES.- Los preceptos que incluimos dentro de esta clasificación son los siguientes: Artículo 63, 67 Frac. II y 72 de la L.F.R.T., y 1o. y 2o. de la Ley de la Industria Cinematográfica.

En su parte conducente el artículo 63 de la L.F.R.T. prohíbe las transmisiones contrarias a las buenas costumbres, ya sea mediante expresiones maliciosas, palabras o imágenes procaces, frases y escenas de doble sentido, apología de la violencia o del crimen y el empleo de recursos de baja comicidad y sonidos ofensivos.

Hasta parece ocioso señalar las dificultades que entraña la definición de los diferentes conceptos que se usan en el artículo

de referencia, puesto que casi todos ellos son susceptibles de -- multitud de interpretaciones según la forma de pensar de cada --- quien; convenimos en que hay expresiones o hechos que en forma ge neralizada la sociedad considera como dignos de reprobación, pero el problema surge en aquellos niveles en que no existe un consen- so, por ejemplo una escena de un teleteatro en que el libreto --- exige que el galán dé un apasionado beso a la dama joven puede, - para una quinceañera enamorada constituir una imagen plena de ro- manticismo y ternura en tanto que para una mujer madura que haya- sido víctima de profundas frustraciones y engaños en sus relacio- nes sentimentales puede parecer una imagen cargada de procacidad; no pretendemos de ninguna manera hacer aquí toda una disquisición de psicología freudiana ni perder el tiempo en cursilerías, sino- demostrar con un ejemplo, un tanto caricaturesco si se quiere, -- pero factible, que en infinidad de ocasiones la pretendida inmor- a lidad está más en la mente de quien juzga la conducta que en la-- de aquél que es autor de la misma.

EL REGLAMENTO de la materia hace un esfuerzo en su artículo 39 por precisar un poco estas ideas, pero consigue un éxito sólo- parcial en la fracción segunda, en la que define como contrario - a las buenas costumbres en las transmisiones, el justificar las - relaciones sexuales ilícitas o promiscuas y el tratar de manera - no científica, problemas sociales tales como la drogadicción o el alcoholismo. Decimos que el éxito es sólo parcial porque en la -- fracción primera define también como contrario a las buenas costum

bres "el tratamiento de temas que estimulen las ideas o prácticas contrarias a la moral, a la integridad del hogar, se ofenda el pudor, a la decencia o excite a la prostitución o a la práctica de actos licenciosos";. Y después de leído todo lo anterior queda - uno exactamente igual que antes, pues todos los conceptos utilizados siguen siendo de significación vaga, subjetiva y muy difíciles de concretar.

Por otro lado EL REGLAMENTO precisa con bastante buen sentido lo que debe entenderse por "apología de la violencia, el crimen o los vicios" de la manera siguiente en su artículo 37:

"I. Cuando se excite el desorden, se aconseje o se incite al robo, al crimen, a la destrucción de bienes o se justifique la comisión de los delitos o a sus autores;

II. Cuando se defiendan, disculpen o aconsejen los vicios.

III. Cuando se enseñe o muestre la forma de realizar delitos o practicar vicios, sin demostrar durante la transmisión las consecuencias sociales adversas a esos hechos".

Sabemos que es sumamente difícil intentar este tipo de puntualizaciones pero creemos también que la palabra "crimen" que no tiene una significación jurídica precisa, no debió, por esa razón, ser empleada; y por otra parte consideramos que hubiera sido más correcto, preciso e idóneo para los fines perseguidos, haber exigido la presentación de "las consecuencias jurídicas que tales -- hechos producen", que "las consecuencias sociales verdaderas" a los mismos.

En el artículo 67 Frac. II de la L.F.R.T. se establece -- otro control de los que hemos denominado "morales," al prohibir -- que se haga publicidad a centros de vicio y EL REGLAMENTO extiende esta prohibición al interpretar como publicidad de un centro de vicio el transmitir cualquier espectáculo desde esos lugares.

El artículo 72 de la L.F.R.T. obliga a que al momento de -- iniciar una transmisión considerada como impropia para la niñez -- y la juventud, este hecho se avise al público. Esta norma está en íntima relación con los artículos 1o. y 2o. de la Ley de la In-- dustria Cinematográfica según los cuáles la Secretaría de Gober-- nación tiene competencia para estudiar y resolver los problemas -- relativos a la cinematografía y para conceder autorización para -- exhibir públicamente películas cinematográficas en la República.

La aplicación de estos preceptos en materia de transmisio-- nes de televisión es correcta dado que la presentación de una pe-- lícula cinematográfica por este medio constituye una forma de ex-- hibición pública de la misma.

En lo particular, nos parece que la necesidad de obtener -- una autorización gubernamental para poder exhibir públicamente -- una película, constituye una forma de inquisición administrativa -- que viola flagrantemente el artículo 6o. de la Constitución, cu-- ya observancia pretende salvaguardar. Sin embargo el control fun--

ciona perfectamente porque en este caso se echa mano de lo que hemos llamado en alguna ocasión "controles extralegales" ya que se logra el fin apetecido mediante las presiones de carácter económico y político que el Estado tiene fácilmente a su alcance, sin importar los vicios que padezcan las normas con las que pretenden justificarse tales medios de control.

El REGLAMENTO, al desarrollar el contenido de los artículos que hemos estudiado, crea un régimen de fijación de horarios para los diferentes programas según se consideren aptos para todo el público, sólo para adolescentes y adultos o bien exclusivamente para adultos. Así, de acuerdo con el Art. 23 de EL REGLAMENTO, las emisiones autorizadas indiscriminadamente pueden pasar en cualquier horario, las aptas para adolescentes y adultos sólo pueden presentarse después de las veintiuna horas, y las exclusivas para adultos solamente a partir de las veintidos horas.

A primera vista podría parecer que el reglamento se ha excedido y ha desbordado el marco impuesto por la ley, que sólo habla de anunciar el tipo de programa de que se trate; pero el concesionario no puede alegar ésto en su favor, por la existencia de un control de origen administrativo en las condiciones vigésima octava y vigésima novena del título de concesión por las cuales el beneficiario de la misma está obligado a transmitir los programas y la publicidad impropios para los niños y los adolescentes -

en los horarios que expresamente le señala la Secretaría de Gobernación.

b).- AUTORIDADES ENCARGADAS DE EJERCER EL CONTROL. Por lo que toca a los controles de carácter moral que tienen su fuente en la L.F.R.T. exclusivamente, la autoridad que aplica las normas relativas es la Secretaría de Gobernación a través de su Dirección General de Información según lo previsto en los artículos 9- y 55 de EL REGLAMENTO de la materia; en tanto que en los casos de los controles en cuyo origen participa en cualquier forma la Ley de la Industria Cinematográfica, la dependencia que se ocupa de su observancia es la Dirección General de Cinematografía de la propia Secretaría.

c).- SANCIONES.- El artículo 103 de la L.F.R.T. castiga la violación de los preceptuado en el Art. 63, que como ya vimos, contiene buena parte de los controles morales que hemos estudiado con multa de cinco mil a cincuenta mil pesos, independientemente de que tales violaciones puedan dar origen a la revocación de la concesión. La infracción a los demás preceptos analizados trae como consecuencia una multa de quinientos a cinco mil pesos, de acuerdo con el Art. 104 de la L.F.R.T.

4.- CONTROLES SOCIALES.

Hemos incluido dentro de esta denominación aquellas formas de control que tienen su origen en normas cuya finalidad consiste

en preservar las características convencionalmente reconocidas -- como factores de integración de la comunidad, o bien regular las relaciones entre las estaciones de televisión y el público, así-- como los servicios que éste debe recibir de las primeras.

a).- FUENTES. La L.F.R.T. contiene una serie de normas que se refieren a los aspectos que hemos apuntado y cuyo estudio nos disponemos a abordar. Estos preceptos son los siguientes: 60 Frac. II, 63, 67, 70, 71, 75, 77 y 78.

