

591
20j



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LA REFORMA DEL MARCO LEGAL DE LOS MEDIOS
MASIVOS DE COMUNICACION ELECTRONICA
COMO PARTE DE LA TRANSICION DEMOCRATICA
EN MEXICO.**

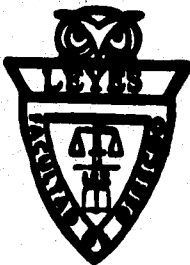
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ANA MARIA SANCHEZ LIZARDI



MEXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

A mis padres ...

la fortaleza, el sacrificio y la motivación ...

mi orgullo ...

2.1.

A mis hermanas ...

la razón, la frescura, lo cotidiano ...

mi amor ...

A mis amigos ...

la tolerancia, la comprensión, el apoyo y la claridad ...

mi gratitud ...

A Adolfo ...

el ejemplo ... de dedicación y sabiduría ...

el respeto ... al ser humano, al profesional, al amigo ...

mi reconocimiento y admiración ...

Agradecimientos

A la Universidad, a la Facultad de Derecho, a mis profesores, quienes me inculcaron el amor al estudio y de quienes recibí valiosos consejos y, en especial, a la Maestra Rosa Alba Torre, ejemplo de inteligencia, constancia, entrega y prudencia.

**LA REFORMA DEL MARCO LEGAL DE LOS MEDIOS
MASIVOS DE COMUNICACION ELECTRONICA COMO PARTE
DE LA TRANSICION DEMOCRATICA EN MEXICO**

INDICE

Pág.

INTRODUCCION	1
---------------------------	----------

CAPITULO PRIMERO REGULACION ACTUAL DE LA RADIO Y LA TELEVISION EN MEXICO

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	2
2. Antecedentes legislativos en materia de radio y televisión	7
3. La Ley Federal de Radio y Televisión de 1960	9
4. El Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al Contenido de las Transmisiones en Radio y Televisión	16

CAPITULO SEGUNDO ANALISIS COMPARADO DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION Y SU REGLAMENTO

1. Fines de la radio y la televisión	21
1.1. Marco normativo	21
1.2. Análisis exegético	22
1.3. Análisis crítico	25

2. Otorgamiento de concesiones y permisos	28
2.1. Marco normativo	28
2.2. Análisis exegetico	29
2.2.1. Otorgamiento de concesiones	32
2.2.2. Otorgamiento de permisos	35
2.2.3. Nulidad, caducidad y revocación	36
2.3. Análisis critico	38
3. La moral y las buenas costumbres en el contenido de las transmisiones	41
3.1. Marco normativo	41
3.2. Análisis exegetico	42
3.3. Análisis critico	44
4. Tiempos que la radio y la televisión deben poner a disposición del Estado	45
4.1. Marco normativo	45
4.2. Análisis exegetico	48
4.3. Análisis critico	50

**CAPITULO TERCERO
OBLIGACIONES POLITICO ELECTORALES DE
LA RADIO Y LA TELEVISION**

1. Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	54
2. La radio y la televisión en el proceso electoral federal de 1994	60

CAPITULO CUARTO
REFORMA DEMOCRATICA DE LA RADIO Y LA TELEVISION:
LA LEY GENERAL DE RADIO Y TELEVISION.

1. Consideraciones previas	72
1.1. Pretensiones de la sociedad civil y la sociedad política frente a la radio y la televisión	72
1.2. Propuesta de una nueva Ley General de Radio y Televisión como respuesta a las sociedades civil y política	84
1.2.1. Características	86
2. El Instituto Nacional de la Radio y la Televisión: naturaleza jurídica, estructura y funciones	88
3. Participación de la sociedad en los medios	91
3.1. Expresión de la ciudadanía	91
3.2. Derecho de rectificación	92
4. La democratización política de la radio y la televisión	94
4.1. Derecho de rectificación	98
4.2. Equidad en el tratamiento técnico	100
4.3. Respeto expreso a la libertad de expresión	102
4.4. Igualdad de oportunidades para la contratación de espacios y difusión de campañas	102
4.5. Derecho ciudadano a la información electoral	104
4.6. Asignación de tiempos para mensajes de corta duración	108

5. Redefinición del uso de tiempos en favor del Estado y la reformulación del programa de comunicación social	107
6. Límites a la propiedad	110
CONCLUSIONES	112

APENDICE

1. Cuadros de un comparativo internacional sobre algunos temas de la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión	122
Cuadro 1.1. Organismos reguladores de los contenidos	123
Cuadro 1.2. Comunicación electoral	124
Cuadro 1.3. Régimen de concesiones	126
Cuadro 1.4. Tiempos oficiales y tiempos fiscales	128
Cuadro 1.5. Comunicación gubernamental	129
Cuadro 1.6. Medios estatales, gubernamentales o públicos	130
Cuadro 1.7. Código ético	131
Cuadro 1.8. Ombudsman de los medios	131
Cuadro 1.9. Derecho a la información y libertad de expresión	132
Cuadro 1.10. Nuevas tecnologías	133

2. Cuadros sobre estaciones radiodifusoras y televisoras en la República Mexicana	134
Cuadro 2.1. Radiodifusoras y televisoras por entidad federativa	135
Cuadro 2.2. Grupos radiofónicos y concesionarias afiliadas	136
Cuadro 2.3. Permisiónarias de radio y televisión	137
 BIBLIOGRAFIA	 139

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

Mi experiencia profesional como servidora pública en la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación me ha dado la oportunidad de conocer la normatividad reguladora en materia de radio y televisión, pues he laborado por más de dos años en la Dirección de Asuntos Jurídicos de esa Dirección General.

En este sentido, y toda vez que me ha correspondido participar en la aplicación de este marco normativo, me he dado cuenta de las dificultades que ello implica, relativas al grado de observancia de estos medios y a la obsolescencia de las disposiciones, puesto que la Ley Federal de Radio y Televisión data de 1960 y su Reglamento de 1973; lo que se traduce en algunas lagunas jurídicas en esta materia.

Este atraso propicia el incumplimiento de la norma por parte de la industria y obstaculiza, a los servidores públicos encargados de ello, el cometido de vigilar y garantizar que la radio y la televisión cumplan efectivamente su función social.

A partir del surgimiento en México de la radio en la década de los años 30 y de la televisión en los años 50, los medios de comunicación electrónicos se han convertido en recursos a tal grado estratégicos en nuestra sociedad que, puede decirse, son en la actualidad, junto con la escuela y la iglesia, los aparatos de mayor potencial socializador que influyen en el comportamiento de la comunidad nacional. Esta capacidad de penetración se evidencia de manera determinante en el terreno político electoral.

Con la incursión y operación de estos medios y con el surgimiento de las nuevas tecnologías, la sociedad ha experimentado un cambio, pues ahora la radio y la televisión propician el desarrollo de una nueva relación macrosocial entre los hombres, siendo los instrumentos a través de los cuales no sólo se difunde la información, sino que se constituyen en espacios importantes para el ejercicio de la libertad de expresión.

La responsabilidad personal y social debe caracterizar los derechos de libertad de expresión y de información que se ejercen en los medios. Lamentablemente, en la práctica, se controlan y manipulan por quienes tienen el acceso a las modernas, pero costosas, tecnologías. Cada vez más las empresas privadas, cuya finalidad principal es el lucro, antes que la responsabilidad de servir a las comunidades en que están insertas, concentran el poder de informar y convierten a las noticias en una mercancía, que refleja la realidad histórica con los matices ideológicos, económicos y políticos que convienen a los intereses que representan.

Dichas empresas, en la mayoría de los casos, son quienes deciden, por sí o influidos por el poder económico o público, o ambos, cuáles son las expresiones que pueden tener cabida en la radio y la televisión.

La presente investigación propone la creación de un nuevo marco legal para los medios electrónicos de comunicación masiva, que retome algunas de las disposiciones contenidas en la actual Ley Federal de Radio y Televisión pero, sobre todo, que establezca nuevas figuras que permitan una eficiente regulación de la radio y la televisión, para controlar los excesos en que han caído los dueños de estos medios, así como la introducción de elementos democratizadores que hagan posible la preservación del interés público, vigilando el cabal cumplimiento de la función social que les ha sido encomendada.

La democracia en la radio y la televisión no es sino la derivación lógica y la adecuación de los principios establecidos en el artículo 3º constitucional al complejo tecnológico y económico que representan tales medios de comunicación hoy en día, es decir, que éstos coadyuven en la consolidación de un sistema de vida fundado en el mejoramiento económico, social y cultural de sus habitantes.

Asimismo, como el jurista italiano Norberto Bobbio ha señalado, para medir el desarrollo de la democracia es indispensable determinar no sólo quién decide, sino en dónde decide, por lo que estos medios de comunicación deben ser un espacio en el que la sociedad participe y sea tomada en cuenta.

Parece oportuno indicar en esta Introducción que un aspecto medular de la democratización de la radio y la televisión tiene que ver, precisamente, con el establecimiento de reglas que aseguren su eficaz contribución a procesos electorales transparentes, con el señalamiento firme de que los medios de comunicación no deben servir a las preferencias electorales de sus dueños.

Aunque son muchas las ópticas bajo las cuales puede enfocarse el tema de los medios de comunicación y tomando en cuenta que bajo este rubro pueden desarrollarse diversos y múltiples tópicos, la investigación que se presenta sólo se circunscribirá a aquellos aspectos estimados esenciales en el proceso de democratización de la radio y la televisión.

En este orden de ideas, el trabajo que se propone se encuentra dividido en cuatro capítulos y un apéndice.

El Capítulo Primero se refiere al marco legal que regula actualmente a la radio y la televisión, a partir de nuestra Carta Magna, y señalando los antecedentes jurídicos de estos medios, desde su surgimiento en nuestro país hasta llegar a la Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento, vigentes a la fecha.

En el Capítulo Segundo se desarrolla un análisis de los aspectos de la radio y la televisión, estimados fundamentales para este trabajo, iniciando con los artículos que los regulan, tanto de la Ley como de su Reglamento, para continuar con una exégesis de ellos y terminar haciendo una crítica. Es decir, se hace una vinculación entre el fundamento legal que se aborda, cómo debiera aplicarse y cómo se cumple en la práctica.

El Capítulo Tercero explica, en un primer apartado, las obligaciones en materia político electoral a cargo de la radio y la televisión, tomando para ello las disposiciones que al respecto establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Como un segundo punto, se habla del papel que estos medios tuvieron en el pasado proceso electoral federal de 1994.

Finalmente, en el Capítulo Cuarto se contiene la propuesta de esta investigación. En principio, se retoman como antecedentes aquellas iniciativas y sugerencias elaboradas por las sociedades civil y política, así como la Consulta Pública en materia de comunicación social, convocada por el Poder Legislativo Federal. Acto seguido, se delinea el contenido de una nueva Ley General de Radio y Televisión, describiendo sus características principales, contemplando incluso la instauración de algunas figuras jurídicas existentes en otros países y necesarias en la reforma democrática de la radio y la televisión en México.

Adicionalmente, se incorpora un Apéndice en el que se presentan dos estudios. El primero es un comparativo internacional sobre algunos temas de la reforma al marco legal de la radio y la televisión, como son los organismos supervisores de los contenidos, el régimen de concesiones y la comunicación electoral, entre otros, señalando cómo se regulan estas diferentes figuras en Francia, Chile, Estados Unidos de América, España y México.

El segundo estudio se refiere al número de estaciones radiodifusoras y televisoras existentes en nuestro país, mostrando cuadros por entidad federativa, grupos radiofónicos donde se afilian concesionarias y, por último, las permisionarias.

CAPITULO PRIMERO

**REGULACION ACTUAL DE LA RADIO Y LA TELEVISION
EN MEXICO**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comprendido en el Título Primero, Capítulo I, De las Garantías Individuales, establece en su párrafo cuarto que *"Corresponde a la Nación¹ el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales*

¹Aunque es frecuente advertir que en los textos el empleo de los términos "nación", "pueblo", "Estado", se hace de manera indistinta, para referirse a la calidad de pertenencia al Estado Mexicano, es necesario precisar cuál es el significado que el concepto "nación" adquiere en la redacción de este artículo.

Aun cuando en su raíz latina el concepto nación muestra rasgos sociológicos (natio-onis: conjunto de personas que tienen una tradición común), ciertamente su significado no se determina por la raza, el idioma o la geografía, aunque son importantes factores en la construcción del sentimiento nacional, como también lo es la conciencia de un pasado común.

El Dr. Jorge Carpizo caracteriza a la nación como *"el grupo de hombres, generalmente grande, unidos por sentimientos de solidaridad y de fidelidad que ayudan a crear una historia común y por datos como la raza, la lengua y el territorio y que tiene el propósito de vivir y de continuar viviendo juntos en el futuro"*.

En el análisis de este concepto, Jorge Carpizo indica que el término "nación" empleado en la Constitución Federal tiene dos acepciones:

a) Nación como sinónimo de unidad del Estado Federal, de México y de la República, señalando como ejemplo el artículo 51, que dicta: *"La Cámara de Diputados se compondrá por representantes de la nación ..."*

b) Nación como sinónimo de federación, señalando como ejemplo, precisamente, al artículo 27.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversas ejecutorias en las que ha precisado el criterio en relación con el concepto "nación", estableciendo que *"El artículo 27 constitucional, al hablar de nación, se refiere a la Federación constituida por las partes que la integran, pues no pudo confundir el interés del país, con el de uno de sus componentes; y además, los Estados son los órganos constitucionales por medio de los cuales expresa su voluntad la Nación"*. (Amparo civil en revisión, Carlos Robles, 17 de mayo de 1929).

Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo III, Editorial Porrúa, S.A., Quinta Edición, México 1992, págs. 2171 a 2172.

u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional'.

Asimismo, indica que ***"En los casos a que se refieren los párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes"***.

Esta disposición constitucional es reiterativa de que el "dominio directo" de todos aquellos recursos naturales circunscritos en el territorio mexicano corresponde a la Nación. De particular importancia es pues determinar el concepto de este dominio directo a que la Constitución y leyes reglamentarias se refieren.

Entre los teóricos del derecho administrativo, es común referirse al dominio directo de la Nación, o al dominio público; algunos incluso hablan del dominio eminente. Para el maestro Serra Rojas es indistinto hablar de dominio directo y dominio eminente, señalando que éste implica que ***"el Estado tiene potestad soberana sobre su territorio, una propiedad originaria y tradicional, un derecho real institucional o con mayor extensión un pleno derecho de propiedad definido y depurado por el derecho internacional, si nos atenemos a su sentido moderno"***.²

²SERRA Rojas, Andrés. ***"Derecho Administrativo"***. Novena edición, Editorial Porrúa, Tomo II, México 1979.

El dominio eminente, visto de esta manera, implica la llamada propiedad originaria, y así lo recoge la Constitución al establecer en su artículo 27 que "*La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, ...*".

Si bien es cierto que respecto del significado y alcances de este primer párrafo del artículo 27 ha habido un fuerte debate doctrinario y jurisprudencial, y que se han desarrollado varias teorías interpretativas del concepto "propiedad originaria", también lo es que todas ellas se refieren a la relación que siempre se ha dado entre los elementos físicos existentes en el territorio del Estado con el Estado mismo.³

³Existen no menos de cinco teorías de interpretación del concepto propiedad originaria, entre las que destacan:

a) *Teoría patrimonialista del Estado*: que considera que la nación mexicana, al independizarse de España, se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la corona española sobre tierras, aguas y accesiones de la Colonia (Andrés Molina Enriquez).

b) *Teoría de la integración del elemento físico al Estado*: que considera que la propiedad originaria de la que habla el párrafo primero del artículo 27 significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consustancial e inseparable de la naturaleza de ésta (Burgos).

c) *Teoría que asimila el dominio eminente a la propiedad originaria*: en la que se reconoce la soberanía del Estado para legislar sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional y que, en todo caso, la propiedad originaria no corresponde con la noción común de propiedad.

d) *Teoría de la propiedad como función social y de los fines del Estado*: que considera que el más firme apoyo del precepto en cuestión se encuentra en la combinación de la moderna teoría de la propiedad como función social y de la teoría de los fines del Estado; teniendo la propiedad una función social, es indudable que corresponde al Estado vigilar e intervenir en su reparto, como medio para lograr el bienestar social (Lucio Mendieta y Núñez).

e) *Teoría que en la propiedad originaria reconoce un derecho nuevo y singular*: consagrando en favor del Estado un dominio concreto y real, que puede desplazar a la propiedad privada, convirtiendo en domaniales los bienes de los particulares, no por vía de expropiación sino en vía de regreso al propietario originario que es la Nación (Felipe Tena Ramírez).

Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo IV, Editorial Porrúa, S.A., Quinta Edición, México 1992, págs. 2607 a 2608.

En este orden de ideas, y tomando en cuenta que la Nación tiene el dominio directo sobre todos los bienes señalados en los párrafos cuarto, quinto y octavo del artículo 27, es necesario determinar la naturaleza de esos bienes, para lo cual es menester conocer lo que la legislación mexicana aplicable establece al respecto.

Así, Ley General de Bienes Nacionales indica, respecto de los bienes que pertenecen a la Federación, que el patrimonio nacional está integrado por "*bienes del dominio público de la Federación y bienes del dominio privado de la Federación*".⁴

Además, marca como bienes del dominio público aquéllos señalados en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la Constitución Federal.⁵

Estos bienes del dominio público son inalienables e imprescriptibles y "*los particulares y las instituciones privadas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en esta Ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión*".⁶

Luego entonces, atentos a las disposiciones anteriores, es de concluirse que los bienes respecto de los cuales la Nación tiene el dominio directo son, precisamente, los bienes del dominio público y que dentro de estos bienes se encuentra el espacio situado sobre el territorio nacional.

⁴Cfr. Artículo 1º de la Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982.

⁵Cfr. Artículo 2º, fracción II, de la Ley General de Bienes Nacionales.

⁶Cfr. Artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Ahora bien, como ya se ha dicho, la explotación, uso o aprovechamiento de este espacio, como bien del dominio público, se hará mediante concesión del Ejecutivo Federal, de conformidad con las condiciones que las leyes establezcan. Luego, hay que determinar cuáles son las leyes a que habrán de sujetarse esas explotaciones, usos o aprovechamientos. Dicho de otra manera, ¿Cuál es la naturaleza de las leyes en materia de radio y televisión, cuyas señales se propagan a través del espacio aéreo?

Sobre este punto, la Constitución Política Mexicana faculta al Congreso de la Unión para "*dictar leyes sobre vías generales de comunicación ...*"⁷.

A su vez, de conformidad con la Ley de Vías Generales de Comunicación, son vías generales de comunicación "*Las líneas conductoras eléctricas y el medio en el que se propagan las ondas electromagnéticas, cuando se utilizan para verificar comunicaciones de signos, señales, escritos, imágenes o sonido de cualquier naturaleza*"⁸.

En conclusión, todo lo relativo a la radio y la televisión, en tanto se trata de vías generales de comunicación, será de competencia federal. La Ley Federal de Radio y Televisión recoge estos postulados en sus artículos 1º, 2º y 8º, al establecer:

⁷Cfr. Artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸Cfr. Artículo 1º, fracción X, de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

"Artículo 1º. 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".

"Artículo 2º. 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 previa concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la presente ley".

"Artículo 8º. Es de jurisdicción federal todo lo relativo a la radio y la televisión".

2. Antecedentes legislativos en materia de radio y televisión.

No obstante la importancia que ha tenido la radio y la televisión en nuestro país y que se ha ido consolidando conforme el paso de los años, el trabajo legislativo sobre estos medios ha sido muy pobre e incluso descuidado, sujetando su operación a un funcionamiento espontáneo o caprichoso de los intereses de quienes los operan.

De esta manera, la radio y la televisión, como instituciones fundamentales en la socialización de las conciencias, han funcionado durante varias décadas en grandes vacíos legales que han propiciado todo tipo de abusos culturales, económicos y políticos desde estos medios de comunicación electrónicos.

Así, antes de la Ley Federal de Radio y Televisión -vigente hasta la fecha- son pocos los ordenamientos jurídicos que podemos mencionar como antecedentes legales que han regulado la materia de medios de comunicación electrónica y que a continuación se indican:

- 1. Reglamento de las Estaciones Radioeléctricas, Comerciales, Culturales, de Experimentación Científica y de Aficionados, de fecha 23 de diciembre de 1936.**
- 2. Ley de Vías Generales de Comunicación, promulgada el 30 de diciembre de 1939 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1940.⁹**
- 3. Reglamento de las estaciones radiodifusoras comerciales, culturales, de experimentación científica y aficionados, promulgado el 6 de febrero de 1942 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1942.¹⁰**

⁹Sobre el particular, debe decirse que el Capítulo VI del Libro Quinto, Comunicaciones Eléctricas, relativo a las Instalaciones radiodifusoras comerciales, culturales, de experimentación científica y de aficionados, con excepción del artículo 406, que continúa vigente, fue derogado por el Artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Toda vez que el artículo 406 de la Ley de Vías Generales de Comunicación señala que "*Las instalaciones de aficionados se autorizarán exclusivamente para iniciarse en la técnica y en la práctica de los sistemas de radiocomunicación, por simple entretenimiento y sin interés pecuniario alguno. Los permisionarios de estas estaciones no gozarán de las franquicias de esta Ley*", la no derogación de este artículo se justifica en el hecho de que las estaciones para aficionados no son materia de la Ley Federal de Radio y Televisión.

4. Ley Federal de Radio y Televisión, promulgada el 8 de enero de 1960 y publicada en el Diario Oficial de la federación el 19 de enero de 1960.
5. Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, relativo al Contenido de las Transmisiones en Radio y Televisión, promulgado el 8 de marzo de 1973 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 1973.

3. La Ley Federal de Radio y Televisión de 1960.

Son numerosas las evidencias de que el régimen legal de las actividades de comunicación pública en México está obsoleto en sus concepciones, definición de objetos y disposiciones, además de la fragmentación, dispersión e inconsistencia que lo caracterizan.

La evolución y creciente relevancia de las actividades de comunicación pública exigen, por una parte, superar la disociación legal por medios, cuando muchas de estas actividades tienden a la integración; por otra parte, la desarticulación entre los derechos y obligaciones de los emisores y los derechos y obligaciones de los distintos grupos sociales, provoca en la práctica que se opongan el derecho a la información y la libertad de expresión, consagrados constitucionalmente.

¹⁰Este Reglamento derogó al anterior de diciembre de 1936, señalado en el número 1 de esta lista, y vino a regular sólo lo relativo a las estaciones de radio, toda vez que las primeras transmisiones por televisión se conocieron hasta 1949.

Así, la radio y la televisión han estado sujetos a un ordenamiento legal con un atraso de 30 años, lo que vuelve a sus disposiciones anacrónicas y pobremente reguladoras de unos medios de comunicación que las superan día con día. Este es un problema de origen, pues pese a que la radio empieza a funcionar desde los años 30 y la televisión desde los años 50, la Ley Federal de Radio y Televisión se aplica hasta 1960.

No sólo eso, en los años siguientes a su publicación, sólo ha sido reformada en cinco ocasiones y, aunque el análisis y justificación de estas modificaciones no son objetivo de este trabajo, la referencia a ellas sirve para destacar el abandono y la falta de interés por tener un marco normativo eficaz y acorde con la realidad tecnológica y social en la que se desarrollan la radio y la televisión, además de la presión que intereses económicos e ideológicos ejercen para que las cosas se conserven en el estado presente y sean favorecidos con una regulación como la actual.

De esta manera, en los treinta y cinco años siguientes a su entrada en vigor, la Ley Federal de Radio y Televisión ha sido modificada en los siguientes rubros:

1. Mediante Decreto del 31 de diciembre de 1969, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 1970, se reformaron los siguientes artículos:

- a) Artículo 17, relativo a los requisitos que deben reunir las solicitudes para el otorgamiento de concesiones.

- b) Artículo 19, relativo al procedimiento que debe seguirse para el otorgamiento de concesiones para explotar estaciones de radio y televisión.
2. Mediante Decreto del 28 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974, se reformaron los siguientes artículos:
- a) Artículo 101, relativo a las infracciones a la Ley, adicionando las fracciones XXI, XXII, XXIII y XXIV.
- b) Artículo 103, relativo al monto de las sanciones por infracciones a la Ley, adicionando las fracciones XXI, XXII y XXIII.
- c) Artículo 104, relativo al monto de las sanciones por infracciones a la Ley, adicionando la fracción XXIV.
- d) Adición del artículo 104 BIS, por el que se conceden facultades a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para asegurar los bienes destinados a la operación de una estación de radiodifusión, cuando no se cuente con la concesión o permiso correspondiente.
3. Mediante Decreto del 4 de noviembre de 1980, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 1980, se reformaron los siguientes artículos:

- a) Artículo 9º, en su fracción II, relativo a la facultad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para declarar el abandono de trámite de las solicitudes de concesión o permiso, así como su nulidad, caducidad o modificación.
 - b) Artículo 18, relativo al depósito o fianza que el solicitante de una concesión o permiso debe otorgar para garantizar la continuación del trámite.
 - c) Artículo 19, relativo al procedimiento para el otorgamiento de concesiones para explotar estaciones de radio y televisión.
 - d) Artículo 30, en su fracción III, relativo a las causas de caducidad de las concesiones de radio y televisión.
- 4. Mediante Decreto del 5 de enero de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1982, se reformaron los siguientes artículos:**
- a) Artículo 10, adicionando la fracción II, por la que se faculta a la Secretaría de Gobernación para conocer sobre las transmisiones de radio y televisión dirigidas al público infantil.
 - b) Artículo 11, adicionando la fracción IV, por la que se da atribución a la Secretaría de Educación Pública para elaborar y difundir programas de carácter educativo y recreativo para la población infantil.

- c) Adición del artículo 59 BIS, por el que se señalan las características que deberá contener la programación dirigida a la población infantil.
 - d) Artículo 65, adicionando un segundo párrafo, relativo a la retransmisión de programas para la niñez desarrollados en el extranjero.
 - e) Artículo 67, adicionando la fracción IV, por la que se establecen los lineamientos a que habrá de ajustarse la propaganda comercial en los programas dirigidos al público infantil.
5. Mediante Decreto del 29 de diciembre de 1985, publicado en el Diario Oficial de la Federación, se adiciona el artículo 106, por el que se establece que los importes mínimos y máximos para la aplicación de multas se convertirán a días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Como se observa, si bien es cierto que estas mínimas y marginales modificaciones han buscado un mejor cumplimiento de la función social de los medios de comunicación electrónica, sobre todo por cuanto al contenido de las transmisiones dirigidas al público infantil y al procedimiento para el otorgamiento de concesiones, también lo es que la estructura de la Ley, en estricto sentido, se ha conservado intacta desde su creación y no se han desarrollado cambios de fondo para adaptarla a la realidad social que la rodea y, en muchas ocasiones, la supera.

Ahora bien, la exposición anterior de las reformas que ha sufrido la Ley Federal de Radio y Televisión, aunque breve, nos ha permitido conocer, si bien de manera general, algunos elementos constitutivos de su campo de acción y aplicación. No es sin embargo objetivo de este numeral desarrollar todos y cada uno de los temas contenidos en la Ley, pues el análisis y crítica de aquéllos que se estiman fundamentales en la búsqueda de unos medios de comunicación democráticos serán estudiados en numerales subsecuentes de este trabajo. En este momento sólo se mencionará esquemáticamente la forma y contenido de esta Ley, como un preámbulo de su explicación posterior.

En este orden de ideas, los 106 artículos que componen la Ley se hayan divididos en seis títulos, a saber:

Primero.- En el que se establecen como principios fundamentales los consagrados en el artículo 27 constitucional, estableciendo que el medio por el que se propagan las ondas electromagnéticas corresponde al dominio directo de la Nación y la necesaria concesión o permiso del Ejecutivo Federal para su explotación. Además, consagra la función social de la radio y la televisión y la forma en que estos medios cumplirán con ella.

Segundo.- Que señala el carácter federal de todo lo relativo a la radio y la televisión y delimita el ámbito de competencias de la Secretarías de Gobernación, de Comunicaciones y Transportes, de Educación Pública y de Salud, dependencias que actúan como autoridades para la debida aplicación de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Tercero.- Relativo a las concesiones, permisos e instalaciones de las estaciones de radio y televisión. Se subdivide en tres capítulos:

- a) Concesiones y permisos;
- b) Nulidad, caducidad y revocación, e
- c) Instalaciones.

Cuarto.- Tocante al funcionamiento de las estaciones de radio y televisión y que se subdivide en cinco capítulos, referentes a los siguientes aspectos:

- a) Operación: horarios y potencias autorizadas;
- b) Tarifas: para el cobro de servicios que les sean contratados para su difusión pública;
- c) Programación;
- d) Escuelas radiofónicas, y
- e) Locutores.

Quinto.- Destinado a la Coordinación y Vigilancia, que da origen, en su Capítulo Primero, al denominado Consejo Nacional de Radio y Televisión como organismo de consulta del Ejecutivo Federal y coordinador de las actividades a que se refiere la Ley.

Asimismo, en su Capítulo Segundo, se establecen las facultades de inspección y vigilancia otorgadas a la Secretarías de Gobernación y de Comunicaciones y Transportes, para verificar el apego de las estaciones de radio y televisión a la normatividad aplicable.

Sexto.- En el que se indican los supuestos de infracción a la Ley, las sanciones aplicables y el procedimiento a seguir para la imposición de éstas.

4. El Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Si resulta incomprensible que la Ley entre en vigor y se aplique treinta años después de las primeras transmisiones por radio y diez por televisión en nuestro país, es definitivamente injustificable que el ordenamiento encargado de establecer las normas a través de la cuales operarían las disposiciones de la Ley apareciera con trece años de retraso, respecto del dispositivo que reglamentaría.

Promulgado el 8 de marzo de 1973 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril del mismo año, el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, relativo al Contenido de las Transmisiones por Radio y Televisión, establece las disposiciones necesarias para la correcta aplicación de la Ley.

Sin embargo, este ordenamiento únicamente regula lo relativo a los contenidos de las transmisiones de radio y televisión, es decir, reglamenta sólo las atribuciones que la Ley Federal de Radio y Televisión concede a la Secretaría de Gobernación, como autoridad encargada de vigilar que dichos contenidos se ajusten a lo dispuesto por la Ley y su Reglamento.¹¹

De esta manera, en sus 57 artículos, el Reglamento señala los lineamientos a que la autoridad y las estaciones de radio y televisión habrán de ajustarse, para el debido cumplimiento de las disposiciones relativas a:

1. La obligación de las estaciones de radio y televisión de efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración de hasta treinta minutos, correspondientes a lo que el Reglamento denomina "tiempo del Estado";
2. Las transmisiones de programas originados en el extranjero;
3. Los concursos y sorteos;

¹¹ Cabe destacar que, en términos del Título Segundo de la Ley Federal de Radio y Televisión, son cuatro las dependencias del Ejecutivo Federal que concurren en la aplicación de las normas establecidas en esta Ley; a saber: la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud; siendo más relevante la participación de las dos primeras, sin que la actividad de las últimas sea menos importante.

En este contexto, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes es la autoridad facultada para vigilar que las estaciones de radio y televisión, en cuanto a su funcionamiento y operación técnica, cumplan con lo dispuesto en este rubro por la antecitada Ley, teniendo como atribuciones fundamentales: otorgar y revocar concesiones y permisos, autorizar y vigilar el funcionamiento y operación de las estaciones y sus servicios e intervenir en el arrendamiento, venta y otros actos que afecten el régimen de propiedad de las emisoras.

Por su parte, la Secretaría de Gobernación es competente, principalmente, para 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 terceros, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden y la paz públicos.

Ley Federal de Radio y Televisión, artículos 9º y 10, Título Tercero y Capítulos Primero, Segundo y Tercero del Título Cuarto.

4. Las transmisiones en otro idioma;
5. La clasificación de material grabado -películas, series filmadas, telenovelas y teatros grabados- para su transmisión en televisión;
6. La propaganda comercial, buscando mantener un prudente equilibrio entre el anuncio comercial y el conjunto de la programación y poniendo especial atención en la publicidad de bebidas alcohólicas y tabacos, y
7. El procedimiento administrativo a seguirse para la imposición de sanciones por infracción a la Ley o Reglamento.

En conclusión, todos los ordenamientos y disposiciones legales que se han tocado en este Capítulo nos muestran el panorama general en el que se desarrollan la radio y la televisión y delimitan la esfera o campo de acción sobre el que trataré, que puede resumirse de la siguiente manera:

- El espacio en el que se propagan las ondas electromagnéticas es un bien del dominio público de la Federación, cuyo dominio directo corresponde a la Nación.
- Lo relativo a la radio y la televisión es de competencia federal, en tanto es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de vías generales de comunicación.

- El trabajo legislativo para regular a la radio y la televisión ha sido poco, lo que ha permitido que estos medios se manejen bajo sus propias reglas y atendiendo a sus propios intereses.

- La Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento, sin reformas que los hagan eficaces, constituyen el marco normativo de estos medios de comunicación que, dado el avance tecnológico y el papel de diversos intereses, lo hacen inaplicable y obsoleto.