En el artículo 60 Frac. II encontramos una disposición que responde a un deber de solidaridad social, ya que a través de dicha norma se obliga al concesionario a transmitir gratuitamente y de preferencia: "Los mensajes o cualquier aviso relacionado con embarcaciones o aeronaves en peligro, que soliciten auxilio".

En todo caso es importante cuando se trate de cumplir con esta obligación, que quien lo haga tenga presente lo señalado en el art. 78 de la misma ley que recomienda evitar la provocación de pánico o alarma entre el público, así pues es necesario aplicar aquí el buen sentido para poder tomar las medidas necesarias de modo que el cumplimiento de uno de los preceptos citados no dé como resultado la violación del otro.

El artículo 63 trata varios puntos clasificables dentro -- de este apartado, ya que prohíbe las transmisiones que causen la corrupción del lenguaje y aquellas que sean denigrantes u ofensivas, para el culto cívico de los héroes y para las creencias religiosas o discriminatorio de las razas. Es fácil percatarnos de --

que estamos en presencia de medidas que buscan la preservación -- de lo que hemos llamado "factores de integración de la comunidad" tales como el lenguaje, la religión o la igualdad de los miembros de la colectividad, pero inmediatamente aparecen los mismos pro-- blemas a los que hicimos alusión al tratar los controles morales, y que se resumen en la dificultad de decidir cuál es el lindero - exacto en dónde puede hablarse de una violación a reglas de este- tipo. Por ejemplo, si durante una transmisión alguien pone en du- da el dogma católico de la virginidad de María ¿está ofendiendo - las creencias religiosas? o por el contrario ¿está planteando un- tema teológico de profundo interés que contribuya a mejorar la -- cultura popular? Podría contestarse que todo depende de cómo lo - haga, pero ¿es en realidad posible determinar objetivamente cómo- debe hacerse para que se considere que cae en una u otra de las - posiciones planteadas? Creemos sinceramente que no, y lo mismo -- sucede en el punto relativo al culto cívico de los héroes o al -- que prohíbe discriminar a las razas, pues puede verbigracia, ¿con- ceptuarse como discriminatorio el hacer alusión al color de un -- atleta que ha ganado una carrera? Como vemos es en extremo diff-- cil saber cuándo una expresión o una imagen puede ser considera-- das como configuradoras de una infracción a la ley en este campo, puesto que como ya en otra ocasión señalamos, ésto depende mucho- de la persona que ve y escucha ya que juzgará de acuerdo con sus- creencias e ideas particulares. Dado que EL REGLAMENTO reciente-- mente expedido no aclara estas cuestiones, los dictados legislati

vos a que nos hemos referido siguen como espadas de Damocles suspendidas permanentemente sobre la cabeza de quienes tienen la responsabilidad de efectuar transmisiones de televisión.

Es preciso aclarar que por lo que toca a la corrupción del lenguaje EL REGLAMENTO ha considerado, de acuerdo con su artículo 38, que se produce en los siguientes casos:

I. Cuando las palabras utilizadas por su origen o por su uso no sean admitidas dentro del consenso general como apropiadas;

y

II. Cuando se deformen las frases o palabras o se utilicen vocablos extranjeros".

Como podemos apreciar, pese a la buena intención del reglamento, la situación no mejora gran cosa, pues en la fracción primera no se dice a que deben ser apropiadas las palabras admitidas como tales por el consenso general, además de que no porque generalmente se use, una palabra debe ser considerada como correctamente aplicada desde el punto de vista gramatical, así por ejemplo decir que algo esta "muy padre" se entiende y se acepta por el consenso general como que esta "muy bueno" o "muy bonito", sin embargo ello no quiere decir que la expresión citada en primer término sea semánticamente apropiada para expresar la idea que se pretende y por otra parte si admitiéramos como criterio de validez en este tema el "consenso general" habría que admitir también el empleo de voces como "sandwich" o "vedette" que se usan con mucha frecuencia y consecuentemente no prohibir totalmenté el

uso de vocablos extranjeros. En realidad en este punto el problema más que en la redacción de la norma radica en la aplicación de la misma en la cual debe haber flexibilidad y sentido común. Para concluir lo relativo al lenguaje es conveniente mencionar aquí lo dispuesto en el artículo 75 de la L.F.R.T. que señala la obligación de que las transmisiones se efectúen en el idioma nacional, -abriendo la posibilidad de excepciones previa autorización de la Secretaria de Gobernación a través de su Dirección General de Información siempre y cuando se presente de inmediato una versión - en castellano de lo que se haya dicho en la lengua extranjera de que se trate.

Una de las facetas de la actividad de la televisión comercial que requieren de un mayor control por parte del Estado es la referente a la cantidad de publicidad que es admisible durante -- las transmisiones, control que por cierto ha sido prácticamente -- nulo hasta ahora dado que la ley de la materia apenas si se refirió a este asunto y lo hizo de una manera exageradamente superficial, al decir en la Fracción primera del artículo 67 refiriéndose a la propaganda comercial, que ésta "deberá mantener un prudente equilibrio entre el anuncio comercial y el conjunto de la -- programación", lo cual fue una excelente fórmula usada por el legislador --probablemente presionado por los fuertes intereses que se mueven en este campo-- para abordar el tema y a la vez no decir nada, ya que no definió que es "un prudente equilibrio", dejando así abierta la puerta para un continuo abuso que ha provocado ---

constantes protestas de parte del público que en épocas como la - cercana a Navidad por ejemplo, tiene que soportar gran parte del tiempo de transmisión ocupado por anuncios comerciales.

En este asunto EL REGLAMENTO sí ha venido a aportar una -- alentadora regulación, expresando en porcentajes y cantidades exactas, el tiempo que podrán destinar las estaciones a la difusión-- de publicidad; así el artículo 42 de dicho ordenamiento, que impone un control administrativo en esta materia, dispone: "El equilibrio entre el anuncio y el conjunto de la programación se establece en los siguientes términos:

I. En estaciones de televisión:

a).- El tiempo destinado a propaganda comercial, dentro -- de los programas y en cortes de estación, no excederá del dieciocho por ciento del tiempo total de transmisión de cada estación.

Detengámonos aquí para analizar lo que ésto significa. En primer lugar se comprende en la disposición todo el tiempo que se use para comerciales, ya sea que pasen éstos en los programas o - en lo que se llama "corte de estación" que es el tiempo destinado para identificar (dar las siglas y ubicación) a la difusora, lo - que debe hacerse por lo menos cada 30 minutos de acuerdo con el artículo 76 de la L.F.R.T. Este "corte" suele tratarse en forma especial en materia de ventas pues la compra de un programa de una hora por parte del patrocinador no incluye normalmente el corte-- de estación que debe hacerse durante esa hora y el cual en los casos en que el programa tiene mucho auditorio, se alarga considera

blemente debido a la cantidad de anuncios que se venden para ser insertados ahí.

El dieciocho por ciento de que habla el párrafo reproducido se calcula en base en el tiempo total de transmisión, pero surge el problema de saber qué debe entenderse por "tiempo total". Puede ser el tiempo de un día, de una semana o de un mes por ejemplo, y la diferencia estriba en que siendo en ocasiones diferente el tiempo de transmisión de cada día, habrá variaciones en el resultado, según la unidad que se tome como base. Creemos que debe tomarse como base el tiempo "diario total" de la estación puesto que es una forma de evitar complicaciones, además de que es la unidad que podríamos considerar "natural" por su característica de ser usualmente una transmisión continua. Así por ejemplo si -- una televisora, como actualmente lo hace el canal 2 de la ciudad de México, tiene un tiempo total de transmisión diaria de diez -- horas, sólo podrá difundir mensajes comerciales durante 108 minutos que es la cantidad que representa el 18% del tiempo referido.

La segunda disposición aplicable al tiempo de publicidad en televisión dice:

"b).- A partir de las veinte horas hasta el cierre de estación los comerciales no podrán exceder de la mitad del total del tiempo autorizado para propaganda comercial";

Esto quiere decir que el horario más solicitado por los -- anunciantes no podrá llenarse de mensajes comerciales, lo cual es una buena medida para evitar que el concesionario aproveche esas-

horas, las cuales se venden a un precio mayor por ser las de -- más público televidente, para colocar en ellas el mayor número de comerciales y por lo tanto la mayor parte del tiempo que para tal efecto le permite la ley. Así en el ejemplo indicado, sólo po--drían emplearse para publicidad 54 minutos a partir de las ocho - de la noche, ya que es es la mitad del tiempo total autorizado.

El propio artículo 42 al que nos venimos refiriendo expresa a continuación.

c).- Los cortes de estación tendrán una duración máxima - de dos minutos y podrán hacerse cada media hora, salvo en los casos en que se transmita un evento o espectáculo que por su naturaleza sea inconveniente interrumpir:

Esta disposición tiende a impedir que exista un desequilibrio en el tiempo de comerciales poniendo la mayoría de ellos en los cortes que se efectúen durante la transmisión de programas -- vistos por numeroso público.

Esta misma finalidad se contempla en el inciso d).- Del - mismo artículo, el cuál busca también evitar que los programas -- sean interrumpidos con una frecuencia tal que resulte molesta para quien los presencia y al efecto establece dos reglas aplica---bles a diferentes tipos de programas; la primera se refiere a aquéllos cuyo contenido consiste en una secuencia de acciones, a los que EL REGLAMENTO se refiere como programas cuyo desarrollo obedece "a una continuidad natural, narrativa o dramática" y se prevé que en tal caso "las interrupciones para comerciales no podrán' -

ser más de seis por cada hora de transmisión, incluyendo presentación y despedida, y cada interrupción no excederá de dos minutos de duración."

Es muy acertado incluir entre estas interrupciones la presentación y la despedida, pues es práctica frecuente incluirlas como parte de la trama, colocando antes y después una gran cantidad de comerciales. Se consideran entre los programas que tienen las características expuestas, entre otros, a las películas, tele-novelas, teleteatros, etc.

En cuanto a programas que no reúnen los requisitos señalados, como concursos, noticiarios, etc. se permiten hasta diez interrupciones por cada hora de transmisión, incluyendo presentación y despedida, y cada interrupción no podrá durar más de minuto y medio.

Se ha abierto una salida para suavizar la rigidez de estas reglas al dejar que la Secretaría de Gobernación permita temporalmente un aumento del tiempo destinado a comerciales (Art. -- 43) "Por razones de interés general que así lo justifiquen"; lo que se busca, lógicamente, es que en períodos de gran actividad comercial como en las fiestas decembrinas o en los días anteriores al de la madre se admita un tiempo mayor para no afectar demasiado a anunciantes y difusores; no obstante hubiera sido preferible que los márgenes de tolerancia para estas épocas se especificaran también en la reglamentación para evitar que con el pretexto de circunstancias especiales, se diluya la efectividad de --

la normación que ha entrado recientemente en vigor y sobre cuyo --
acatamiento real es aún muy pronto para emitir un juicio.

Para concluir el tratamiento de los controles establecidos--
en materia de propaganda comercial mencionaremos el contenido de --
la fracción III del artículo 67 de la L.F.R.T. que prohíbe la - --
transmisión de "anuncios de productos industriales, comerciales --
de actividades que engañen al público o le causen algún perjuicio--
por la exageración o falsedad en la indicación de sus usos, apli--
caciones o propiedades". Lo preceptuado supone una responsabilidad
por parte del emisor en cuanto a establecer una vigilancia sobre -
la publicidad que le proporcionan los anunciantes pero por otro --
lado, de acuerdo con la redacción que hemos visto, debe entender--
se que es necesaria la actualización del engaño a través de la com
probación del mismo, así como la del perjuicio que origine un anun
cio determinado, para que se impida su transmisión.

Y por último tenemos el art. 70, que dispone también contro
les sobre la publicidad, señalando la necesidad de que se corrobore
la autorización que debe otorgar la Secretaría de Gobernación -
para la realización de sorteos, loterías, rifas, etc. con el fin -
de poder hacer anuncios de tales actos.

También como medida de protección al público el mismo artí
culo señala que la publicidad de Instituciones de Crédito y Organi
zaciones Auxiliares, así como de las operaciones que realicen, - -
cuenta con la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito --
Público.

Otro tipo de control social se contiene en el Art. 65 de la L.F.R.T., el cual ha sido aplicado y explicado por EL REGLAMENTO y se refiere a la obligación de solicitar autorización de la Secretaría de Gobernación para retransmitir programas originados en el extranjero.

La célebre disputa entre dos compañías televisoras por la transmisión de los partidos que la selección mexicana de fútbol sostuvo en Europa en la primavera de 1969 y que originó que uno de ellos que había sido anunciado por ambas, finalmente no fuera transmitido por ninguna, privando al público de un espectáculo -- que ya se le había ofrecido, determinó que en EL REGLAMENTO que acaba de salir a la luz se establezca paso por paso, en su Art. 14, el procedimiento a seguir ante la Dirección General de Información para obtener la autorización necesaria a fin de realizar transmisiones desde fuera del país. Se exige en dicho precepto -- que la solicitud se haga cuando menos diez días hábiles antes de la celebración de la transmisión, salvo en los casos en que esto no sea posible, hecho que determinará la autoridad tomando en cuenta las circunstancias que concurran, debiendo considerarse básicamente a nuestro juicio, lo imprevisible del acontecimiento, por ejemplo los funerales de algún personaje o algún acontecimiento deportivo de carácter extraordinario.

Se señala también que en la tramitación de las solicitudes se seguirá un riguroso orden, excepto en los casos urgentes a los que ya hemos aludido; se deben adjuntar a la solicitud los docu--

mentos que comprueben el o los derechos para efectuar la transmisión de que se trate expedidos por la persona o entidad que tenga la titularidad de los mismos en el país de origen; si tales documentos están escritos en otro idioma deberá presentarse una traducción realizada por un perito oficial y en ellos deberá señalarse expresamente si los derechos que confieren tienen o no el carácter de exclusivos, ya que ello determinará que la autoridad niegue o conceda la autorización a otros solicitantes según el caso. El artículo en cuestión también previene que en caso de controversia se citará a los involucrados a una junta de avenimiento y si éste no se produce, siguiendo un procedimiento administrativo sumario en el que tomará en cuenta el interés público y las circunstancias que concurran, la Dirección General de Información de la Secretaría de Gobernación resolverá a quien le otorga la autorización ne cesaria.

Para acrecentar el control estatal en este campo el artículo 15 de EL REGLAMENTO, da facultades a la Secretaría de Gobernación para que en casos de transmisiones de interés nacional, ord ne el encadenamiento de todas las estaciones del país, independien temente de la existencia de derechos de exclusividad. Dada la importancia de esta determinación creemos que las atribuciones que nacen de este artículo se otorgan solamente al Secretario de Gobernación, puesto que en las disposiciones anteriores EL REGLAMEN TO se refiere continuamente en forma expresa a la Dirección General de Información de la Secretaría de Gobernación, pero en el artí-

culo 15 cambia la terminología y alude sólo a la Secretaría de Gobernación, cuyo titular o quien lo substituya en sus funciones, es a nuestro juicio el único facultado para aplicar el contenido del precepto que estudiamos.

Finalmente el artículo 17, para evitar engaños al público-exige que para que se pueda hacer propaganda a este tipo de transmisiones se requiere que se cuente previamente con la autorización que corresponde.