En el siguiente capítulo se hace un análisis de los aspectos más importantes en torno del funcionamiento y operación de las estaciones de radio y televisión, de acuerdo con la Ley y Reglamento aplicables, como explicación previa y justificación de la propuesta del presente trabajo y que va encaminada a la existencia de un nuevo marco legal capaz de democratizar en forma real a los medios de comunicación electrónica, a la población a la que se dirige y servir, de manera fundamental, en el proceso de democratización en México.

CAPITULO SEGUNDO

**ANALISIS COMPARADO DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y
TELEVISION Y SU REGLAMENTO**

1. Fines de la radio y la televisión.

1.1. Marco normativo.

La Ley Federal de Radio y Televisión señala como actividad de interés público la desarrollada por estos medios de comunicación y establece la obligación del Estado de protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social.¹²

Agrega que "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 través de sus transmisiones procurarán:

"I. Afirmar el respeto a 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 y 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, y

¹²Cf. Artículo 4º de la Ley Federal de Radio y Televisión.

"IV. Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales".¹³

Asimismo, se marca la obligación conjunta del Ejecutivo Federal, a través de las Secretarías y Departamentos de Estado, los Gobiernos de los Estados, los Ayuntamientos y los organismos públicos, de promover la transmisión de programas con fines de orientación social, cultural y cívica.¹⁴

Por su parte, el Reglamento de la Ley retoma lo indicado en el articulado de esta última, agregando que *"la radio y la televisión deben constituir vehículos de integración nacional y de enaltecimiento de la vida en común, a través de sus actividades culturales, de recreación y de fomento económico".¹⁵*

1.2. Análisis exegético.

La sociedad actual, se ha dicho, es la sociedad de la información¹⁶, por eso, dentro de ella los medios masivos de comunicación han adquirido una gran

¹³ Artículo 5º de la Ley Federal de Radio y Televisión.

¹⁴ Cfr. Artículo 6º de la Ley Federal de Radio y Televisión.

¹⁵ Cfr. Artículo 1º del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al Contenido de las Transmisiones en Radio y Televisión, en relación con el artículo 4º de la Ley. Además, artículo 2º del Reglamento.

¹⁶ Al respecto, Anthony Smith, quien antes de convertirse en escritor trabajó en la televisión inglesa, señala que *"En el mundo tan estratificado en que existen la radio, la televisión, la prensa y los nuevos dispositivos electrónicos, se percibe una nueva física en la sociedad, para la cual la función cotidiana de poner palabras e imágenes frente a un público implica trazar las líneas mismas por las que la sociedad se guía".*

preeminencia, la cual, sin ser absoluta, sí puede condicionar conductas y hábitos colectivos.

De ahí que la información se conciba como poder. Pero este poder, dentro de una estructura democrática, debe estar socializado mediante la más absoluta libertad de información y de expresión. Sólo esta libre circulación de ideas y del conocimiento de los hechos puede garantizar el desarrollo de la democracia.¹⁷

Por eso, los medios de comunicación no deben olvidar la responsabilidad social que tienen en el florecimiento de un sistema democrático (o en su decadencia). Esto no significa sin embargo ningún tipo de autocensura, sino saber encontrar

SMITH, Anthony. "La Política de la Información". Fondo de Cultura Económica. Primera edición. México, 1984. págs. 11 y 12.

Por su parte, el Dr. Javier Esteinou Madrid considera que con el desarrollo y perfeccionamiento de los medios electrónicos "el Estado mexicano estrena un nuevo sistema nervioso cultural que transforma el interior de la estructura de la sociedad civil tradicional". Con ello, continúa el Dr. Esteinou Madrid, "el Estado entra en una nueva etapa cultural que modifica todo el esqueleto y la organización de los aparatos de hegemonía convencionales en el país, y coloca a los medios de comunicación como los principales aparatos de socialización del México moderno".

ESTEINOU Madrid, Javier. "Estado ampliado y Ley de Radio y TV". Primera Parte del Ensayo publicado en el periódico Excelsior, el 24 de octubre de 1994. pág. 4.

¹⁷Sobre el particular, Felipe López Veneroni, investigador en teoría política y social, señala que la relación tan estrecha entre la estructura y régimen de propiedad de la radio y la televisión y la dimensión democrática de una sociedad proviene del hecho de que los medios de comunicación constituyen espacios de representatividad social. Agrega, asimismo, que "Una sociedad democrática desde luego requiere de espacios e instancias de difusión equilibrados, representativos de la pluralidad y sensibles a las demandas de los diferentes sectores que componen una sociedad. Sin embargo, la instauración de un orden democrático es requisito y condición previa para acceder a lo que podría llamarse una cultura informativa inteligente, es decir, en la que los diferentes sectores de una formación social determinada sepan y puedan discriminar los mejores contenidos dentro de un amplio espectro de ofertas informativas".

LOPEZ Veneroni, Felipe. "La democracia no es un espejo electrónico". Artículo publicado en el semanario Política del periódico El Nacional el 14 de noviembre de 1994. pág. 11.

Por su parte, Anthony Smith indica que los medios de comunicación deben comprometerse con un ideal completamente liberal, permitiendo la mayor variedad posible de expresión y explotando la gama más amplia de entretenimiento e información disponible en la sociedad a la que se transmite. Sin embargo, aclara el autor, "Una organización dedicada al ideal de la democracia liberal en sí no está dedicada a la libertad, a permitir que se la utilice como vehículo común para la propagación de las ideas de cualquier individuo o grupo de la sociedad. Pues está entregada -por necesidad lógica- a la tarea de comprender a su sociedad lo mejor que pueda, y de ofrecer un reflejo de esta comprensión".

SMITH, Anthony. *op cit.* págs. 55 y 56.

con honestidad el punto de equilibrio entre la crítica, la información y la expresión, de lo que pudieran ser intereses particulares alejados del bien común.

Y es precisamente pensando en esta responsabilidad, que el legislador plasma los principios básicos que permitirán que la radio y la televisión cumplan con la función social que les ha sido encomendada.¹⁸

En esta virtud, la función social de la radio y la televisión se entiende como el fortalecimiento de las ideas de democracia, nacionalidad y mejoramiento social, cuyos conceptos se encuentran definidos en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que servirán de base en este análisis.

Así, la Ley Federal de Radio y Televisión marca a las estaciones de radio y televisión la obligación de fortalecer las convicciones democráticas, entendiendo a la democracia *"no solamente como una estructura jurídica y un régimen político,*

¹⁸De la exposición de motivos de la Ley Federal de Radio y Televisión, presentada el 10 de noviembre de 1959, se desprenden las siguientes consideraciones principales:

- La radiodifusión, como vehículo informativo, como medio de expresión del pensamiento y de difusión de cultura, es un factor decisivo para contribuir al progreso del pueblo y para estrechar a la comunidad nacional.
- El desarrollo de la radiodifusión en México exige un estatuto adecuado que, al garantizar tanto el medio de transmisión como el de recepción, fomente su desenvolvimiento y lo vincule estrechamente a los intereses de la patria.
- Es necesario que se establezcan normas que regulen la radiodifusión como medio de información, de expresión y de difusión del pensamiento. Estimada en esta función, la radiodifusión es una actividad de interés público y de este principio derivan todas las demás disposiciones que definen su responsabilidad social y la orientación y metas que la radio y la televisión deben perseguir.
- Se consagran disposiciones especiales relativas a la función social que deben cumplir las empresas de radiodifusión, no como una limitación a la libertad de expresión, sino con la convicción de que la libertad es, por sí misma, una responsabilidad.
- La libertad de información y de expresión son condiciones esenciales para la existencia del régimen democrático.

De esta manera, la Comisión de Industria de la Radio y la Televisión de la Cámara de Diputados, al elaborar la Ley Federal de Radio y Televisión, lo hace pensando en unos medios responsables y comprometidos con la sociedad, que condyvaran en el fortalecimiento de los ideales nacionales y de mejor convivencia humana y que permitieran el desarrollo de la democracia, como forma de gobierno de los mexicanos.

sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

Además, la radio y la televisión deben, en sus transmisiones, conservar las características, valores y unidad nacionales, atendiendo a *"la comprensión de nuestros problemas, el aprovechamiento de nuestros recursos, la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura"*.

Finalmente, las transmisiones de radio y televisión deben contribuir a la mejor convivencia humana, *"tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, religión, grupos, sexos o individuos"*.

Esta es la función social de la radio y la televisión, el Estado Mexicano deberá vigilar que estos medios de comunicación lleven a cabo estos objetivos y cumplan con la responsabilidad social que les corresponde, como instrumentos fuertemente determinantes en las conductas y convicciones de nuestra sociedad.

1.3. Análisis crítico.

No obstante que el cumplimiento de esta función social es obligación y objetivo fundamental de la radio y la televisión, e independientemente del conocimiento

que los actuales concesionarios de estos medios de comunicación electrónica tienen en relación con esta responsabilidad, la realidad nos muestra que en este, como en muchos otros temas que serán tratados en este trabajo, las transmisiones de radio y televisión se han alejado cada vez más de este compromiso social.

Es incuestionable la dificultad que se presenta en el análisis de los medios de comunicación, su manejo y formas de proyección, más aún si el objeto del análisis busca una relación con la democracia, término que, por otra parte, se estima igualmente complejo.

Sin embargo, es claro que a mayor libertad en el manejo de los medios de comunicación, a mayor pluralidad en sus contenidos y a mayor participación de los actores sociales en la determinación de su formato, más amplio es el espacio que permitirá el desarrollo de la democracia.

Es claro también que en un régimen político que no respete la libertad de expresión, que se muestre intolerante ante la autonomía de los medios, o que ejerza sobre éstos un control de facto (permitiendo la expresión de una sola voz), reduce o elimina toda práctica de democracia.

Además, y en relación con el régimen de propiedad, es evidente la tendencia a la monopolización de los medios electrónicos, no por la acción directa que el Estado pudiera ejercer sobre éstos, sino por la dinámica interna de una evolución comercial que ha permitido su concentración en pocas manos.

De esta manera, aun cuando la radio y la televisión deben constituir espacios de representatividad social, y a cuya forma y estructura deben estar adheridos la vitalidad misma de las relaciones sociales y la diversidad de su interacción, es de lamentarse que hoy en día, más que habilitar nuevos y más espacios de entendimiento, de debate o de intercambio de opiniones, los medios de comunicación cancelen el sentido mismo de la democracia.

La estructura y dinámica comercial de la radio y la televisión, más que nunca, trastornan y perturban las texturas del lenguaje, degradan el trato humano y llevan las relaciones sociales en una sola dirección: la del intercambio lato de bienes, del consumo de la banalidad indiscriminada y de la aceptación de hábitos y modelos de conducta cuestionables.

Por supuesto, quedan excluidas, dentro de las formas de masificación social que impone esta modernidad, no sólo la capacidad sino la obligación de dar a la vida común un sentido compartidamente reflexivo.

Por eso, la revisión y actualización de la legislación vigente en materia de medios de comunicación, para hacerla moderna y democrática, es imperativo y asignatura pendiente del legislador o, mejor dicho, del Estado Mexicano. Sólo a través de una ley actual que fortalezca las ideas democráticas, la radio y la televisión podrán servir a su sociedad, para favorecer su expresión, educándola, informándola y entreteniéndola, lo que pueden lograr únicamente ejerciendo sin cortapisas su libertad como medios, de modo que sean efectivamente los medios de la libertad de su sociedad.

2. Otorgamiento de concesiones y permisos.

2.1. Marco normativo.

La Ley Federal de Radio y Televisión indica que el uso del espacio en el que se propagan las ondas electromagnéticas, *"mediante canales para la difusión de noticias, ideas e imágenes, como vehículos de información y expresión, sólo podrá hacerse previa concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la presente ley"*.¹⁹

Asimismo, la Ley en comento señala, entre otras atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, las de otorgar y revocar concesiones y permisos para estaciones de radio y televisión, asignándoles la frecuencia respectiva;²⁰ declarar el abandono de trámite de las solicitudes de concesión o permiso, así como la nulidad o la caducidad de éstos y su modificación, en los casos previstos en la Ley de la materia.²¹

¹⁹Cfr. Artículo 2º de la Ley Federal de Radio y Televisión.

²⁰Debe mencionarse que la facultad para otorgar concesiones y permisos para explotar estaciones de radio y televisión, conferida a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la Ley Federal de Radio y Televisión, tiene su origen en el artículo 36, fracción III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice: *"A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ... Otorgar concesiones y permisos, previa opinión de la Secretaría de Gobernación, para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites, se servicio público de procesamiento remoto de datos, estaciones de radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales; así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones"*.

²¹Cfr. Artículo 9º, fracciones I y II, de la Ley Federal de Radio y Televisión.

También, se establece el procedimiento, requisitos y demás aspectos relativos al otorgamiento de concesiones y permisos para explotar estaciones de radio y televisión, así como los supuestos de nulidad, caducidad y revocación de las concesiones y permisos otorgados.²²

2.2. Análisis exegético.

En principio, debemos recordar el significado, en términos generales, que los teóricos del derecho administrativo han dado a los conceptos de concesión y permiso.

Concesión es el acto administrativo por medio del cual la administración pública, en su carácter de concedente, otorga a los particulares, a quienes se denomina concesionarios, el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público.²³

²²Título Tercero, Capítulos Primero y Segundo, de la Ley Federal de Radio y Televisión.

²³Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., Quinta Edición, México 1992, págs. 566 a 568.

En relación con el concepto de concesión, Acosta Romero señala que éste ha tenido diferentes variantes, tanto en la doctrina como en la práctica administrativa de los Estados y agrega que su naturaleza jurídica varía también en función de las tendencias que se aprecien en la actividad del Estado; pues mientras en un Estado liberal, aparecerá como un contrato y otorgará al particular determinados privilegios; en un Estado intervencionista o que tienda al socialismo, la concesión será un acto administrativo y paulatinamente se restringirá al régimen de concesión, para que el Estado se haga cargo de actividades que, en otros Estados y en otras épocas, se reconocían como parte de la esfera de actividad de los particulares.

Asimismo, desde el punto de vista del Dr. Acosta Romero, la concesión constituye un acto administrativo discrecional del órgano de la Administración Pública (ya que los particulares no celebran ningún convenio o

Permiso es el reconocimiento a cargo de la autoridad competente de un derecho del particular, para el ejercicio de una actividad especial reglamentada por el Estado, o la realización de actos que ensanchan la esfera jurídica de su circunstancia.²⁴

Luego entonces, toda vez que la radio y la televisión o, mejor dicho, el espacio a través del cual se propagan las ondas electromagnéticas, constituye un bien del dominio público de la nación, su explotación o aprovechamiento sólo podrá hacerse mediante concesión o permiso otorgados por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.²⁵

contrato con la Administración para ello, ni tampoco pueden pedirle el otorgamiento forzoso de la concesión) que aplica en un caso concreto las disposiciones que regulan la materia de concesión.

ACOSTA, Romero Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A., Decimoprimer edición, México, 1993, págs. 786 a 795.

²⁴Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo IV, Editorial Porrúa, S.A., Quinta Edición, México 1992, págs. 2388 a 2390.

Para el Dr. Acosta Romero, las nociones de permiso, licencia y autorización tienen un significado equivalente. Así, en su concepto, "permiso, licencia o autorización" es el acto administrativo por el cual un órgano de la Administración otorga a un particular la facultad o el derecho para realizar una conducta o hacer una cosa. Sin embargo coincide en la diferencia que existe entre estos términos y la concesión, señalando que el procedimiento para el otorgamiento de permisos, licencias y autorizaciones es más sencillo, pues sólo se reduce al cumplimiento de los requisitos en la ley, no se da la oposición de terceros, ni se publica en el Diario Oficial de la Federación, sino que se notifica personalmente al interesado.

ACOSTA Romero, Miguel, *op. cit.* págs. 887 a 889.

²⁵Sobre este punto es importante recordar que en la legislación administrativa existe una gran imprecisión al usar la palabra concesión. Tradicionalmente se le emplea para los casos en que se otorga a los particulares el derecho para explotar o aprovechar un bien del dominio público de la federación o para cuando se trate de explotar un servicio público, o hacen mal uso del concepto permiso cuando se trata de concesión. La Ley Federal de Radio y Televisión incurre en esta imprecisión al imponer la necesidad de una concesión para el caso de la explotación de una estación de radio o televisión de tipo comercial y sólo exigir permiso si la estación es no comercial, no obstante que en ambos casos se está explotando un bien del dominio directo de la Nación.