El Art. 71 de la L.F.R.T. nos presenta una forma de control cuya finalidad es regular una relación directa entre el medio de difusión y el público: los programas de concurso en los que se ofrezcan premios; los cuales, deben contar con la autorización de la Secretaría de Gobernación a través de la Dirección General de Información. EL REGLAMENTO, en su artículo 20 estatuye los criterios que debe seguir dicha Dirección para otorgar tal autorización, disponiendo que lo hará "siempre y cuando se destinen (los programas de concurso) a premiar la habilidad o los conocimientos de los participantes, no sean lesivos para su dignidad personal y procuren la elevación de sus niveles culturales". También se asienta en el ordenamiento citado que además de "autorizar", la Secretaría de Gobernación tiene la facultad de vigilar tales emisiones mediante la designación de un supervisor que constate el cumplimiento de las disposiciones relativas por parte de los que realizan tales transmisiones.

Una medida que tiende a garantizar que se proporcione al público el importante servicio de la información la encontramos en el Art. 77 y como medida de control que asegure la veracidad y objetividad de la misma el Art. 78 impone la obligación de señalar la fuente de la información y el nombre del locutor, aunque por un descuido se dejó tal deber restringido a las informaciones radiofónicas, cuando debió de haberse incluido también a la televisión. Pensamos que pese al defecto de redacción dicha disposición debe considerarse aplicable a todos los medios de difusión a través de ondas electromagnéticas, pero en la práctica solamente en la radio se le da cierto cumplimiento, pues por lo que toca a la televisión sólo se hace cuando la "fuente" es un reportero de la propia estación o de alguna agencia local que trabaja para ella, pero no cuando se trata de noticias obtenidas a través de agencias internacionales.

b).- AUTORIDADES ENCARGADAS DE EJERCER EL CONTROL.- Como hemos visto a lo largo de este punto la autoridad que tiene a su cargo la aplicación de las normas que establecen controles de carácter social es principalmente la Secretaría de Gobernación -- con base en las facultades que le otorgan las leyes, las cuales ya hemos visto con anterioridad. Ya también hemos indicado que -- tales facultades las ejerce la citada Secretaría a través de la Dirección General de Información, salvo --según nuestra particular opinión-- en el caso del Art. 15 de EL REGLAMENTO.

Como única excepción a esta regla general tenemos lo dispuesto en la parte final del Art. 70 de la L.F.R.T. que faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a otorgar las autorizaciones necesarias para hacer publicidad a Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, así como a las operaciones que efectúen.

c).- SANCIONES. Con base en el Art. 104 de la L.F.R.T. - todas las violaciones a los preceptos que establecen controles de naturaleza social se castigan con multa de quinientos a cinco mil pesos; excepto cuando se infrinja el Art. 63 de la propia ley o sea lo relativo a la corrupción del lenguaje, a la denigración u ofensa a los héroes o a las creencias religiosas y a la discriminación de razas, ya que en tales casos se aplica lo dispuesto en el Art. 103, o sea, una multa de cinco mil a cincuenta mil pesos.

C A P I T U L O VI

EL ESTADO COMO CREADOR DEL CONTENIDO DE LAS EMISIONES

No quedaría completo este trabajo si no tratáramos, así -- sea en forma breve, una importante forma de control que permite al Estado intervenir en forma directa en la televisión comercial, -- convirtiéndose en productor de transmisiones.

Esta posibilidad surge de dos leyes, la primera es la ---- L.F.R.T. que en su artículo 59 establece la obligación para los - concesionarios de proporcionar al Estado gratuitamente, treinta-- minutos diarios de su tiempo de transmisión, indicando que el ma-- terial para estas transmisiones lo proporcionará el Ejecutivo Fe-- deral a través de la dependencia que al efecto señale. A raíz de-- la expedición de EL REGLAMENTO respectivo se ha especificado en - su artículo 9, fracción I que dicha dependencia será la Dirección General de Información de la Secretaría de Gobernación.

Esta norma existe desde el momento mismo en que nació a la vida jurídica la L.F.R.T. pero en realidad ha tenido muy escasa - aplicación, la más importante a sido acaso, la realización de cam-- pañas de alfabetización.

La segunda ley a la que hemos hecho mención es la Ley que-- Establece, Reforma y Adiciona Disposiciones Relativas a Diversos-- Impuestos, Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31-- de diciembre de 1968. Ya en el capítulo primero estudiamos el im-- puesto establecido a través de esta ley. (ver pag.30) y también-- hicimos referencia al acuerdo Presidencial publicado el 10. de ju

lio de 1969 que permitió al concesionario -responsable solidario- de tal carga fiscal pagar con el 12.5% del tiempo de transmisión.

Queremos aquí aclarar por que hemos afirmado en el capítulo primero que el concesionario paga en realidad el impuesto cuando el Estado aprovecha ese 12.5% del tiempo puesto a su disposición, lo cual parece contrariar lo dispuesto por el acuerdo en cuestión cuando dice:

"Estos tiempos de transmisión no serán acumulables, ni su uso podrá diferirse aún cuando no sean utilizados, pues se entenderá que el concesionario cumple con su obligación con sólo poner dicho tiempo a disposición del Estado".

De acuerdo con el Art. 17 del Código Fiscal de la Federación "la obligación fiscal nace cuando se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales", así pues la obligación de pagar el impuesto citado surge desde el momento mismo en que se es concesionario de una estación, pero eso no quiere decir que se "cumpla" con dicha obligación con sólo poner el tiempo a disposición del Estado, en realidad el cumplimiento sólo existe cuando la entidad estatal aprovecha ese tiempo, si no hace uso de él en un día la obligación desde nuestro punto de vista se extingue pero no por "cumplimiento" sino por prescripción.

De cualquier manera, lo importante es que a partir de la expedición del Acuerdo que permitió pagar el impuesto con "tiempo de transmisión"; expresión que ya antes hemos enjuiciado, el Esta

do se convirtió en productor potencial de programas de televisión. Para desarrollar esta actividad el primer paso que se dió fue la creación de la llamada COMISION DE RADIODIFUSION, por Acuerdo Presidencial publicado el 21 de agosto de 1969, que estableció una "Comisión Intersecretarial para utilizar el tiempo de transmisión de que dispone el Estado, en las radiodifusoras comerciales, oficiales y culturales". Esta comisión esta integrada por representantes de las Secretarías de Estado involucradas directa o indirectamente en los aspectos relativos a la difusión de radio y televisión, y consta de seis miembros permanentes, y 4 especiales. Los permanentes son los representantes de la Secretaría de Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Comunicaciones y Transportes; 2 por cada una de ellas. Los miembros especiales son 2 de la Secretaría de Educación Pública y 2 de la Salubridad y Asistencia, los que serán convocados cuando se traten asuntos que competen a esas dependencias. El presidente de la Comisión de Radiodifusión es el primer representante de la Secretaría de Gobernación quien tiene voto de calidad en los casos de empate.

Pese a los esfuerzos hechos la labor realizada hasta ahora por la comisión a la que venimos aludiendo ha sido más de programadora, que de productora, debido principalmente a deficiencias de presupuestos. Así la producción de programas ha sido mínima, si acaso algunas emisiones de carácter netamente cultural hechas con escasos recursos y colocadas en horarios poco accesibles como los domingos por la mañana. Gran parte del material programa--

do por la Comisión está formado por películas largo metraje consideradas de valor artístico que tienen el mérito de no interrumpirse con comerciales y además el citado organismo patrocina también, presentándolos dentro del tiempo de que dispone, programas producidos por las propias estaciones comerciales, que considera de cierto valor cultural, folclórico o ilustrativo.