Ahora bien, las estaciones de radio y televisión podrán ser comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines. Las estaciones comerciales requerirán concesión y las demás sólo permiso.²⁶

Como se ha dicho, la Ley Federal de Radio y Televisión, en capítulo especial, establece los lineamientos a que habrán de sujetarse tanto la autoridad competente, o sea, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, como las personas físicas o morales interesadas en la explotación de frecuencias de radio y canales de televisión.²⁷

Además, los requisitos y procedimientos a cumplir serán tales en tanto se trate de concesiones o permisos, por lo que su explicación requiere de un tratamiento por separado.

²⁶Aunque la Ley Federal de Radio y Televisión no establece las características en relación con los tipos de estaciones, atentos a los conceptos que sobre concesión y permiso da la doctrina y tomando en cuenta mi experiencia profesional, mientras en las estaciones comerciales la característica fundamental lo constituye el beneficio económico que se obtiene con la explotación de la estación, en las demás no se hace patente esa finalidad lucrativa. Es por ello que la mayoría de las veces las estaciones permisionadas son explotadas por universidades o asociaciones civiles o por los gobiernos de los Estados, quienes se allegan de recursos para el sostenimiento de las estaciones, a través de patronatos, en el caso de las primeras, y del presupuesto otorgado a cada entidad federativa, por lo que hace a los segundos.

²⁷*Supra*, pág. 29.

2.2.1. Otorgamiento de concesiones.

En relación con el otorgamiento de concesiones, la Ley establece lo siguiente:

1. Las concesiones sólo se otorgarán a ciudadanos mexicanos o sociedades cuyos socios sean mexicanos.²⁸
2. Las concesiones contendrán, cuando menos:
 - a) Canal asignado;
 - b) Ubicación del equipo transmisor;
 - c) Potencia autorizada;
 - d) Sistema de radiación y sus especificaciones técnicas;
 - e) Horario de funcionamiento;
 - f) Nombre, clave o indicativo, y
 - g) Término de duración.²⁹
2. El término de una concesión no podrá exceder de 30 años y podrá ser refrendada al mismo concesionario, que tendrá preferencia sobre terceros.³⁰
3. No se podrá ceder, ni en manera alguna gravar, dar en fideicomiso o enajenar total o parcialmente la concesión, los derechos en ella conferidos,

²⁸Cfr. Artículo 14 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

²⁹Cfr. Artículo 21 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

³⁰Cfr. Artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

instalaciones, servicios auxiliares, dependencias o accesorios, a un gobierno o persona extranjeros, ni admitirlos como socios de la empresa concesionaria.³¹

4. Las acciones y participaciones emitidas por las empresas que exploten una estación radiodifusora que fueren adquiridas por un gobierno o persona extranjeros, desde el momento de la adquisición quedarán sin efecto para el tenedor de ellas y pasarán al dominio de la nación los derechos que representen.³²

5. Por lo que hace al procedimiento:

- a) La Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinará y hará del conocimiento general, a través del Diario Oficial de la Federación, cuáles son los canales de radio y televisión disponibles para ser usados comercialmente.
- b) La solicitud para el otorgamiento de una concesión deberá contener el nombre o razón social del interesado y comprobación de su nacionalidad mexicana; la justificación de que la sociedad, en su caso, está constituida legalmente; así como la información detallada de las inversiones en proyecto.

³¹Cf. Artículo 23 de la Ley Federal de Radio y Televisión. Cabe destacar que el incumplimiento de esta disposición es causa de revocación de la concesión, en términos del artículo 31, fracción IV, de la Ley en cita.

³²Cf. Artículo 24 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

- c) El solicitante deberá otorgar fianza o constituir un depósito que garantice la continuación de los trámites ante la Secretaria de Comunicaciones y Transportes hasta que la concesión sea otorgada o negada.
- d) Constituido el depósito u otorgada la fianza, la Secretaria de Comunicaciones y Transportes estudiará cada solicitud que exista con relación a un mismo canal y calificando el interés social resolverá si alguna de ellas debe seleccionarse para la continuación de su trámite.
- e) Seleccionada que sea la solicitud, se publicará, a costa del interesado, una síntesis de la solicitud, con las modificaciones que se hubieren acordado, por dos veces y con intervalo de diez días, en el Diario Oficial de la Federación y en otro periódico de los de mayor circulación en la zona donde deba operarse el canal, señalando un plazo de treinta días contados a partir de la última publicación para que quienes pudieran resultar afectados presenten sus objeciones.
- f) Transcurrido el plazo indicado sin que se presenten objeciones, y previo el cumplimiento de los requisitos técnicos, administrativos y legales que fije la Secretaria, se otorgará la concesión.
- g) En caso de que se presentaran objeciones, oír y recibirá las pruebas que presenten los interesados en un término de quince días y dictará la resolución que proceda en un plazo que no excederá de treinta días.

h) Otorgada la concesión, ésta será publicada en el Diario Oficial de la Federación, a costa del interesado, y se fijará el monto de la garantía que asegure el cumplimiento de las obligaciones impuestas en el Título de Concesión, quedando sin efecto la fianza o depósito que se hubiere constituido para garantizar el trámite de concesión.³³

2.2.2. Otorgamiento de permisos.

En cuanto al otorgamiento de permisos para las estaciones oficiales, culturales, de experimentación y escuelas radiofónicas, la Ley se limita a indicar que éstos sólo se otorgarán a ciudadanos mexicanos y entidades u organismos públicos o sociedades cuyos socios sean mexicanos.³⁴

A diferencia de la concesión, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no publica los canales susceptibles de explotación mediante permiso, sino que es el particular quien *motu proprio* acude ante esa autoridad a hacer la petición formal y, luego del estudio de la solicitud en cuestión y de la opinión que sobre el particular emita la Secretaría de Gobernación, resolverá sobre la procedencia o improcedencia de otorgar el permiso.

³³Cfr. Artículo 19 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

³⁴Cfr. Artículo 25 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

2.2.3. Nulidad, Caducidad y Revocación.

Las personas físicas o morales que hayan obtenido una concesión o un permiso para explotar estaciones de radio o televisión están obligadas a observar rigurosamente las normas establecidas en la Ley Federal de Radio y Televisión, su Reglamento, así como en el Título de Concesión o el permiso expedido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. La inobservancia de estas disposiciones puede dar lugar a que se decrete la nulidad, la caducidad o la revocación de la concesión o permiso que se hubiere otorgado.

En este orden de ideas, la Ley establece los supuestos de nulidad, caducidad y revocación de las concesiones y permisos, así como el procedimiento que debe seguirse en estos casos.

Nulidad.- Serán nulas las concesiones y permisos que se obtengan o se expidan sin llenar los trámites o contraviniendo las disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión.³⁵

Así por ejemplo, la concesión o permiso que se haya obtenido por sociedades cuyos socios no fueren mexicanos será declarada nula, toda vez que iría en contra de lo ordenado por los artículos 14 y 25 de la Ley, que establecen la necesaria nacionalidad mexicana para ser titulares de concesiones o permisos.

³⁵Cfr. Artículo 29 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Caducidad.- Sólo las concesiones de radio y televisión serán objeto de caducidad, siempre que caigan en alguno de los supuestos siguientes:

- a) No iniciar o no terminar la construcción de sus instalaciones sin causa justificada, dentro de los plazos y prórrogas que al efecto se señalen;
- b) No iniciar las transmisiones dentro de los plazos fijados en la concesión salvo causa justificada, y
- c) No otorgar la garantía que haya fijado la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones.³⁶

Revocación.- Las concesiones y permisos podrán ser revocados cuando concurren las conductas indicadas en los artículos 31 y 37 de la Ley.

Así por ejemplo, procederá revocar una concesión cuando ésta cambie la ubicación del equipo transmisor o la o las frecuencias asignadas, sin la previa autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; cuando el concesionario cambie su nacionalidad mexicana o solicite la protección de un gobierno, empresa o persona extranjera, o bien, cuando se enajene, transfiera, grave de cualquier manera, total o parcialmente, a gobierno, empresa o persona extranjera o los admita como socios de la negociación concesionaria.

³⁶Cfr. Artículo 30 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Por su parte, los permisos podrán ser revocados cuando, por ejemplo, transmitan anuncios comerciales o asuntos ajenos a aquellos para los que fue concedido, o cuando no presten con eficacia, exactitud y regularidad el servicio especializado.

Finalmente, la nulidad, caducidad y revocación serán declaradas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, quien luego de escuchar las defensas formuladas por el concesionario involucrado y analizar las pruebas que hubiere presentado, resolverá sobre la procedencia o improcedencia de las figuras antecitadas.³⁷

2.3. Análisis crítico.

Hasta ahora, el otorgamiento de las concesiones y permisos de los medios electrónicos de comunicación han favorecido la concentración del manejo de la radio y la televisión en grupos reducidos de empresarios. En muchos casos, el usufructo de estas concesiones, al privilegiar el lucro como objetivo fundamental, ha impedido que estos medios ofrezcan el servicio necesario a la sociedad.

Asimismo, otorgar y revocar concesiones y permisos para estaciones de radio y televisión se ha convertido prácticamente en una actividad discrecional del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, lo

³⁷Cfr. Artículo 35 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

que ha dado pie a que se piense que, en muchas ocasiones, se favorece a unos pocos grupos y personas, sin algún tipo de supervisión por parte de la sociedad.³⁸

Por otra parte, de la misma manera en que se hace respecto del otorgamiento de concesiones y permisos, los criterios que se toman para la determinación de potencia, horario y, en general, el funcionamiento técnico de las estaciones de radio y televisión, sólo son conocidos por la autoridad que los aplica, lo que implica también el ejercicio de una actividad discrecional, que es cuestionada por la oscuridad en su desempeño.

Es necesario pues que se establezca de manera clara cuáles son los puntos que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes toma en cuenta para la imposición de obligaciones a las estaciones de radio y televisión, en relación con su operación.

Por ello, es importante que exista en México una estructura legal que permita la posibilidad de obtener concesiones y permisos para operar estaciones de radio y televisión a personas diferentes a las dinastías radiofónicas que se han ido formando desde hace mucho tiempo y que hoy controlan casi la totalidad de las frecuencias radiofónicas y televisivas en el país.

³⁸Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 36, fracción III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, respecto del otorgamiento de concesiones y permisos, debe escuchar la opinión que sobre el particular emita la Secretaría de Gobernación, la realidad muestra que esta opinión no influye de manera categórica en las determinaciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Esto, porque la opinión de la Secretaría de Gobernación se ha restringido al cumplimiento de la función social de estos medios de comunicación a partir de proyectos de carta programática presentados por los solicitantes. Así, la Secretaría de Gobernación tiene un desempeño e influencia mínimos en el proceso de otorgamiento de concesiones y permisos, hecho que se agrava además por la falta de conocimiento amplio sobre las personas físicas o morales que operarán las estaciones de radio y televisión.

Es necesario también saber cuántas emisoras de radio y televisión pueden operar en cada estado y región del territorio mexicano, cuántas se encuentran en operación actualmente y cuantas frecuencias se encuentran libres y son susceptibles de ser ocupadas, lo que permitiría que empresarios y grupos sociales de las diversas zonas del país que no tienen vinculación con la industria radiofónica pero están interesados en operar emisoras de radio o televisión, conocieran oportunamente dónde existe una frecuencia disponible para poder solicitar su concesión. En otras palabras, debe existir en México una planeación de cómo se va a utilizar el espacio donde se propaguen las ondas electromagnéticas y cómo podría permitirse el acceso a la operación de frecuencias por parte de otras personas.

Finalmente, la nueva estructura legal deberá contemplar el gran avance tecnológico que en materia de medios de comunicación se está dando. Es sabido que próximamente comenzarán a operar e iniciarán la masificación en su uso, tecnologías ya existentes como la radio digital, la televisión de alta definición y el DTH (Direct to Home).

Asimismo, se prevé, dependiendo de su éxito en Estados Unidos y de las alianzas que se establezcan entre empresarios mexicanos y estadounidenses, la puesta en marcha de sistemas multimedia que fusionarán en un solo bloque de servicios a la televisión por cable -que evolucionará hacia los enlaces de fibra óptica- al teléfono y a la computadora, lo cual permitirá la existencia de los servicios interactivos: compras y pagos de cuentas bancarias desde el domicilio, solicitud de video y música por catálogo, acceso y consulta a bancos de datos, entre otros.

La investigación y la discusión de las implicaciones que esto tendrá en los órdenes económico, cultural, político y tecnológico deberá referirse, entre otras cosas, a una nueva forma de regulación de estas nuevas formas de comunicación que permita un eficaz control legal sobre ellos.

3. La moral y las buenas costumbres en el contenido de las transmisiones.

3.1. Marco normativo.

La Ley Federal de Radio y Televisión señala como facultad de la Secretaría de Gobernación la de *"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 terceros, no provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden y la paz públicos"*.³⁹

Asimismo, se establece la prohibición de transmitir programaciones contrarias a las buenas costumbres, ya sea mediante expresiones maliciosas, palabras o imágenes procaces, frases y escenas de doble sentido, o que hagan apología de la violencia o del crimen.⁴⁰

³⁹Cf. Artículo 10, fracción I, de la Ley Federal de Radio y Televisión.

⁴⁰Cf. Artículo 63 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Por su parte, el Reglamento de esta Ley insiste en las finalidades básicas de la radio y la televisión, y prohíbe la transmisión de programas contrarios a las buenas costumbres.⁴¹

En relación con lo anterior, el Reglamento en cita considera contrario a las buenas costumbres:

1. El tratamiento de temas que estimulen las ideas o prácticas contrarias a la moral, a la integridad del hogar, se ofenda al pudor, a la decencia o excite a la prostitución o a la práctica de actos licenciosos, y
2. La justificación de las relaciones sexuales ilícitas o promiscuas y el tratamiento no científico de problemas sociales tales como la drogadicción o el alcoholismo.⁴²

3.2. Análisis exegético.

Tema siempre difícil de abordar ha sido encontrar una definición universalmente aceptada en torno de la moral y las buenas costumbres, pero siempre el referirse a la primera nos llevará casi invariablemente a pensar en las segundas.

⁴¹Cfr. Artículo 4º, 5º y 36, fracción IV, del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al Contenido de las Transmisiones en Radio y Televisión.

⁴²Cfr. Artículo 39 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al Contenido de las Transmisiones en Radio y Televisión.

Así, a la moral podemos entenderla, dentro de numerosísimas acepciones, como todo aquello *"que es conforme y favorable a las buenas costumbres"*.⁴³

Por su parte, las buenas costumbres implican, como concepto relativo también, *"la conformidad que debe existir entre los actos del ser humano y los principios morales"*.⁴⁴

Esta conformidad entre actos y principios se refiere, sin embargo, a la valoración fundamental de determinados modelos de vida e ideas morales admitidas en una determinada época y sociedad. En ellas influyen las corrientes de pensamiento de cada época, el desarrollo científico y hasta las modas.

En este orden de ideas, los conceptos de moral y buenas costumbres serán siempre diferentes entre una época y otra, dependiendo del momento histórico, social y cultural en que se plantea.

Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento, si bien no señalan lo que deberá entenderse por estos temas, sí aportan elementos a través de los cuales la autoridad competente estará en aptitud de determinar cuándo los concesionarios o permisionarios de radio y televisión realizan transmisiones contrarias a la moral y a las buenas costumbres.

⁴³Diccionario Planeta de la Lengua Española. Editorial Planeta, S.A., Segunda edición, España 1990, pág. 343.

⁴⁴Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México 1992, pag. 363.

3.3. Análisis crítico.

Aun cuando la Ley y Reglamento contienen las disposiciones antes transcritas tendentes a uniformar criterios, lo cierto es que existen dificultades en la aplicación real de estas normas en las transmisiones de radio y televisión, apuntándose consecuencias negativas de este hecho.

La falta de una adecuada capacitación de los sujetos responsables de supervisar el contenido de las transmisiones ha dado como resultado una notable incongruencia entre los programas de radio y televisión, pues los criterios para su calificación y clasificación varían de un supervisor a otro.

Asimismo, y como es natural, los concesionarios de radio y televisión dan a las disposiciones sobre moral y buenas costumbres interpretaciones erróneas e, incluso, fuera de toda realidad. Baste citar como ejemplos sendos programas de las dos empresas televisoras más importantes del país, para las cuales no atenta contra la moral la narración y escenificación del suicidio de un niño de ocho años, o bien, el relato de una joven que comenta su experiencia sexual con uno de sus profesores para obtener buenas calificaciones.

Entonces, sería importante encontrar disposiciones en la Ley y Reglamento de la materia que, si bien no establecieran conceptos sobre moral y buenas costumbres -que como se ha dicho es difícil llegar a ellos-, sí precisaran de manera más clara los lineamientos a seguir en la supervisión de las transmisiones de radio y

televisión, con lo que se evitarían interpretaciones equívocas y facilitaría el cumplimiento de las normas sobre este rubro.

4. Tiempos que la radio y la televisión deben poner a disposición del Estado.

4.1. Marco normativo.

La Ley Federal de Radio y Televisión establece que "Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión".⁴⁵

Para ello, el Consejo Nacional de Radio y Televisión deberá oír previamente al concesionario o permisionario y, de acuerdo con ellos, fijará los horarios de las transmisiones a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior.⁴⁶

⁴⁵Cfr. Artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

⁴⁶Cfr. Artículo 61 de la Ley Federal de Radio y Televisión. Esta facultad del Consejo Nacional de Radio y Televisión se corrobora en el artículo 52 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al Contenido de las Transmisiones en Radio y Televisión.

Por su parte, el Reglamento de la Ley en cita confirma esta obligación a cargo de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, agregando que la dependencia encargada de proporcionar los materiales a transmitir será la Secretaría de Gobernación y que el tiempo mínimo en que podrá dividirse la media hora será de 5 minutos.⁴⁷

Además, en la difusión de estos programas, los concesionarios o permisionarios de estaciones de radio y televisión deberán conservar la misma calidad de transmisión que la que empleen para su programación normal.⁴⁸

Ahora bien, el 1º de julio de 1969 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica con algunas modalidades.⁴⁹

⁴⁷Cfr. Artículo 12 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al Contenido de las Transmisiones en Radio y Televisión.

⁴⁸Cfr. Artículo 13 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al Contenido de las Transmisiones en Radio y Televisión.

⁴⁹El impuesto a que se refiere el Acuerdo presidencial es el establecido en el Artículo Noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones relativas a diversos Impuestos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1968. Este Artículo Noveno da origen a un impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por Ley, en los que intervengan concesionarios de bienes del dominio directo de la Nación.

Toda vez que el espacio aéreo en el que se propagan las ondas electromagnéticas constituye un bien del dominio directo de la Nación y que su explotación por particulares procederá únicamente a través de concesiones o permisos, los concesionarios de radio y televisión serán sujetos obligados de la carga fiscal a que se ha hecho referencia.

Este Acuerdo establece, en principio, la necesidad de que el Ejecutivo Federal disponga de tiempo en las estaciones de radio y televisión privadas, para difundir sus programas de comunicación social, que coadyuven al cumplimiento de sus propios fines.⁵⁰

Asimismo, "se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión el pago del impuesto a que se refiere el artículo 9° de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el 'Diario Oficial' de la Federación, correspondiente al día 31 de diciembre de 1968, en la siguiente forma:

a).- Los concesionarios que, en su calidad de obligados solidarios al pago de dicho impuesto y por tanto como terceros interesados en el cumplimiento de esa obligación, lo tomen a su cargo, podrán solicitar se les admita el pago de su importe con el doce y medio por ciento del tiempo diario de transmisión de cada estación. El Estado, por conducto del Ejecutivo a mi cargo, hará uso de ese tiempo para realizar las funciones que le son propias de acuerdo con la Ley Federal de Radio y Televisión ..."⁵¹

⁵⁰Cfr. Considerando Segundo del Acuerdo presidencial por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica con algunas modalidades, publicado en el Diario Oficial el 1° de julio de 1969.

⁵¹Cfr. Punto Primero, inciso a), del Acuerdo presidencial por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica con algunas modalidades, publicado en el Diario Oficial el 1° de julio de 1969.

Además, se precisa que cuando el Estado *"realice campañas de interés colectivo, promoviendo el mayor consumo de bienes y servicios, lo hará en forma genérica, en tanto que la industria de la radiodifusión comercial se ocupará de la publicidad y propaganda de marcas, servicios o empresas específicos"*.⁵²

Finalmente, el Acuerdo en cita indica que los tiempos de transmisión serán distribuidos proporcional y equitativamente dentro del horario total de transmisiones de la radiodifusora de que se trate, evitando poner en peligro la estabilidad económica de las estaciones, tomando en cuenta las características de su programación y notificando al concesionario el uso de los tiempos de transmisión con una razonable anticipación.⁵³

4.2. Análisis exegético.

El Ejecutivo Federal tiene acceso a tiempo en las estaciones de radio y televisión, con fundamento en dos órdenes normativos:

1. La Ley Federal de Radio y Televisión, que regula el llamado *"tiempo del Estado"*, y⁵⁴

⁵² *Idem.*

⁵³ *Cfr.* Inciso b) del Punto Primero del Acuerdo presidencial por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica con algunas modalidades, publicado en el Diario Oficial el 1º de julio de 1969.

⁵⁴ *Supra.* pág. 45.

2. El Acuerdo presidencial de julio de 1969, relativo al pago del impuesto a cargo de empresas que operen al amparo de concesiones federales, que establece el "*tiempo fiscal*".⁵⁵

En ambos casos, los horarios de transmisión de los materiales a difundir se fijan en acuerdo con los concesionarios, a efecto de no lesionar sus intereses.

Ahora bien, es importante señalar las diferencias específicas entre el tiempo del Estado y el tiempo fiscal:

1. El tiempo de Estado tiene su origen en una Ley Federal, en tanto el tiempo fiscal deriva de un Acuerdo del Ejecutivo Federal.
2. El tiempo de Estado es gratuito, mientras que el tiempo fiscal consiste en el pago de un impuesto.
3. El tiempo de Estado deben proporcionarlo tanto los concesionarios como los permisionarios de radio y televisión, incluidos los sistemas por cable y de televisión restringida; en cambio el tiempo fiscal sólo lo otorgan las concesionarias. Esto, porque las emisoras permisionarias, al no tener fines de lucro y por ende no poder comercializar sus tiempos, no están obligadas al pago de este 12.5% del tiempo de transmisión.

⁵⁵Supra. págs. 46 y 47.

4. Los 30 minutos diarios de que se forma el tiempo de Estado, pueden dividirse en periodos mínimos de 5 minutos, conforme al artículo 12 del Reglamento de la Ley en cita; situación diferente en el tiempo fiscal que puede fraccionarse en mensajes con duración de hasta 20 segundos.

Lo anterior, nos lleva a considerar que ambos tiempos no pueden ser permutables, ni pretenderse su uso distinto, puesto que su naturaleza es diversa.

4.3. Análisis crítico.

El tiempo de Estado actualmente está subutilizado, en virtud de que no se producen materiales suficientes, con duración mínima de 5 minutos, para difundirse en la radio y la televisión.

En cuanto al tiempo fiscal, la práctica imperante es que los concesionarios pongan a disposición del Estado 3 minutos de cada hora para la difusión de mensajes. Sin embargo, es importante precisar que sólo parte de este tiempo es ocupado por las campañas relativas a la función social del Ejecutivo en las áreas de salud, educación y seguridad social, entre otros.

En ambos casos, existen dificultades en la aplicación de las disposiciones legales antes referidas. Baste apuntar algunos ejemplos.

En cuanto al "*tiempo del Estado*", es frecuente el hecho de que las concesionarias modifiquen, de manera unilateral, los horarios ordenados para la difusión de mensajes con cargo a los tiempos estatales, faltando con ello a las disposiciones aplicables, pues como se ha dicho, la asignación de estos espacios se realiza oyendo previamente a los concesionarios. Luego entonces, toda modificación del horario de transmisión de tiempos en favor del Estado debe hacerse de común acuerdo con la autoridad competente y previo el consentimiento de ésta.⁵⁶

Por lo que hace al "*tiempo fiscal*", es común que los niveles de gobierno estatales y municipales soliciten la difusión de mensajes o campañas de determinadas regiones con cargo al tiempo fiscal. Estas peticiones, sin embargo, no son procedentes de acuerdo con la siguiente lógica: siendo la radio y la televisión materias de competencia federal, sujetas a una ley de este orden y refiriéndose el Acuerdo al pago en especie de un impuesto federal, debe concluirse que el Estado, a cuyas funciones se alude es, precisamente, el Estado Federal.⁵⁷

Luego entonces, corresponde al Estado Federal, a través del titular y dependencias de su Poder Ejecutivo, el uso del tiempo a que se refiere el Acuerdo, por lo que las personas públicas de los niveles estatal o municipal de gobierno carecen de personalidad y atribución para solicitar el uso del tiempo fiscal.

⁵⁶Véanse artículos 59 y 61 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en relación con el 12 de su Reglamento.

⁵⁷Véase el Punto Primero, inciso a), del Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica con algunas modalidades, publicado en el Diario Oficial el 1º de julio de 1969.

Por todos los problemas antes descritos y por el no uso de estos tiempos, además de difundir los mensajes del Gobierno Mexicano, los espacios que el Estado tiene asignados en la radio y la televisión deberían ser espacios abiertos a la pluralidad, en los que intervinieran grupos sociales, organizaciones civiles, instituciones de educación e incluso ciudadanos a título individual.

Para ello, es necesario redefinir los usos que debe darse a estos tiempos, como espacios de servicio público, cuyo uso deberá estar sujeto a normas que precisen la manera en que grupos, organizaciones y ciudadanos puedan acceder a ellos.

CAPITULO TERCERO

**OBLIGACIONES POLITICO ELECTORALES DE
LA RADIO Y LA TELEVISION**

1. Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Previo al análisis de estas normas, es importante señalar que el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión tiene su fundamento legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece como derecho de estas entidades de interés público el "*uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley*".⁵⁸

Atento a lo anterior, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales recoge este postulado y señala como prerrogativa de los partidos políticos nacionales el tener acceso en forma permanente a la radio y televisión.⁵⁹

En el ejercicio de este derecho, los partidos políticos "*deberán difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales*".⁶⁰

La producción y difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos estará a cargo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral. La Dirección Ejecutiva además determinará las fechas, canales, estaciones y horarios de transmisión de estos programas.⁶¹

⁵⁸Cfr. Artículo 41, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁹Cfr. Artículo 41, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁶⁰Cfr. Artículo 42 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁶¹Cfr. Artículos 43, primer párrafo, y 46, primer párrafo, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, existen dos procedimientos a través de los cuales los partidos políticos tendrán acceso a la radio y la televisión. Estos procedimientos se desarrollan de la siguiente manera:

1. Acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión a través del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y televisión.

1. Cada partido político disfrutará de quince minutos mensuales en cada uno de estos medios de comunicación. Este tiempo mensual será dividido en dos programas semanales.
2. Los quince minutos a que se refiere el inciso anterior, serán incrementados en los periodos electorales, en forma proporcional a la fuerza electoral de cada partido político. En este caso, utilizarán por lo menos la mitad del tiempo que les corresponda para difundir el contenido de sus plataformas electorales.
3. Cada partido político presentará a la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral los guiones técnicos para la producción de sus programas, los que se realizarán en los lugares que para tal efecto disponga dicha Comisión.

4. A solicitud de los partidos políticos, podrán transmitirse programas en cobertura regional, los que no excederán de la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas de cobertura nacional y se transmitirán además de éstos.
5. Además del tiempo regular mensual a que se refiera el punto 1., los partidos políticos tendrán derecho a participar conjuntamente en un programa especial que coordinará la Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, para ser transmitido dos veces al mes.
6. Los tiempos destinados a las transmisiones de los programas de los partidos políticos y del Instituto Federal Electoral tendrán preferencia dentro de la programación general en el tiempo del Estado en la radio y la televisión.⁶²

II. Derecho de los partidos políticos de contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales.

1. La Dirección General del Instituto Federal Electoral solicitará a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención, a fin de que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, tanto nacionales

⁶²Cfr. Artículo 44, en relación con el 45, primer párrafo, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

como de cada entidad federativa, le proporcionen un catálogo de horarios y sus tarifas correspondientes, disponibles para su contratación por los partidos políticos para dos periodos:

- Del 15 de enero al 15 de abril del año de la elección, y
- Del 16 de abril hasta tres días antes del día de la jornada electoral.

2. La Dirección General del Instituto Federal Electoral, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos, pondrá a disposición de los partidos políticos, en la primera sesión que realice el Consejo General en la primera semana de noviembre del año anterior a la elección, el primer catálogo con los tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles. El segundo catálogo será proporcionado en la sesión que celebre el Consejo General correspondiente al mes de enero.

3. Los partidos políticos deberán comunicar por escrito a la Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos, las estaciones, canales y horarios en los que tengan interés de contratar tiempos, en las siguientes fechas:

a) Respecto del primer catálogo:

- A más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección, por lo que hace a la campaña del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y
- A más tardar el 31 de enero del año de la elección, para las campañas de senadores y diputados.

b) En relación con el segundo catálogo:

- A más tardar el 28 de febrero del año de la elección, por lo que hace a la campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y
- A más tardar el 15 de marzo del mismo año para las campañas de senadores y diputados.

4. Para el caso de que dos o más partidos políticos manifiesten Interés en contratar tiempos en un mismo canal o estación, en los mismos horarios, la Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos aplicará el procedimiento siguiente:

- a) Se dividirá el tiempo total disponible para contratación del canal o estación por mitades;
- b) La primera mitad se dividirá por partes iguales entre el número de partidos políticos interesados; el resultante será el tiempo que cada uno de ellos podrá contratar. Si hubiese tiempos no adquiridos, se acumularán para la segunda mitad, y

- c) La segunda mitad se pondrá a disposición de los partidos interesados, el que contratarán en el orden que corresponda a su fuerza electoral y será proporcional a su porcentaje de votos obtenidos en la última elección de diputados de mayoría relativa. Si hubiere tiempos sobrantes, volverán a estar a disposición de los concesionarios y permisionarios y no podrán ser objeto de contratación posterior por los partidos políticos.
5. El reparto y asignación de los canales, estaciones y tiempos a contratar por cada partido político, deberá finalizar en las siguientes fechas:
- a) Respecto del primer catálogo:
- A más tardar el 15 de enero del año de la elección, para la campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y
 - A más tardar el 28 de febrero del mismo año, para las campañas de senadores y diputados.
- b) Por lo que hace al segundo catálogo, el reparto deberá concluir el 15 de abril del mismo año, tanto para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos como para las de senadores y diputados.

6. Concluido el procedimiento de reparto y asignación, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos dará a conocer los tiempos, canales y estaciones para cada uno de los partidos políticos, con el objeto de que lleven a cabo directamente la contratación respectiva. De igual manera, comunicará a los concesionarios o permisionarios los tiempos y horarios que cada uno de los partidos políticos está autorizado a contratar con ellos.

7. El Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos se reunirá con la Comisión de Radiodifusión y con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, a más tardar el 15 de diciembre del año anterior a la elección, para sugerir los lineamientos generales aplicables a sus noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.⁶³

2. La radio y la televisión en el proceso electoral federal de 1994.

Desde el inicio del proceso electoral de ese año hasta su culminación el 21 de agosto de 1994, revivió el debate sobre el papel, la influencia y el trabajo de los medios electrónicos de comunicación. Resurgieron también las acusaciones de parcialidad e inequidad y, aun cuando los nueve partidos contendientes plantearon a los concesionarios de la radio y la televisión argumentos diversos en

⁶³Cfr. Artículo 48 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

su búsqueda de objetividad y de que la autoridad electoral emitió recomendaciones, estos cambios no se concretaron.

Un primer intento en esta demanda por el cambio de actitud en los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión se registra el 27 de enero de 1994, cuando, en el documento "*Pacto por la paz, la democracia y al justicia*", los partidos políticos propusieron el establecimiento de garantías de equidad en los medios a fin de que contribuyeran eficazmente al fortalecimiento del proceso democrático mexicano.

Algunos días después, el 15 de febrero de 1994, el Instituto Federal Electoral y los partidos políticos presentaron el documento "*Lineamientos generales aplicables en los noticieros de radio y televisión, respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos*", con propuestas para normar la información de las campañas políticas y se lo entregaron al Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión para su estudio y aplicación.⁶⁴

⁶⁴Los nueve puntos que el IFE y los partidos políticos propusieron a la CIRT en este documento fueron:

- a) *Objetividad.*- La información que se transmitiera en los noticieros sobre las actividades de las campañas políticas debería ser objetiva, esto es, evitaría la información que tendiera a favorecer o perjudicar a algún candidato o partido, omitiendo la editorialización de las notas informativas.
- b) *Calidad uniforme en el manejo de la información.*- Que los concesionarios difundieran las noticias de las actividades de las campañas electorales atendiendo a un principio de uniformidad en el protocolo y calidad de la información para todos los partidos, con el propósito de lograr equidad. El tiempo y el contenido deberían reflejar puntualmente las acciones de cada candidato en sus jornadas proselitistas.
- c) *Possibilidad de aclaración.*- La Comisión de Radiodifusión sugeriría que frente a las noticias que los partidos consideraran que no reflejaban fielmente el acto, dato o hecho informado, tuvieran la posibilidad de aclarar con información precisa la noticia dada.
- d) *Sección especial de las campañas políticas.*- Que en los noticieros se estableciera una sección especial para la transmisión de noticias relativas a las actividades de las campañas políticas. De ser posible, se transmitiera en un horario fijo y previamente anunciado, y sin que se mezclara con otras informaciones de índoles diversas, tales como guerra, catástrofes, deportes, espectáculos, eventos de nota roja, entre otros.
- e) *Manejo equitativo con los tiempos de transmisión.*- Alcanzar equidad en los tiempos de transmisión de las informaciones correspondientes a cada partido y sus candidatos.