A raíz de la toma de posesión como Presidente de la República del Lic. Luis Echeverría en diciembre de 1970, se creó la Subsecretaría de Radiodifusión dentro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Esta Subsecretaría además de ejercer la mayor parte de las funciones que las leyes atribuyen a la Secretaría en materia de radio y televisión, se ha convertido también en productora de transmisiones, especialmente de actos oficiales que se transmiten dentro del tiempo al que el Estado tiene derecho en las estaciones difusoras.

No obstante lo anterior, según datos obtenidos en la propia Secretaría de Comunicaciones el Estado no aprovecha en promedio, más del 3.4% del tiempo total de las transmisiones de las difusoras de televisión o sea que no cubre ni siquiera una tercera parte del tiempo al que tiene derecho.

Ya hemos dicho que este fenómeno se debe a que no existen suficientes recursos que se puedan aplicar a esa actividad, y es lógico, en el estado actual de desarrollo de nuestro país es mucho más importante construir un camino, una escuela o una planta hi--

droeléctrica que producir programas de televisión.

Llegamos pues a la conclusión de que en el momento actual y pese a los resonantes aciertos técnicos que se han apuntada las dependencias oficiales encargadas de estos menesteres, como la gira alrededor del mundo del Presidente de la República que se transmitió íntegramente en color, la posición del Estado como creador de emisiones está apenas en su etapa primaria y sus producciones han sido de muy poco impacto popular, pero de cualquier manera cuenta con un gran potencial para desarrollar en el futuro esta actividad al contar con la octava parte del tiempo total de televisión.

Para terminar es preciso hacer mención al tratar este tema de la función que realiza el Estado como difusor y en muchos casos repetidor de emisiones de tipo comercial. Función que tiene su origen en el Decreto expedido el 29 de abril de 1972 por el que se autorizó a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para ejecutar el plan y los proyectos de televisión rural del gobierno federal; este plan tiene en realidad un fondo de auténtico sentido social pues busca llevar el servicio de la televisión, no ción que poco a poco adquiere más fuerza, a los lugares que no constituyen un atractivo para la televisión comercial por su limitada capacidad como mercados; ha ido surgiendo así lo que se ha llamado Televisión Cultural de México (TCM) que a través de una serie de canales distribuidos en la República programa un conjunto de emisiones escogidas entre las que realizan las televisoras-

comerciales y también las culturales como el Canal 11 del Distrito Federal.

C A P I T U L O VII

DIFERENTES SISTEMAS DE CONTROL ESTATAL SOBRE LA TELEVISION EN EL MUNDO

La actitud del Estado ante la Televisión varía en cada --- país con base en las concepciones políticas y económicas que lo - rigen y tiene diferentes matices, que van desde una amplia liber- tad otorgada a los particulares para explotar comercialmente el - medio de difusión, hasta el absoluto control del mismo caracteri- zado por el hecho de que el Estado es el único facultado para em- plearlo y manejarlo. Podríamos afirmar sin exageración, que exis- ten tantos sistemas de control como naciones poseen televisión, - pero haciendo a un lado las diferencias menores, y tomando en cues- ta los rasgos fundamentales de los mencionados sistemas podemos - dividir a éstos en tres grandes grupos: 1. Sistema de Control Ab- soluto; 2o. Sistema de Libre Concurrencia y 3o. Sistema Mixto.

1o. Sistema de Control Absoluto.- Este se caracteriza por que el Estado realiza en forma monopólica la actividad consisten- te en transmitir señales de televisión. En los países donde se -- aplica este sistema le está vedado a los particulares, por ley, - dedicarse al uso o explotación de la, televisión, cuya dirección y manejo se reserva expresamente el Estado. Podría pensarse que es- te sistema sólo se presenta en los países de régimen socialista - debido a que en ellos los medios de producción y de intercambio - se encuentran en manos del Estado, pero también encontramos esta- actitud estatal en naciones de economía capitalista como Francia.

Como ventajas de esta forma de control absoluto sobre la televisión por parte del Estado se cita la posibilidad de realizar una mayor cantidad de programas de contenido cultural; Jean Cazaneuve dice que en este sistema, los productores de televisión "pueden tratar no sólo de gustar, sino también de educar; -- "pueden tratar de guiar a la masa en lugar de seguirla"; pero a la vez se le critica a este sistema el hecho de que la información no es imparcial y completa sino que está condicionada por lo que al Estado le interesa que se diga y no existe la posibilidad de tratar libremente temas políticos convirtiendo a la televisión en un simple medio repetidor de las opiniones y criterios oficiales.

Entre los Estados que ejercen un monopolio sobre la Televisión podemos citar además de los países de regímenes socialistas a Francia, Italia y España. Y como ya antes explicábamos hay diferencias en cuanto a la forma como la autoridad gubernamental actúa en cada uno de los lugares mencionados. Así por ejemplo en Francia el organismo estatal encargado de la operación de la comunicación televisiva es la Organización de la Radio y Televisión Francesas (O.R.T.F.), la cual se orienta a la producción de material de contenido cultural es una escala mayor que la que rige -- en la RAI (Radio y Televisión Italiana) que realiza las mismas funciones en Italia. Tenemos por otra parte que en España, por -- ejemplo, Televisión Española, órgano estatal encargado de esta actividad, admite la difusión de propaganda comercial en muy peque-

ña medida, pero que al fin y al cabo representa una forma de explotación comercial realizada por el propio Estado.

Otra de las características de este sistema es que buena parte de los fondos que se destinan al financiamiento de la producción de programas de televisión proviene de un impuesto especial que paga el público por la tenencia de los aparatos receptores.

2o. Sistema de Libre Concurrencia.- En este sistema como su nombre lo indica, existe una amplia libertad concedida a los particulares para explotar comercialmente la difusión de ondas electromagnéticas. Su principal representante son los Estados Unidos en donde los primeros controles gubernamentales sobre la emisión de estas ondas surgieron en 1927, aplicándose a la radio y con el objeto de poner un orden en la distribución de frecuencias que evitara interferencias entre las mismas, pues había casos en que se autorizaba la transmisión en igual frecuencia a dos estaciones que se encontraban en lugares muy cercanos entre sí.

Enrique Melón Martínez al comparar el sistema de control absoluto con éste de libre concurrencia que ahora vemos, dice: "Su contenido es el mismo en todos los casos: información, juegos, variedades, teatro, películas, deportes, documentales, etc. Todas las televisiones ofrecen la misma cosa. La única diferencia importante se encuentra en la proporción y la calidad intelectual y forma de los diferentes tipos de emisión. A medida que una televisión es publicitaria, más se esforzará por satisfacer los gustos del público para atraerse el mayor número de espectadores, --compradores en potencia de los productos anunciados.

Mientras más evoluciona la televisión hacia el interior de un cuadro gubernamental, de Estado o nacional, el contenido cultural es mayor. En la U.R.S.S. es mucho mayor que en Italia." (32)

Vemos pues que en el sistema de libre concurrencia la principal preocupación de quien produce las emisiones de televisión es que éstas sean vistas, sin importar el valor del contenido de las mismas, puesto que la finalidad que persigue es obtener una utilidad, la cuál será mayor, mientras sea más numeroso el público que ve los programas ya que en esa forma éstos podrán venderse mejor entre aquéllos que desean anunciar sus productos.

Se señala como ventaja de este sistema el hecho de que --- permite una información no comprometida con los criterios gubernamentales y que permite además el libre planteamiento de problemas políticos, pero como contrapartida aparece la influencia de las compañías anunciantes que condicionan en gran medida no sólo el contenido de los programas que patrocinan, sino también ejercen una presión indirecta sobre las informaciones para evitar que se difundan noticias que no convengan a sus intereses o si esto no es posible, por lo menos lograr que tales noticias se traten en forma tal que no les afecten demasiado.