Entre las propuestas, se pedía objetividad y trato equitativo, así como la posibilidad de aclaración de los partidos y el respeto a la vida privada. La respuesta, sin embargo, se limitó a apuntar que cada concesionario estaría en libertad de aplicar o no las sugerencias.

Finalmente, el 12 de julio de 1994 se presentó el documento "*Acuerdo por la civilidad, la concordia y al justicia*", en el que, tomando la esencia y conceptos del anterior, se propuso como meta deseable alcanzar mayor acceso, apertura, objetividad y equidad de los medios masivos de comunicación frente a la contienda electoral de ese año.

Además de estos lineamientos presentados conjuntamente por partidos políticos y el Instituto Federal Electoral ante la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, existieron otros documentos cuyo propósito fue que los concesionarios de radio y televisión mantuvieran un comportamiento prudente, que permitiera credibilidad en el manejo de la información de campañas, con miras a las elecciones federales de 1994.

f) *Importancia de la noticia.*- Para el orden en la presentación de la información relativa a las campañas, la Comisión sugirió tomar en cuenta la importancia, repercusión, contenido y alcance de la noticia, de tal manera que haya una evaluación seria para todos los partidos y sus candidatos.

g) *Responsabilidad de los partidos políticos y de los medios de comunicación electrónicos.*- Los partidos se comprometieron a asumir la responsabilidad de informar oportunamente sobre el desarrollo de las actividades de sus candidatos en campaña, mediante boletines de prensa u otros medios que consideraran convenientes. Por su parte, los concesionarios, en la medida de lo posible, difundirían, sin distinción alguna, los comunicados enviados por los partidos y cubrirían las campañas de los candidatos a través de los reporteros.

h) *Especificación de las informaciones noticiosas pagadas.*- Con miras a mejorar la credibilidad de la información transmitida, se sugirió que los concesionarios aclararan por cualquier medio o técnica cuando determinado programa o contenido aparentemente noticioso se tratara de una inserción pagada. Sin embargo, la Comisión de Radiodifusión propuso que en los spots o cápsulas promocionales de los partidos, se abstuvieran de añadir la coletilla de que se trata de "mensaje pagado por el partido político".

i) *Respeto a la vida privada.*- La información no debería asociarse con la vida privada de los candidatos contendientes, funcionarios y representantes partidistas.

Tomado de MORENO, Daniel. "*Tiempo, medios y partidos*". Publicado en el Semanario Enfoque, del periódico Reforma, el 27 de febrero de 1994. pág. 20.

Así, podemos hablar de un primer *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral*, que buscaba que los medios de comunicación cumplieran con su función social de informar de manera veraz, objetiva, equilibrada, plural y equitativa respecto de las actividades de campaña de los partidos políticos.⁶⁵

En este Acuerdo se instruyó a la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral para que entregara quincenalmente un informe sobre el monitoreo de los principales noticieros de radio y televisión, que reflejara la manera en que tales medios estuvieran ofreciendo la información sobre las actividades de campaña de los partidos políticos.

Sin embargo, los monitoreos quincenales presentados por la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral reportaban un evidente incumplimiento por parte de los medios monitoreados a los lineamientos de este documento.

Lo anterior dio origen a un segundo *Acuerdo del Consejo General de Instituto Federal Electoral*, en donde se demandó de los concesionarios de radio y televisión que, en cumplimiento de sus obligaciones jurídicas y sus deberes sociales, contribuyeran al fortalecimiento de la integración nacional y las convicciones democráticas y orientaran a la población con información equitativa

⁶⁵Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se formulan exhortaciones y recomendaciones a los medios de comunicación y en particular por lo que hace a los noticieros de radio y televisión, respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de julio de 1994.

sobre las campañas electorales, como condición necesaria para la transparencia y credibilidad del proceso electoral.⁶⁶

Además, se instruyó nuevamente a la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral para que continuara con el monitoreo, con la encomienda adicional de difundir a través de medios impresos y electrónicos los resultados obtenidos, a fin de que la sociedad participara directamente en la evaluación del cumplimiento de este Acuerdo.

Finalmente, se menciona un tercer Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral que, al igual que los anteriores, tuvo como objetivo fundamental contribuir al establecimiento de condiciones más equitativas de competencia electoral respecto del acceso a medios de comunicación electrónica, fortaleciendo con ello el régimen de partidos políticos, afianzando las condiciones de equidad dispuestas por la ley en este campo y considerando el grado de penetración de los medios de comunicación.⁶⁷

A través de estos Acuerdos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el que están representados todos los partidos políticos, pretendió hacer un llamado a la conciencia y corresponsabilidad cívicas de la radio y la televisión dentro del proceso electoral, como reconocimiento a su importancia e influencia, invitándolos a asumir un comportamiento ético que coadyuara a la adecuada realización de las elecciones federales de 1994.

⁶⁶Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto del comportamiento de los medios de comunicación electrónicos en la cobertura de las campañas electorales y de los partidos políticos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 1994.

⁶⁷Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina la suspensión de la propaganda electoral partidaria pagada en los medios electrónicos de comunicación diez días antes de la jornada electoral, con excepción de la relativa a los actos de cierre de campaña, publicado en el Diario Oficial el 29 de julio de 1994.

En este estado de cosas, parecía que al fin se desarrollaba y fortalecía una cultura democrática fundada en el apego a la ley y en el respeto a la pluralidad. Parecía también que había terminado la hegemonía sistemática en los medios de comunicación. Periódicos, estaciones de radio y de televisión habían abierto sus espacios para dar cabida a voces y posiciones discordantes con la oficial.⁶⁸

La cobertura de medios, se decía, ahora era diferente. Lo que se percibía como una apertura en la radio y la televisión había generado grandes expectativas sobre las elecciones presidenciales de 1994.

Las encuestas eran severamente criticadas porque se consideraba que la ventaja que tenía el candidato del PRI sobre sus dos contendientes principales, PAN y PRD, no coincidían con la percepción de la sociedad política mexicana. Los argumentos centrales eran que el gobierno manipulaba las encuestas para preparar el fraude electoral, que la gente no estaba diciendo la verdad por miedo y que había un voto oculto que se reflejaría el día de los comicios.⁶⁹

⁶⁸Al respecto, cabe decir que el 12 de mayo de 1994, el primer debate presidencial fue transmitido en televisión y donde, a decir de muchos, Diego Fernández de Cevallos, entonces candidato del PAN, se adjudicó la victoria. Sin embargo, desde entonces la televisión se convirtió en su enemigo y una toma común de su campaña era él bajando del avión y el locutor narrando escuetamente el evento noticioso.

⁶⁹"Informar con equidad". Artículo publicado en el periódico La Jornada, el 15 de junio de 1994. pág. 2.
TREJO Delarbre, Raul. "Los medios ¿nuevos villanos?". Publicado en el periódico El Nacional, el 6 de julio de 1994.

PAZOS, Luis. "De Televisión a Proceso". Publicado en el periódico El Financiero, el 16 de agosto de 1994. pág. 73.

ORDORICA Saavedra, Alejandro. "Cofine, Medios de Comunicación y Democracia". Publicado en el periódico El Financiero, el 25 de marzo de 1994. pág. 54.

MORENO, Daniel, *op. cit.* pág. 19.

Se decía también que no habría que creer en encuestas, percepción que se reforzaba con los nutridos cierres de campaña que el candidato del PRD realizaba en las principales plazas del país y por el comentario general de que el electorado se encontraba cansado del sistema político y que lo expresaría en las urnas. Más aún, se sostuvo que entre más gente votara, mejores resultados tendría la oposición.⁷⁰

Pero no fue así. La enorme participación del electorado mexicano -un histórico récord del 77.78% del padrón- y el cuantioso voto por Zedillo -48.77%- sorprendió a todos. El debate comenzó entre la oposición y el régimen gubernamental sobre la explicación de ese voto. La discusión se centró en el miedo del electorado, con posiciones encontradas al respecto. La pregunta fue ¿Qué sucedió realmente el 21 de agosto de 1994?

En un ensayo publicado en el periódico Reforma, días después de las elecciones, Raymundo Riva Palacio apunta como causa principal de la votación tan abrumadora en favor del PRI lo que él denomina "*el miedo electrónico*" y el enorme impacto que éste tendría sobre el electorado.⁷¹

Según Riva Palacio, "*El miedo no quedó limitado a la violencia o posibilidad de conflicto, como lo hacían las encuestas, sino también un miedo frente a la incertidumbre sobre el futuro: en lo laboral, en lo familiar, en lo social*".

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ RIVA Palacio, Raymundo, "*Un muro ante la democracia*". Publicado en el Semanario Enfoque, del periódico Reforma, el 11 de septiembre de 1994, pág. 14.

Continua diciendo que *"el miedo difundido por la radio y la televisión cobró su cuota con el electorado, como demostró una encuesta postelectoral donde, a pregunta expresa, el 12% de los votantes manifestaron su temor a los cambios"*.

De acuerdo con este planteamiento, el 21 de agosto no votó solamente la clientela tradicional, sino una ciudadanía impactada por los medios electrónicos y a la que se bombardeó con informaciones y propagandas referidas a un futuro violento. La radio y la televisión indiscutiblemente jugaron un papel fundamental en las preferencias electorales, estimulando el temor por una parte, mientras que desplegaban ampliamente las imágenes y posición de Zedillo, al tiempo que impedían el acceso balanceado de Fernández de Cevallos y Cárdenas.

Por su parte, Alma Rosa Alva de la Selva, en un artículo publicado en el periódico El Financiero, califica este fenómeno y al sufragio de los ciudadanos como *"el voto electrónico"*, pues dice que conforme se acercaba el 21 de agosto, los espacios y la información difundida en radio y televisión fueron definitivos.⁷²

Alva de la Selva destaca que a pesar de las exigencias de equidad en los espacios concedidos a los distintos candidatos y de las exhortaciones del Instituto Federal Electoral en ese sentido, las cadenas de televisión demostraron su parcialidad en favor del candidato del partido oficial.

⁷²ALVA de la Selva, Alma Rosa. *"La comunicación en 1994"*. Publicado en el periódico El Financiero el 3 de enero de 1995. pág. 47.

Como consecuencia de esa preferencia, el PRI y su entonces candidato a la presidencia de la República, Ermensto Zedillo, fueron los más vistos y escuchados en la televisión durante el proceso electoral, lo que desde luego provocó grandes reclamos de la oposición.

Finalmente, Alma Rosa Alva de la Selva señala que no obstante que Televisa, y después Televisión Azteca, ofrecieron programas especiales a los nueve partidos contendientes en horarios y canales preferenciales, esta decisión *"lució extemporánea pues se presentó cuando ya el electorado se habla formado imágenes de los candidatos, difíciles de desterrar"*.

Con base en los comentarios precedentes, podemos concluir que la forma en que se realizó la cobertura de las campañas en los medios electrónicos constituyó un aspecto sustancial en el resultado electoral, toda vez que a la inequidad en los contenidos informativos de los noticieros en radio y televisión, se añadió la preferencia abierta de los empresarios de los medios de comunicación en favor del candidato oficial.

Así por ejemplo, por lo que hace a la televisión, los candidatos del PRI recibieron una mayoría significativa en relación con sus demás contendientes.⁷³

⁷³Cabe mencionar que durante el periodo comprendido entre el 3 de enero y 19 de agosto de 1994, la cobertura de campañas en televisión fue en el siguiente tenor:

a) La empresa Televisa, a través de su noticiero "24 Horas", otorgó a Colosio/Zedillo un total de 6:47'20", mientras que para Fernández de Cevallos se registró un total de 2:09' 01" y para Cárdenas de 2:14'12".

b) La empresa Televisión Azteca, a través de su noticiero "Hechos", otorgó a Colosio/Zedillo un total de 7:06'11", en tanto que para Fernández de Cevallos se registró un total de 3:22'48" y para Cárdenas de 3:15'09".

Tomado de RIVA Palacio, Raymundo, *op. cit.* pág. 16.

En cuanto a la radio, aunque se apreció una mayor apertura hacia los candidatos de oposición, ésta fue artificial, pues los concesionarios de radio se comportaron de manera muy conservadora y, aunque no como en la televisión, manifestaron su inclinación en favor del candidato del PRI.

De esta manera, la radio y la televisión fueron instrumentos eficaces del sistema, tanto para desacreditar a los candidatos de oposición -en tanto censura de la información- como para un amplio beneficio en favor del candidato oficial, tendente a la obtención de la victoria en las elecciones del 21 de agosto.

Por todo lo analizado en líneas anteriores, el acceso a los medios de comunicación y su comportamiento se ha convertido en tema fundamental en la discusión política en México y objetivo primordial en la transición democrática.

Si bien la respuesta más rápida de ejecución y regulación de los medios es por la vía de la readecuación o reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión, esta medida sería insuficiente, y quizá contraproducente, sin una reforma política global. Es decir, una reforma a los medios sin una reforma política sólo llevaría a fortalecer el marco jurídico para la censura y la coacción.

Más aún, una reforma en los medios sin un cambio en la cultura política mexicana conduciría inevitablemente al fracaso. Este cambio de cultura política implica necesariamente una vocación y un compromiso democrático (uno de los aspectos más débiles dentro del régimen mexicano).

Esta modificación sin embargo no depende de los medios mismos, pues éstos se manejan con impunidad frente a los actores políticos fuera del régimen porque viven de ellos. Entonces, el primer cambio radical debe venir en la cultura política del régimen y sus funcionarios. Hay que erradicar la relación viciada que existe entre los medios y el Gobierno, para lo cual se deben eliminar los privilegios y las prebendas para los dueños de los medios y aquellos acuerdos -no escritos- a través de los cuales se manejan muchas de las relaciones con sus miembros y que podrían favorecer actos de corrupción.

Sin un cambio significativo en la cobertura de los asuntos de interés público en los medios, la reforma política mexicana no podrá avanzar y menos consolidarse.

CAPITULO CUARTO

**REFORMA DEMOCRATICA DE LA RADIO Y LA TELEVISION:
LA LEY GENERAL DE RADIO Y TELEVISION**

1. Consideraciones previas.

1.1. Pretensiones de la sociedad civil y la sociedad política frente a la radio y la televisión.

El papel en los medios de comunicación en la sociedad está hoy, quizá más que nunca, en tela de juicio. La gente sencilla y los sectores más actuantes políticamente, las organizaciones de todo tipo y las personalidades, los círculos de poder y, en general, la mayoría de los mexicanos, enjuician críticamente y exige más de los medios, obviamente partiendo de intereses distintos, pero que convergen en un sólo punto: la democratización de los medios.⁷⁴

Aun cuando esta democratización de los medios sea una frase que hoy parece cercana a dejar de ser una consigna para convertirse en un objetivo alcanzable, o al menos, hacia el que pueden darse avances significativos, poco puede hacerse en una sociedad donde el Estado como rector y los propietarios de los medios se muestran reticentes para hacer posible este cambio.

⁷⁴ALVA de la Selva, Alma Rosa. "Por un cambio en la Comunicación". Artículo publicado en el periódico El Financiero el 2 de abril de 1994, pág. 13.

JARDON, Raul. "La disputa en y por los medios". Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Derechos Humanos (organizado por la Coordinación de Humanidades de la UNAM y la Academia Mexicana de Derechos Humanos). Publicada en suplemento del periódico UNOMASUNO el 26 de diciembre de 1994, pág. 7.

TREJO Delarbre, Raul. "Medios para la política". Ponencia propuesta para el segundo tema, Condiciones de la competencia, de los Foros para discutir la Agenda de la Reforma Política Electoral, convocada por el Instituto Federal Electoral.

Los dueños de los medios se sitúan en la defensa de lo que conciben como su libertad de expresión. El Gobierno no va más allá de propuestas como la de crear un ombudsman de los medios o de alguna reforma menor al marco legal de la radio y la televisión.

Pero para hacer posible y avanzar en esta democratización de los medios es necesario concebir este proceso como una tarea multilateral, en la que concurren todos los actores de la sociedad mexicana, pues el cambio de una sola de sus partes tendría poca repercusión de fondo e implicaría más riesgos de retroceso, sobre todo si cualquier cambio es fruto de una concertación de cúpulas que no tome en cuenta las aspiraciones y demandas presentes en el orden social.