De cualquier modo, el sistema de libre concurrencia no es ajeno a la vigilancia estricta y en algunos casos a la intervención

(32) Enrique Melón Martínez. *la Télévision dans la famille et la société modernes*. Marabout Université. Les Editions Sociales Francaises. Bélgica 1970.

misma del Estado, la fuerza del control que éste ejerce varía en los diferentes países en donde se aplica tal sistema (Estados Unidos y Latinoamérica principalmente) pero en todos existe, así por ejemplo en la Unión Americana hay una Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) que realiza funciones controladoras de la actividad de la Televisión que van desde aspectos técnicos y de programación, hasta cuestiones relativas al número de estaciones de las que puede ser propietaria una sólo persona. (33)

3.- Sistema Mixto.-- Este sistema se caracteriza por ser una combinación de los dos anteriores, pues en él se permite la explotación comercial de la televisión pero el Estado se reserva un conjunto de canales que opera con la intención de presentar una programación de mayor calidad y contenido cultural.

Entre los países donde se aplica esta solución intermedia podemos mencionar a Japón, Canadá, Australia e Inglaterra. Como en los anteriores también aparecen en él diferencias según el lugar, así por ejemplo en Japón la cadena estatal NHK dedica a los programas de diversión un tiempo mayor que su correlativa inglesa, la B B C, y a propósito podemos decir que el sistema mixto inglés surgió del hecho de que pese a aplicarse en este país originalmen

(33) "... La Comisión Federal de Comunicaciones restringe a siete el número de estaciones que una persona puede tener, de las cuales no más de cinco pueden ser de VHF". Ward L. Quaal y Leo A. Martín: "Dirección de estaciones de radio y televisión" Traducción del Lic. Agustín Bárcena. Primera Edición.- Editorial Diana. México 1971. Pág. 118.

te el sistema de control absoluto, a través de la cadena citada, surgieron emisiones que sin violar la ley transmiten comercialmente, haciéndolo desde el mar, más allá del límite de las aguas territoriales.

Es curioso señalar que en este sistema, de acuerdo con algunas investigaciones efectuadas en distintas naciones, los canales que tienen más auditorio son los comerciales, pese a que su programación es normalmente de calidad inferior, en cuanto a la trascendencia del contenido, que la que presentan las cadenas oficiales.

4.- SISTEMA QUE SE APLICA EN MEXICO.- El sistema que se sigue en nuestro país corresponde claramente a las características del de libre concurrencia, dado que se permite la explotación comercial por parte de los particulares de los canales de televisión y que el Estado no cuenta con una cadena propia para efectuar sus transmisiones.

Existe a largo plazo el proyecto de derivar hacia el sistema mixto al operar el Estado una cadena en todo el país a través de una empresa estatal que ha adquirido ya el Canal 13 capitalino, el cual sería la cabeza de la cadena que no estaría totalmente descomercializada.

Por otra parte basados en la disponibilidad de un 12.5% del tiempo que en todas las televisoras tiene a su favor el Estado, puede surgir la creación de un sistema mixto de características especiales que se funde no en el manejo de una cadena propia-

sino en la intervención en todos los canales existentes.

A nuestro modo de ver el ensayo de esta solución es el mejor camino que puede seguir por el momento el Gobierno Mexicano, - pues permite ir poco a poco aumentando los recursos destinados a la producción de programas para llenar ese tiempo al que tiene de recho, sin necesidad de sostener una costosísima organización pro
pia.

La televisión es cara, requiere de inversiones muy fuertes que en el caso del Estado, que no la dedicaría a una explotación-
comercial exhaustiva resultaría una grave carga para el erario na
cional, y no sería muy bien recibida una medida que estableciera-
impuestos a la tenencia de televisores para obtener ingresos des-
tinados a esa actividad, como se hace en los países donde existe-
un monopolio estatal.

Estos mismos argumentos son válidos contra la pretensión -
de nacionalizar la industria de la televisión, pues si ésta queda
ra totalmente en manos del Estado, sería un pesado fardo sobre la
economía del país que requiere de recursos destinados a necesida-
des de más urgente satisfacción. Para nosotros la socialización -
de los medios de comunicación que constituyen una superestructura,
no puede ser anterior a la socialización de las estructuras funda
mentales del país, sino por el contrario una consecuencia de ta--
les cambios estructurales. Mientras tanto, en el momento actual -
el Estado debe permanecer como fuerza controladora y en muchos ca
sos interventora de la actividad desarrollada por los particula--

res en el campo de la televisión, procurando a través de diversas medidas que ésta adquiriera cada vez más las características de un verdadero servicio social, sin descuidar el esparcimiento que el público busca ávidamente en ella.

C O N C L U S I O N E S

- 1a. El enorme y acelerado desarrollo de los llamados medios masivos de comunicación y la creciente ampliación de la esfera de acción del Estado son fenómenos característicos de nuestra época. Entre los referidos medios destaca la televisión tanto por su vertiginosa expansión en el mundo, como por su impresionante capacidad de influencia y penetración; características que han propiciado el interés que el Estado, cualquiera que sea la ideología que lo anime, ha mostrado por establecer un control efectivo sobre tal forma de difusión de imágenes y sonidos.
- 2a. Hemos elegido el término "control" para caracterizar la actitud del Estado frente a la televisión porque creemos que es el que mejor la define. Ya que la autoridad estatal no se concreta a una mera "vigilancia", que es la expresión que emplea la legislación correspondiente, sino que participa en forma activa señalando los cauces que debe seguir la actividad de la industria que nos ocupa e incluso interviene constantemente en ella.
- 3a. Hemos particularizado nuestro estudio sobre la televisión comercial, no solamente porque es la forma más importante y extendida del desarrollo de esta actividad en nuestro país, sino también porque en ella se presentan los más interesantes fenómenos de control, los cuales son producto del-

enfrentamiento de la Iniciativa Privada con el Poder Público.

- 4a. Las medidas de control se establecen fundamentalmente a través de la función legislativa y lógicamente todas ellas deben encontrar sustento en disposiciones constitucionales que otorguen al Estado las facultades necesarias para dictarlas. El razonamiento que sirve de base a la regulación en materia de televisión tiene como primera premisa el hecho de que las ondas electromagnéticas portadoras de la señal televisiva se propagan en el espacio territorial; como segunda premisa aparece la disposición constitucional contenida en el artículo 27 que señala que el dominio directo de tal espacio corresponde a la Nación.

La conclusión que se desprende de los enunciados anteriores consiste en considerar que la difusión de las ondas electromagnéticas que conducen la señal de televisión constituye una forma de uso del espacio territorial de la Nación.

- 5a. Partiendo de la conclusión anterior, encontramos la fundamentación constitucional del régimen de concesión en materia de televisión, puesto que el propio artículo 27 de la Norma Fundamental dispone que el uso de los bienes del dominio directo de la Nación sólo puede hacerse por los particulares mediante concesiones otorgadas por el Ejecu-

tivo Federal. Desgraciadamente este principio no se ha se guido en forma congruente en la legislación ordinaria que permite el establecimiento de estaciones no comerciales me diante un simple permiso.

- 6a. La jurisdicción federal en lo que respecta a la actividad que estudiamos se sustenta tanto en lo dispuesto en el - - artículo 27 constitucional con relación al espacio territorial, como en lo establecido en los artículos 48 y 73 del propio ordenamiento que hacen alusión respectivamente a la dependencia que existe de parte del territorio nacional ha cia el Gobierno de la Federación; y a la facultad que tiene el Congreso de la Unión para legislar sobre Vías Generales de Comunicación, entre las que queda comprendido el medio en que se difunden las ondas de la televisión.
- 7a. El control sobre la libertad de expresión en televisión de be ejercerse estrictamente en los términos de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución dado que la extensión ju rídica de la garantía consagrada en el citado en primer - - término abarca cualquier medio por el que se manifiesten - las ideas y por otra parte, si bien es cierto que el artículo 7o. parece referirse solamente a la expresión escrita, creemos que el derecho público subjetivo en él expresado - debe comprender a todos los medios por los que se brinde - una información; los cuales, obviamente, se sujetarán - -

también a las limitaciones que establece. En este punto el legislador ordinario a rebasado el marco constitucional al introducir como restricción a la libre expresión, el "respeto a la dignidad personal".

8a. Las formas de control estatuidas a traves de disposiciones fiscales encuentran una sustentación constitucional de carácter formal en los artículos 31, Frac. IV; 65 Frac.II y 73 - Frac.VII que establecen en términos generales la obligación de pagar impuestos. No obstante creemos que la creación de un impuesto sobre la televisión cuyo pago puede hacerse con el 12.5% del tiempo de transmisión, contraviene el principio constitucional que exige que el impuesto tenga como finalidad contribuir a los gastos públicos.

9a. Desde el punto de vista de la legislación ordinaria encontramos la inspiración ideológica y la fundamentación legal de las normas a traves de las cuales el Estado vigila la actividad de la televisión, en los artículos 4o. y 5o. de la Ley Federal de Radio y Televisión en los que se declaran los principios rectores a los que a juicio estatal debe ceñirse la función de este medio de comunicación.

10a. Para nosotros, la fundamentación constitucional del control sobre la televisión, si bien ha operado aceptablemente en la práctica, requiere ya de una revisión por resultar artificial e insuficiente. Artificial porque no toma en cuenta

la razón que anima al Estado a controlar esta actividad, que es precisamente su potencialidad de influencia, sino que parte de considerar el medio por el que se realiza la difusión-- en lugar del contenido de la misma; e insuficiente porque -- día a día surgen nuevos avances tecnológicos que extienden -- la industria de la televisión hacia otros campos en los que-- no se requiere la propagación de las ondas en el medio am-- biente.

Por ello creemos que el cimiento de la intervención estatal-- en este campo, debería encontrarse en una adición al artícu-- lo 28 constitucional que limitara la garantía en él estable-- cida y que permitiera al Estado, a través de la correspon-- diente Ley Reglamentaria, extender su campo de acción a ma-- terias que sin cercenarse de la esfera de los particulares, -- requieren por su importancia de un estricto control estatal. Y para completar un adecuado marco constitucional, sería conveniente incluir específicamente a la televisión, por su im-- portancia, entre las materias señaladas en la Frac. X del -- Art. 73, sobre las cuales el Congreso de la Unión tiene fa-- cultades exclusivas para legislar.

11a. Para realizar un estudio sistemático de las formas a través-- de las cuales el Estado controla a la industria de la televi-- sión, es indispensable hacer una clasificación de las mis-- mas. Para tal efecto hemos partido de 3 criterios: lo. el -- origen de las normas por las que se estatuye el control; '- -

2o. el momento en el que éstas se actualizan y 3o. el objeto sobre el que recae el control.

De acuerdo con el primero podemos hablar de controles legislativos y controles administrativos.

Conbase en el segundo hay controles previos o posteriores al inicio de la actividad y mixtos.

Y por el objeto, hay controles sobre el concesionario, sobre las instalaciones y sobre el contenido de las emisiones. Estos últimos pueden ser: políticos, sanitarios, morales y sociales.

- 12a. El principal control sobre el concesionario se refiere a la naturaleza del mismo, atendiendo a un criterio de nacionalidad. Así se exige que el concesionario como persona física, sea de nacionalidad mexicana; y en el caso de que sea titular de la concesión una sociedad, no basta con que ésta tenga la mencionada nacionalidad, sino que también es necesario que la posean sus miembros. A pesar de las diferentes normas que establecen impedimentos absolutos a los extranjeros para realizar la función que estudiamos no se previó la posibilidad de que una sociedad mexicana con miembros extranjeros sea a su vez integrante de una sociedad concesionaria. También forman parte de este sub-tema los aspectos relativos a los requisitos para la obtención de la concesión y el procedimiento seguido para otorgar la

misma, cuya iniciación, de acuerdo con la última reforma a la L.F.R.T., queda sujeta a una manifestación de voluntad por parte del Estado.

- 13a. Las sanciones previstas para el caso de violación a las disposiciones alusivas a la nacionalidad son: la nulidad o revocación de la concesión según el caso, la pérdida de bienes en beneficio de la Nación y el impedimento absoluto para obtener una nueva concesión. En esta materia falta la creación de recursos administrativos y un control efectivo que impida la burla de la última sanción citada mediante la constitución de sociedades.
- 14a. Entre los controles sobre las instalaciones encontramos algunos específicamente diseñados para aplicarse a la fase previa al inicio de las actividades, los cuales configuran propiamente cargas que de no cumplirse originan la pérdida de los derechos adquiridos. Existen otros que se aplican a partir del inicio de las actividades y consisten en normas de carácter técnico que impiden primordialmente las interferencias entre estaciones y las ventajas ilegítimas que pretenda obtener el concesionario; éstas se castigan en la mayoría de los casos con multas. También figuran entre este tipo de controles, algunos de naturaleza mixta que se aplican tanto antes como después de iniciarse las funciones de la estación.

- 15a. Los controles sobre el contenido de las transmisiones se pueden dividir, de acuerdo con la finalidad que persiguen, en: políticos, sanitarios, morales y sociales.
- 16a. Los controles políticos se caracterizan por relacionarse directamente con aspectos que atañen a la seguridad del Estado y al derecho que éste tiene de utilizar los medios de comunicación para los fines que le son propios.
- 17a. Por controles sanitarios entendemos aquellas medidas que tienen como finalidad evitar que el contenido de las transmisiones repercuta perjudicialmente en la salud pública.
- 18a. Los controles de naturaleza moral se caracterizan por sustentarse en consideraciones de carácter ético, que podríamos definir como la apreciación que hace la comunidad de determinadas actitudes como buenas o malas, de acuerdo a la costumbre generalmente aceptada. Estas medidas padecen de múltiples vaguedades e imprecisiones que impiden constatar de manera objetiva cuándo se ha producido una violación.
- 19a. Denominamos controles sociales los que se originan en normas cuya finalidad consiste en preservar las características convencionalmente reconocidas como factores de integración de la comunidad, o bien regular las relaciones entre las estaciones de televisión y el público, así como los servicios que éste debe recibir de las primeras.
- 20a. Los controles sobre el contenido de las emisiones se crean

principalmente a través de la L.F.R.T., aunque también derivan algunos de la Ley de la Industria Cinematográfica -- que entre otros aspectos, regula la exhibición pública de películas en el país.

Con fecha 4 de abril de 1973 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de las leyes mencionadas, relativo al contenido de las transmisiones, que desafortunadamente ha dejado aún muchas cosas por aclarar, como la relativa a la definición de los casos en que una transmisión debe considerarse como contraria a la seguridad del Estado, u ofensiva a las creencias religiosas. Sin embargo ha introducido aspectos importantes como una estricta y detallada regulación de las transmisiones efectuadas desde el extranjero y de la cantidad y distribución de la propaganda comercial.

- 21a. Entre las cuestiones más debatidas a las que ha dado nacimiento el nuevo reglamento, figura la relativa a saber si para los efectos de la reglamentación sobre publicidad de bebidas alcohólicas, deben entenderse como tales las que se ajustan a la definición del Código Sanitario o las que responden a las características enunciadas en la L.F.R.T. Creemos que el segundo criterio es el acertado, pues de otra forma la norma administrativa rebasaría el marco de la ley que reglamenta.

22a. Una importante forma de control ha surgido de la ley que es tableció un impuesto del 25% sobre los ingresos de las em--presas concesionarias de televisión; que por acuerdo presi--dencial se autorizó a pagarse con el doce y medio por cien--to del tiempo de transmisión puesto a disposición del Esta--do.