En este contexto, el siguiente análisis presenta un panorama general de documentos, propuestas y opiniones de todos aquellos sectores interesados e involucrados con los medios de comunicación y su comportamiento, originados como consecuencia del papel que la radio y la televisión tuvieron en el pasado proceso electoral de 1994.

Así, un grupo representativo de periodistas, investigadores en comunicación, trabajadores de los medios, de la cultura y académicos universitarios, entre los cuales figuraron Miguel Angel Granados Chapa, Amalia García, Froylán López Narváez, Germán Dehesa, Carlos Ramírez y Demetrio Sodi, formularon una serie de propuestas para regular la acción de los medios, entre las que destacan las siguientes:

1. La formulación de una Ley Federal de Comunicación Social, que regule la actividad de los diversos medios de acuerdo con las necesidades nacionales, incluyendo a la prensa y a las nuevas tecnologías;
2. La modificación de los criterios para el otorgamiento y refrendo de concesiones, anulando la facultad unilateral y discrecional que hasta ahora practica el Ejecutivo Federal;
3. La reglamentación del derecho a la información;
4. La incorporación del derecho de réplica, como parte de los derechos ciudadanos;
5. La modificación en el uso de los tiempos que corresponden al Estado, circunscribiéndola no sólo a la difusión y propaganda de las actividades gubernamentales y oficiales, sino también a la promoción de la participación ciudadana para la discusión de los asuntos de interés nacional, y
6. La creación de un Consejo Plural de Comunicación Social, como órgano público con personalidad jurídica propia, consultivo en materia legislativa, integrado por representantes de organismos públicos, sociales, privados, culturales y profesionales de la comunicación y tendría, entre otras funciones,

la de evaluar y opinar sobre los contenidos de los medios y la de elaborar la nueva ley.⁷⁵

Con lo anterior se trataba de que las partes involucradas con los receptores de información -Gobierno, empresa y periodistas- cumplieran con nuevas tareas que beneficiaran a la sociedad y formaran unos medios mejores y más eficientes. Sin embargo, estas propuestas no pasaron de ser meras declaraciones pues, aunque se estima que incidieron en las decisiones del Gobierno de la República para hacer una consulta sobre esta materia, en ese momento carecieron de la suficiente fuerza para iniciar el cambio en la radio y la televisión.

Por su parte, el entonces Secretario de Gobernación, Dr. Jorge Carpizo, invitó a los concesionarios de estos medios a construir un código ético para normar el trabajo informativo de estos empresarios y a ponderar la conveniencia de la creación de un *ombudsman* de la comunicación.⁷⁶

⁷⁵"*Democracia y medios de comunicación*". Presentado a la opinión pública y a los medios de comunicación el 13 de abril de 1994, en el Salón Morelos de la Casa de la Cultura Jesús Reyes Heróles y publicado en los periódicos *Reforma*, pág. 4; *La Jornada*, pág. 48; y *El Universal*, pág. 1 de la sección cultural, el 14 de abril de 1994.

⁷⁶Esta propuesta la hizo el 3 de octubre de 1994, al inaugurar la XXXVI Semana Nacional de la Radio y la Televisión y fue comentada en los periódicos *Excelsior*, págs. 1 y 11; *El Economista*, pág. 1; *El Financiero*, pág. 55; *El Nacional*, pág. 9; todos ellos en la edición del 4 de octubre de 1994.

Mucho se ha discutido en torno de la viabilidad de la figura del *ombudsman* de los medios. Como ejemplo, el Consejero de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Miguel Concha Malo, durante su participación en la mesa "Autoridad moral del periodismo: educación y ética", organizada por diferentes universidades, entre ellas la UNAM, dijo que "la figura del *ombudsman* en los medios de comunicación carecería de fuerza jurídica para hacer valer sus recomendaciones", agregando que "es del todo insuficiente la creación de las figuras protectoras y defensoras de las garantías individuales en los medios, en tanto no exista una necesaria reglamentación del derecho a la información, además de una desvinculación absoluta del Estado con los propietarios de los medios y de los intereses fortísimos en los que ambos se desarrollan".

CONCHA Malo, Miguel. "El *ombudsman* de los medios". Publicado en los periódicos *El Financiero*, pág. 42; *El Nacional*, pág. 12; ambos del 7 de octubre de 1994, y *La Jornada*, pág. 11, del 8 de octubre de 1994.

Otro esfuerzo adicional en este sentido quedó concretado en la "*Propuesta de políticas y estrategias para la comunicación pública nacional 1994-2000*", documento suscrito por ciudadanos, profesores e investigadores académicos de la comunicación.⁷⁷

En este documento se analizaron los problemas que giran en torno de la radio y la televisión y se propusieron, a través de políticas de comunicación y reformas a la legislación vigente, los siguientes puntos:

1. La convocatoria a un Acuerdo Nacional de Concertación sobre Comunicación y Cultura, en el que se involucre a los sectores que intervienen en la creación, producción, comercialización, distribución y estudio de la cultura y los medios de comunicación, con el fin de que participen en la definición de los lineamientos de una política de comunicación y cultura integral para nuestro país;
2. La creación de una Comisión Consultiva Nacional de Comunicación y Cultura, como el organismo público responsable de la definición y ejercicio de las políticas de comunicación nacionales;
3. La formulación de una Ley General de Comunicación Social, que agrupe las normas legales de diversos medios y actividades de comunicación y sus correspondientes reglamentos;

⁷⁷Publicado el 28 de octubre de 1994, en el suplemento *Perfil de la Jornada*, del periódico del mismo nombre.

4. La creación de un organismo ciudadano que dependa de la citada Comisión Consultiva Nacional y que participe con ella en la regulación del funcionamiento de los medios de comunicación concesionados, evite su concentración desmedida y asigne las frecuencias con un criterio de servicio público regionalizado;
5. La revisión, actualización y reglamentación de los tiempos de que dispone el Estado en los medios, incluyendo la eventual derogación del Acuerdo presidencial de 1969;
6. La reglamentación del derecho a la información, e manera tal que se logre un equilibrio entre las garantías individuales, como la libertad de expresión, y el derecho social, como el derecho a la información;
7. El establecimiento del derecho de réplica, y
8. La creación de la figura del ombudsman de la información, como la instancia de defensa de derechos de los receptores.

Como se observa, las propuestas contenidas en este documento que, de acuerdo con quienes lo suscribieron, eran necesarias para el avance democrático del país, coinciden con las apuntadas en el Instrumento anterior⁷⁸ y, como se señaló entonces, aunque no fueron adoptadas de inmediato, sí infuirían para la celebración de consultas públicas emanadas del Poder Legislativo.

⁷⁸Supra. pág. 74.

Adicionalmente, destacados investigadores de reconocida presencia en los medios de comunicación participaron en el estudio y análisis de la radio y la televisión y su vinculación con la democracia en un compendio de artículos intitulado *"Medios de comunicación y democracia"*⁷⁹.

Resulta de sumo interés el estudio de sus argumentos sobre este desafío democrático pues, como se ha dicho, la radio y la televisión juegan un papel preponderante para influir en la conducta de los individuos frente a sus problemas personales y los que atañen a toda la sociedad. Tal es el caso de la falta de democracia.

Fernando Mejía Barquera, periodista e investigador, se refirió a la necesidad de que se legislara sobre aquellos aspectos de la radio y la televisión que contribuyeran a frenar abusos por parte de estos medios.⁸⁰

En este sentido, indica que *"reformas legales como el establecimiento del derecho de réplica en la radio y la televisión, la creación de la figura del ombudsman de la comunicación y la obligatoriedad para los medios de regir sus actividades por un código de ética, podrían contribuir a detener abusos por parte de los medios y a que éstos avancen hacia la adopción de posturas democráticas"*.⁸¹

Finalmente, en cuanto a la actuación de la radio y la televisión en los procesos electorales, Mejía Barquera señaló que estos medios, al informar sobre las

⁷⁹Publicado en el semanario *Política* del periódico El Nacional, el 14 de noviembre de 1994.

⁸⁰MEJÍA Barquera, Fernando. *"Medios electrónicos y transición democrática"*. Publicado en el semanario *Política* del periódico El Nacional, el 14 de noviembre de 1994. pág. VII.

⁸¹*Ibidem.* pág. VIII.

actividades de los diferentes partidos políticos, deben asumir una postura plural y equitativa, y que se debía legislar para que las recomendaciones emitidas por el Instituto Federal Electoral en el pasado proceso electoral tuvieran carácter obligatorio.

Por su parte, Héctor Aguilar Camín, politólogo, historiador y director de la Revista Nexos, expuso que *"los medios de comunicación son los nervios y tendones que articulan la pluralidad social y política. Son el lugar del debate, la información y la crítica de la vida pública. Es tan imposible imaginar una democracia sin elecciones libres como imaginarla sin medios de información libres e independientes"*.⁸²

Agrega Aguilar Camín que los medios de comunicación juegan un papel importante en la democratización del país, por lo que es necesario que se incorporen a las leyes condiciones de equidad hacia los partidos políticos y sus candidatos en la radio y la televisión.

En artículo aparte, Jorge Meléndez señaló que son tres los aspectos básicos a tratar para lograr cambios sustantivos en el comportamiento de los medios, a saber:

1. Defender el derecho de los lectores, radioescuchas y televidentes frente a los medios;
2. Defender la libertad de expresión de los medios frente al Estado y el derecho que tienen aquéllos a recibir un trato equitativo en todos los órdenes, y

⁸²AGUILAR Camín, Héctor. "Servir a la sociedad, asignatura pendiente de los medios". Publicado en el semanario *Política* del periódico El Nacional, el 14 de noviembre de 1994, pág. III.

3. **Transparentar la política y los recursos que utiliza el Estado para informar a la sociedad.⁸³**

Además, Jorge Meléndez estima que tendrían que abrirse al análisis temas como la política de comunicación social del Gobierno, su dirección, la censura y el control de la información; el uso de los tiempos oficiales, la utilización del 12.5% del tiempo que corresponde al Estado; el régimen de concesiones y permisos, para estudiar la discrecionalidad y el control del Ejecutivo; la función de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación (RTC) y el nuevo papel del Congreso de la Unión y de la sociedad en dichos asuntos, y la necesidad de información de la sociedad, destacando el derecho de réplica y el derecho ciudadano de conocer el origen de la información.

Como se observa, los tres autores antecitados insisten en la necesidad de analizar el marco legal actual que regula a la radio y la televisión, a fin de introducir elementos que los hagan democráticos, como el derecho de réplica y las obligaciones en materia electoral, además de revisar otros, existentes pero inaplicables, o cuya ejecución deviene, en la mayoría de los casos, de actitudes discrecionales por parte de la autoridad encargada de llevarlos a cabo, como es el caso de los tiempos que correspondan al Estado y del otorgamiento de concesiones y permisos.

⁸³MELENDEZ, Jorge. "Los cambios requeridos en comunicación". Publicado en el periódico UNOMASUNO, el 26 de diciembre de 1994, pág. 5.

Finalmente, tal vez como consecuencia de las acciones y propuestas que se han comentado, o por lo menos que incidieron en su determinación, la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Especial de Comunicación Social, convocó el 5 de abril de 1995 a una "*Consulta Pública en materia de Comunicación Social*" para conocer la opinión y el sentir de la sociedad sobre este particular a través de la formulación del análisis y diagnóstico y, en su caso, de las propuestas de modificación a la legislación vigente en la materia.⁸⁴

Para la realización de la Consulta Pública, que tuvo lugar durante los meses de junio y julio de 1995, se desarrollaron foros regionales, audiencias públicas y se establecieron buzones legislativos.⁸⁵

Los temas que se tocaron en los diferentes foros, derivados de la Convocatoria, se dividieron en seis mesas, las que trataban sobre los siguientes aspectos:

⁸⁴Esta convocatoria fue el resultado del Acuerdo firmado el 16 de diciembre de 1994 por los representantes de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, en cuyo Punto Primero se estableció la Creación de una Comisión Especial de Medios de Comunicación, tendente a la preparación de un anteproyecto de Ley General de Medios de Comunicación.

Para el cumplimiento de este objetivo, la Comisión Especial creada llevaría a cabo consultas en diversas poblaciones del país, cuyo debate sobre la nueva ley debía realizarse en el primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la actual Legislatura. Finalmente, en términos del Acuerdo tomado, la nueva ley debería integrar toda aquella manifestación que cumpla con el fin de informar, comunicar, de ser enlace de la sociedad misma; y abarcaría la prensa escrita, la radio, la televisión, el cine, el teatro, los satélites, las antenas parabólicas, el régimen de concesiones, la publicidad, las redes de computación y todo el sistema de informática, el sistema de telecomunicaciones y dejaría un espacio abierto a las nuevas tecnologías, sobre las que se pudiera legislar con el fin de marcar pautas que protegieran lo establecido.

⁸⁵En relación con lo anterior, cabe decir que fueron diez los foros regionales de esta Consulta Pública, los que se llevaron a cabo en el Distrito Federal y en las ciudades de Mérida, León, Puebla, Oaxaca, Guadalajara, Zacatecas, Hermosillo, Monterrey y Tijuana.

En cuanto a las audiencias públicas, la Comisión especial haría la invitación correspondiente y, por lo que hace a los buzones legislativos, éstos se establecerían en la Cámara de Diputados y en los edificios de los congresos locales y universidades en donde los interesados enviarían sus opiniones y comentarios.

1. ***Estado, sociedad y medios de comunicación.***- Los subtemas de esta mesa fueron: la responsabilidad del Estado en materia de comunicación social; la responsabilidad social de los medios de comunicación; globalización, interdependencia y comunicación social, y la comunicación social y la reforma política del Estado.
2. ***Medios electrónicos.***- En esta mesa se hablaría sobre: radio, televisión y cine; concesiones; telecomunicaciones y teleinformática, y nuevas tecnologías.
3. ***Medios impresos.***- Que abarcaba la industria editorial y periódicos y revistas.
4. ***Programación, agencias noticiosas y publicidad.***
5. ***Propiedad intelectual y derechos de autor.***
6. ***Espectáculos y espacios culturales y recreativos.***

Los resultados de esta Consulta Pública, que apoyarían a la Comisión Especial para actualizar la legislación en materia de comunicación social, serían recopilados en un documento especial y se darían a conocer al público el 27 y 28 de julio.

Sin embargo, no fue sino hasta el 25 de octubre de 1995, que la Comisión Especial de Comunicación Social dio a conocer la *Relatoría General de los Foros Regionales de la Consulta Pública*, en la que se organizaban y sistematizaban las

propuestas formuladas en las diferentes mesas de trabajo de los foros celebrados en todo el país.

De acuerdo con este documento, se presentaron 646 ponencias y 48 discursos, y participaron académicos, investigadores, periodistas, servidores públicos, representantes de organizaciones sociales y ciudadanos interesados, quienes propusieron, entre otros aspectos, lo siguiente:

1. Legislar y reglamentar el derecho a la información;
2. Establecer el derecho de réplica en radio y televisión, tanto para partidos políticos como para los ciudadanos en general;
3. Crear un organismo, formado con miembros de diferentes sectores de la sociedad, cuya función fundamental sería garantizar el cumplimiento de la legislación sobre medios de comunicación y participar en el otorgamiento de concesiones y permisos;
4. Reglamentar la presencia y participación de los partidos políticos en los medios de comunicación;
5. Revisar la Ley Federal de Radio y Televisión para actualizarla y modificarla;
6. Revisar y reformar, para hacerlo más transparente, el procedimiento para otorgar concesiones y permisos;
7. Redefinir el uso de los tiempos que por ley corresponden al Estado, y

8. Reglamentar el acceso de la sociedad a los medios de comunicación.

No obstante, para los legisladores integrantes de esta Comisión Especial, las propuestas fueron tan solo el resultado de una primera etapa de trabajo, que se complementaría con subsecuentes consultas y discusiones al interior de dicha Comisión y de la sociedad, pero no constituían ni sintetizaban posturas asumidas y consensadas por ellos.

1.2. Propuesta de una nueva Ley General de Radio y Televisión como respuesta a las sociedades civil y política.

La necesaria reforma en el esquema operativo de la radio y la televisión implica la definición de un marco normativo amplio que la sustente y encause ordenadamente, y donde confluyan planes, programas y normas específicas.

El buen éxito de esta reforma exige una instrumentación política cuidadosa que, como se ha dicho, valore las consecuencias de cada decisión para estar en posibilidad de corregir los errores cometidos.