Para aprovechar dicho tiempo se creó la Comisión de Radiodi--fusión y posteriormente la Subsecretaría de Radiofusión cu--yas actividades aún no llenan ni la tercera parte del tiempo a que tienen derecho. Pero de cualquier manera se han propiciado las condiciones para una mayor participación del Esta--do como creador del contenido de las emisiones.

23a. En el mundo existen tres grandes sistemas de control esta--tal sobre la televisión: el de control absoluto, en el que--el Estado monopoliza esta actividad; el de libre concurren--cia, en el cual se permite la explotación comercial por los particulares de este medio de difusión; y el sistema mixto, en el que coexisten la televisión estatal y la explotada -comercialmente.

24a. México sigue el modelo de libre concurrencia con una intervención por parte del Estado que tiende a acentuarse, tan--to a través de la creación de una cadena propia, como del--aprovechamiento del tiempo a que tiene derecho en las estaciones comerciales. Pensamos que esta última forma es la -

más adecuada para lograr una participación activa que le permita realizar transmisiones con fines de interés general, sin cargar sobre la economía nacional el enorme gasto que supone la formación de una cadena estatal o la nacionalización total de la industria, la cual no puede ser un paso previo, sino por el contrario, una consecuencia de la socialización de las estructuras básicas del país.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- BLONDEAU, ANGE.- "La concession de service public".- Segunda Edición.- París, 1933.
- 2.- BURGOA, IGNACIO.- "Las Garantías Individuales".- Editorial - Porrúa.- Quinta Edición.- México, 1968.
- 3.- CASTAÑO, LUIS.- "Régimen Legal de la Prensa en México".- Segunda Edición.- Editorial Porrúa.- México, 1962.
- 4.- CAZENEUVE, JEAN.- "Sociología de la Radio-Televisión".- Segunda Edición.- Editorial Paidós.- Buenos Aires, 1967.
- 5.- DEUTSCH, KARL W.- "Los Nervios del Gobierno".- Editorial Paidós.- Buenos Aires.
- 6.- FRAGA, GABINO.- "Derecho Administrativo".- Undécima Edición. Editorial Porrúa.- México, 1966.
- 7.- FERNANDEZ DE VELASCO, RECAREDO.- "Teoría Jurídica de las Concesiones Administrativas.- Madrid, 1918.
- 8.- GARCIA JIMENES, JESUS.- "Televisión, Educación y Desarrollo en una Sociedad de Masas".- C.S.I.C.- Instituto "Balmes", de Sociología.- Madrid, 1965.
- 9.- GARCIA JIMENEZ, JESUS.- "Televisión Educativa para América - Latina".- Editorial Porrúa.- México, 1970.
- 10.- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO.- "Introducción al Estudio del Derecho", Décimotercera Edición Revisada.- Editorial Porrúa.- México, 1965.
- 11.- GARRIDO FALLA, FERNANDO.- "Tratado de Derecho Administrativo" Inst. de Est. Pols.- Madrid, 1958.
- 12.- HOVLAND, C.- "The Effects of the Mass Media of Communication" Tomo II.- Cambridge, 1954.
- 13.- KIMBALL-YOUNG.- "Psicología Social de la Opinión Pública y de los Medios de Comunicación".- Primera Edición.- Editorial Paidós.- Buenos Aires, 1969.
- 14.- LEAUTE, J.- "Concepciones Políticas y Jurídicas de la Información".- Ciespal, Quito.- 1964.
- 15.- MANTILLA MOLINA, ROBERTO L.- "Derecho Mercantil".- Décima --

Edición Porrúa.- México, 1968.

- 16.- MARGAIN MANAUTOU, EMILIO.- "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano".- Segunda Edición.- Universidad Autónoma de S.L.P.- México, 1969.
- 17.- MARSHALL MC.LUHAN.- "La Comprensión de los Medios como las - Extensiones del Hombre".- Editorial Diana.- México, 1971.
- 18.- MARSHALL MC.LUHAN.- "La Galaxia Gutemberg".- Editorial Aguilar.- Madrid España, 1969.
- 19.- MELON MARTINEZ, ENRIQUE.- "La Télévision dans la Famille et la Societé Modernes".- Marabout Université.- Belgica. 1970.
- 20.- RECASENS SICHES, LUIS.- "Sociología" Séptima Edición.- Editorial Porrúa.- México, 1965.
- 21.- ROAUAIX, PASTOR ING.- "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917".- Segunda Edición.- México, 1959.
- 22.- SCHRAMM, WILBUR.- "La Ciencia de la Comunicación Humana".-- Editorial Roble.- México, 1966.
- 23.- STERENBERG, BEND ET SULLEROT EVELYNE.- "Aspect Sociaux de la Radio et de la Télévision".- Paris.- Mouton Co. La Haye, - - 1966.
- 24.- SANTORO, EDUARDO.- "La Televisión Venezolana y la Formación de Estereotipos en el Niño".- Ediciones del XX Aniversario - de la Escuela de Periodismo.- Universidad Central de Venezuela.
- 25.- SERRA ROJAS, ANDRES.- "Derecho Administrativo".- Quinta Edición Tomos I y II.- Impresora Galve.- México, 1972.
- 26.- TENA RAMIREZ, FELIPE.- "Derecho Constitucional Mexicano".- - Octava Edición.- Editorial Porrúa.- México, 1967.
- 27.- TENA RAMIREZ, FELIPE.- "Leyes Fundamentales de México" - - - 1808-1967.- Tercera Edición.- Editorial Porrúa.- México, 1967.
- 28.- VARIOS AUTORES: "Análisis de Marshall Mc Luhan".- Editorial-Tiempo Contemporáneo.- Argentina.
- 29.- VARIOS AUTORES: "Las Técnicas de Difusión en la Civilización Contemporánea".- Editorial "Jus".- México, 1956.

- 30.- VILLAR, PALASI.- "Concesiones Administrativas".- Nueva Enciclopedia Seix.- Tomo IV.
- 31.- WARD L. QUAAL Y LEO A. MARTIN.- "Dirección de Estaciones de Radio y Televisión.- Primera Edición.- Editorial Diana.- México, 1971.
- 32.- ZABLUDOVSKY, JACOBO.- "La Libertad y la Responsabilidad en la Radio y Televisión Mexicanas".- México, 1967.
- 33.- Diccionario de la Lengua Española.- Real Academia Española.- Madrid, 1970.

FUENTES JURIDICAS CONSULTADAS

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 1857
- 2.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 1917
- 3.- LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION.
- 4.- LEY DE LA INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA.
- 5.- LEY DE NACIONALIDAD Y NATURALIZACION.
- 6.- LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES.
- 7.- LEY QUE ESTABLECE, REFORMA Y ADICIONA DISPOSICIONES RELATIVAS A DIVERSOS IMPUESTOS.
- 8.- LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1969.
- 9.- ACUERDO PRESIDENCIAL QUE AUTORIZA A LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO A RECIBIR DE LOS CONCESIONARIOS DE ESTACIONES DE RADIO Y TELEVISION, EL PAGO DEL IMPUESTO QUE SE INDICA, CON ALGUNAS MODALIDADES.
- 10.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.
- 11.- REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION Y DE LA -- LEY DE LA INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA, RELATIVO AL CONTENIDO DE LAS TRANSMISIONES DE RADIO Y TELEVISION.
- 12.- ACUERDO PRESIDENCIAL QUE ESTABLECE UNA COMISION INTERSECRETARIAL PARA UTILIZAR EL TIEMPO DE TRANSMISION DE QUE DISPONE EL ESTADO, EN LAS RADIODIFUSORAS COMERCIALES, OFICIALES Y CULTURALES.
- 13.- DECRETO POR EL QUE SE AUTORIZA A LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES PARA EJECUTAR EL PLAN Y LOS PROYECTOS -- DE TELEVISION RURAL DEL GOBIERNO FEDERAL.
- 14.- LEY DE LEYES GENERALES DE COMUNICACION.
- 15.- LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.