Así, los principios centrales que inspirarían la reforma tendrían una traducción jurídica en el articulado de la nueva Ley General de Radio y Televisión, que sería un documento concreto enfocado hacia los aspectos sustantivos, para dejar lo adjetivo a los reglamentos derivados de esta Ley.

Cabe acentuar que por "general" debemos entender a un cuerpo legal en el que se establezcan competencias concurrentes de la Federación y de las entidades federativas, distinta de la actual que otorga facultades sólo a la primera.

Esta distribución territorial de atribuciones sería un avance significativo pues permitiría un mayor control sobre los fines sociales señalados a la radio y a la televisión, además de coadyuvar a un espectro de programación acorde también a necesidades regionales; haciendo de los medios un vínculo de identidad y participación de grupos e individuos dentro de sus localidades.

La Ley General de Radio y Televisión sería complementada por reglamentos en las materias que fuese necesario, como los límites permisibles en los contenidos de la radio y la televisión, sobre todo en cuanto a sexualidad y violencia y su impacto en niños y jóvenes; modalidades de acceso de grupos ciudadanos; transmisión de programación extranjera o en idiomas distintos al español; transmisiones de carácter religioso; comercialización y publicidad, y disposiciones técnicas sobre la operación de las radiodifusoras y televisoras.

La intención de dejar a los reglamentos estas definiciones, es convertirlos en verdaderos instrumentos de políticas públicas, a través de los cuales se guie certeramente la reforma, toda vez que, contrariamente a una ley expedida por el Congreso, la modificación de aquéllos sería ágil, además de que su elaboración tendría el consenso y la legitimidad derivados de la participación de instancias plurales, según se verá adelante.

1.2.1. Características.

La nueva Ley General de Radio y Televisión tendría las siguientes características principales:

- 1. Se estima preferible un marco normativo que establezca con claridad los derechos y obligaciones de los concesionarios de los medios, en lugar de un esquema de códigos de ética y de recomendaciones en caso de su incumplimiento, porque al haber propósitos en lugar de obligaciones y amonestaciones en vez de sanciones, no se logra el cabal apego a los principios de valor adoptados, además de que no es admisible un sistema de derecho donde el cumplimiento de sus normas sea optativo y su desacato sólo merezca la reprobación moral.**

- 2. La reforma a desarrollar requiere ser gradual, para valorar los resultados de los cambios introducidos y conciliar los intereses legítimos de los concesionarios. Nada más alejado de lo correcto sería intentar una especie de expropiación social de los medios, dado que el objetivo real es limitar su capacidad para actuar autónomamente en política e, igualmente, promover su utilidad social a través de la vigilancia ciudadana.**

- 3. Reforzar la autoridad del Estado, entendiendo a los medios electrónicos de comunicación masiva, especialmente a los nuevos, no como meros fenómenos**

tecnológicos, sino como hechos políticos que debe regular la autoridad pública.⁸⁶

En este orden de ideas, y tomado como base las opiniones y argumentos de la sociedad recogidos en el numeral 1.1. de este Capítulo, la nueva Ley en materia de medios de comunicación establecería:

- a) La sujeción al nuevo orden normativo de todas las tecnologías de uso presente y futuro que sean vehículos de ideas en cualquier forma;
- b) La creación de instancias de participación democrática para una supervisión de los medios por la ciudadanía como sería un Instituto Nacional de la Radio y la Televisión, encargado de señalar las obligaciones de los medios y valorar su cumplimiento, y
- c) La apertura de espacios a la expresión de la sociedad, tanto por su inclusión en espacios programáticos como por la instauración de un derecho de réplica o rectificación y la correlativa obligación de los medios para corregir aquellas expresiones que pudieran vulnerar la reputación de los individuos o grupos.

⁸⁶De mantenerse las actuales tasas de crecimiento de los medios novedosos como el cable, la señal restringida, el llamado "DTH" (Direct to Home), podrían superar la importancia de la televisión abierta en la primera década del siglo XXI, siendo que hoy día son concebidos y regulados sobre todo como procesos técnicos y económicos, descuidando su impacto ideológico en los auditorios, potencializado por extenderse en las clases media y superior que constituyen el núcleo de la opinión pública. En el futuro deberá buscarse un claro servicio a los intereses más amplios de la sociedad.

2. El Instituto Nacional de la Radio y la Televisión como un organismo para el control ciudadano: naturaleza jurídica, estructura y funciones.

Como algunos pensadores han expresado⁸⁷, para medir el nivel de desarrollo democrático de una sociedad, es necesario determinar, entre otras cosas, no solamente quién decide, sino en dónde decide. De aquí que la evolución democrática pueda establecerse al conocer las áreas de interés general, cuya conducción es orientada por la decisión de los ciudadanos.

Por ello, un avance relevante en esa evolución sería la creación de un organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, autónomo en sus decisiones, como sería el Instituto Nacional de la Radio y la Televisión, y que estaría formado por dos unidades:

- A) Una Dirección, de carácter ejecutivo, con las áreas administrativas necesarias para su correcta operación, cuyo titular sería designado por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso de la Unión, y en la que se reunirían las atribuciones de control normativo, técnico y programático que hasta la fecha vienen desarrollando las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Gobernación y, en menor medida, las de Educación Pública y Salud, y⁸⁸

⁸⁷BOBBIO, Norberto. "El futuro de la democracia". Tercera reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1986. págs. 21 y 22.

⁸⁸Ver nota al pie número 11. Además, artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

- B) Un Consejo Nacional de Radio y Televisión, con consejeros ciudadanos elegidos también por el Congreso de la Unión, representantes de dependencias gubernamentales y de concesionarios, siendo mayoría los primeros. Este Consejo tendría, entre otras, las siguientes atribuciones:**
- a) Fijar los criterios para el acceso en los medios a la expresión de grupos e individuos, distintos de partidos políticos, en busca de dar cabida a diversas corrientes de manifestación social y promover un diálogo nacional permanente en la radio y la televisión;**
 - b) Garantizar la libertad de expresión de los profesionales de la comunicación cuando confrontaran diferencias con los concesionarios, introduciendo la noción de que las garantías individuales como la libertad de expresión y el derecho a la información pueden ser violadas no sólo por el aparato público, sino también por los particulares, especialmente las grandes corporaciones;**
 - c) Elaborar los proyectos de Reglamentos que deberán normar la actividad de la industria en ámbitos específicos;⁸⁹**
 - d) Aprobar un plan específico de desarrollo de la Industria de la radio y la televisión en todas sus vertientes tecnológicas, a fin de buscar una explotación racional y social de las frecuencias y canales disponibles,**

⁸⁹Supra. pág. 85.

favoreciendo el crecimiento armónico de los sistemas nacionales y regionales⁹⁰;

- e) Aprobar los proyectos programáticos presentados por quienes deseen obtener una concesión o permiso, calificando su atención al interés social, sin que pueda otorgarse una concesión o permiso al que falte esta aprobación, y
- f) Fijar los criterios a que deberá sujetarse el programa de comunicación social del Ejecutivo Federal, con el propósito de que los mensajes sean objetivos y se eviten campañas festinatorias.

De manera coordinada, en las entidades federativas se formarían institutos estatales, cuyos consejos tendrían las mismas atribuciones que el Nacional.

El control de los medios por parte de un Consejo Nacional de la Radio y la Televisión con participación ciudadana, se perfilaría como un ejercicio del poder social, en forma análoga a los consejeros ciudadanos del Instituto Federal Electoral o al defensor de los derechos humanos, cuyos rasgos sobresalientes serían la autonomía respecto de los tres poderes y su independencia de los partidos políticos.

⁹⁰Una de las propuestas presentadas en los foros de la Consulta Pública en Materia de Comunicación Social, fue en el sentido de incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo un apartado especial referido a la industria de la radio y la televisión, especificando "que el otorgamiento de concesiones contemple una distribución equitativa y racional de las mismas" (página 140 de la Relatoría General de los Foros Regionales de la Consulta Pública).

De esta manera, además de un apartado especial en el Plan Nacional de Desarrollo que definiera los objetivos centrales a cubrir, se requeriría un plan específico para la modernización de la radio y la televisión, en cuya elaboración colaboraría el Instituto Nacional citado, con la finalidad de planificar la incorporación y aplicación de nuevas tecnologías, señalando plazas y plazos en que se otorgarían concesiones, a fin de que los interesados concurren a estas oportunidades en igualdad de circunstancias, a la vez que prever el desarrollo equilibrado entre sistemas nacionales y regionales de comunicación.

Así, el poder social asumiría en México características que lo distinguen como un verdadero cuarto poder, a manera de llenar los vacíos de autoridad provocados por la crisis del sistema político, de la democracia representativa y de los partidos políticos, aun cuando sería erróneo pretender que sea una solución definitiva pues, en última instancia, no deja de ser elegido en forma indirecta y, por otra parte, tiene características tecnocráticas, aun cuando su designación resulte más de un consenso y reconocimiento social que de su pertenencia a una camarilla o grupo burocrático ascendente.

3. Participación de la sociedad en los medios.

3.1. Expresión de la ciudadanía.

El Instituto Nacional de la Radio y la Televisión, democratizador en sí, introduciría, como se ha dicho, un segundo elemento del mismo orden al definir las formas y tiempos que se abrirían a la expresión de grupos representativos de la pluralidad nacional, comprendiendo no sólo a los partidos políticos, sino también al universo de asociaciones emergentes, temporales o permanentes, cuyo quehacer sea ejemplificativo de la dinámica social mexicana.

En idéntico sentido, los Consejos estatales harían lo propio respecto de los grupos relevantes de la localidad, haciendo de la radio y la televisión elementos articulantes de sus comunidades.

La expresión social en medios no debe entenderse como una zona franca para la invectiva o el desahogo, sino como foro de presentación y exposición para grupos civiles, espacio de encuentro entre éstos y los órganos gubernamentales, de manera tal que sirva no sólo para señalar problemas, sino también para dar soluciones, por lo que, bajo reglas claras, sería lugar para el ejercicio del derecho constitucional de petición.

Estos ámbitos de comunicación democrática se tomarían de los tiempos que por ley corresponden al Estado, con lo que adquirirán su exacta acepción, pues tan Estado es el gobierno como la Nación.

3.2. Derecho de rectificación.

El tercer elemento democratizador lo constituiría la reglamentación del derecho de réplica o rectificación que, como en España⁹¹, daría la facultad a cualquier

⁹¹El derecho de réplica o rectificación en España es regulado por dos ordenamientos jurídicos de carácter internacional y por una ley interna, a saber: el Convenio Europeo sobre Televisión Transfronteriza, hecho en Estrasburgo el 5 de mayo de 1989; la Directiva (89/552/CEE) del Consejo de la Comunidad Económica Europea, del 3 de octubre de 1989, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, y la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación. En el Convenio Europeo, el derecho de réplica se ubica en el artículo 8º del Capítulo Segundo, intitulado "Disposiciones relativas a la programación", cuyo texto establece que "Cada Parte transmisora se asegurará de que toda persona física o jurídica, cualquiera que fuere su nacionalidad o su lugar de residencia, pueda ejercer un derecho de réplica o tener acceso a otro recurso jurídico o administrativo equiparable con respecto a emisiones transmitidas o retransmitidas ... Cuidará en particular de que el plazo y las modalidades previstas para ejercer el derecho de réplica sean suficientes para permitir el ejercicio efectivo del derecho de réplica. El ejercicio efectivo de este derecho o de otros recursos jurídicos o administrativos equiparables deberá estar asegurado tanto desde el punto de vista de los plazos como por lo que se refiere a las modalidades de aplicación.

"A tal efecto, el nombre del radiodifusor responsable del servicio de programas será identificado a intervalos regulares por medio de todas las indicaciones adecuadas".

persona física o moral cuya imagen o reputación hubiesen sido afectadas por una transmisión, de que su inconformidad o aclaración fuese difundida en el mismo espacio, y con igual relevancia y extensión, dentro de un plazo improrrogable de siete días naturales y, si no fuera posible hacerlo en el mismo programa, debería cumplirse en un horario de transmisión equivalente.

Este derecho se haría valer directamente ante la emisora involucrada sin requerir la intervención de la autoridad administrativa, sino en el caso de que la

Por su parte, el Capítulo V de la Directiva del Consejo, se refiere en el artículo 23 al derecho de réplica, señalando, en el apartado 1, que *"Sin perjuicio de las demás disposiciones civiles, administrativas o penales adoptadas por los Estados miembros, cualquier persona física o jurídica, independientemente de su nacionalidad, cuyos legítimos derechos, en particular por lo que atañe a su honor y su reputación, hayan sido lesionados como consecuencia de una alegación incorrecta hecha en programa televisivo deberá poder disponer de un derecho de réplica o medidas equivalentes"*.

Finalmente, la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación, establece el concepto y procedimiento para el pleno ejercicio de este derecho, indicando en su artículo 1º que *"Toda persona, natural o jurídica, tiene derecho a rectificar la información difundida, por cualquier medio de comunicación social, de hechos que le aludan, que considere inexactos y cuya divulgación pueda causarle perjuicio"*.

"Podrán ejercitar el derecho de rectificación el perjudicado aludido o su representante y, si hubiese fallecido aquél, sus herederos o los representantes de éstos".

El procedimiento para el ejercicio del derecho de rectificación, detallado en los artículos 2º y 3º de la Ley en comento, es el siguiente:

a) El derecho se ejercitará mediante la remisión del escrito de rectificación al director del medio de comunicación dentro de los siete días naturales siguientes a la difusión de la información que se desea rectificar.

b) La rectificación deberá limitarse a los hechos de la información que se desea rectificar.

c) El director del medio de comunicación deberá difundir íntegramente la rectificación, dentro de los tres días siguientes al de su recepción, con la misma relevancia a aquella en que se difundió la información que se rectifica.

d) La rectificación será siempre gratuita.

Asimismo, en los artículos 4º a 8º de la Ley en cita, se establece la acción de rectificación, como el recurso que tiene el perjudicado cuando el medio involucrado no respete el derecho de rectificación y la forma en que se hará valer tal recurso, atentos a los siguientes principios:

a) La acción de rectificación se ejercitará mediante escrito, acompañando la rectificación y la justificación de que se remitió en el plazo señalado, dentro de los siete días siguientes a aquél en que debió haberse hecho la rectificación.

b) Se ejercitará ante el Juez de Primera Instancia de su domicilio o ante el del lugar en que radique el medio de comunicación.

c) Contra la resolución que emita el Juez no procederá recurso alguno.

Boletín Oficial del Estado, *"Legislación sobre la Radio y la Televisión"*. Compilación preparada por la Dirección General de Medios de Comunicación Social del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría de Gobierno. Primera Edición. Agosto 1990. Madrid, España. págs. 35-37; 457; 482.

concesionaria o permisionaria se negara a hacerlo, en cuyo evento le seria ordenada la aclaración so pena de multa o sanción mayor.

4. La democratización política de la radio y la televisión.

Como parte de el proceso de democratización de la radio y la televisión, a través de la nueva Ley, es necesario e importante señalar obligaciones en materia político electoral a todos los medios.

Sobre este punto, debe reconocerse en principio que este conjunto de obligaciones a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión no podría quedar contenido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como actualmente se hace, toda vez que la naturaleza de éste limita su imperatividad a los partidos políticos y autoridades electorales.

Lo anterior no significa anular o eliminar los conceptos del COFIPE, sino por el contrario, retomarlos en el nuevo instrumento jurídico, además de incluir los temas ubicados en el centro amplio de los intereses manifestados por los partidos políticos en el pasado reciente, bajo el principio indicativo de la equidad, entendido como el trato correspondiente a la condición y circunstancia de cada uno, pero no equivalente a la igualdad.

De esta manera, el establecimiento de obligaciones en materia político electoral para los medios de comunicación en la Ley General de Radio y Televisión implicaría la derogación de los artículos 44 a 48 del COFIPE, toda vez que su contenido, debidamente adecuado, pasaría a formar parte de aquélla.

Ahora bien, es importante señalar la conveniencia de que la Ley contenga sólo los principios sustantivos, dejándose las fórmulas adjetivas a un Reglamento de la Ley General de Radio y Televisión en materia de Obligaciones Político Electorales, instrumento cuya formulación y modificación por el Presidente de la República, permitiría conducir en forma ágil la negociación con los partidos políticos.

En este orden de ideas, recogiendo las disposiciones contenidas en el COFIPE, la nueva Ley General de Radio y Televisión establecería:

1. La obligación de los permisionarios y concesionarios de radio y televisión de otorgar, por conducto del Ejecutivo Federal, a cada partido político con registro definitivo, tiempos de transmisión, tomados de aquéllos que corresponden al Estado, observando las modalidades que se indiquen en el Reglamento de la Ley General de Radio y Televisión en materia de Obligaciones Político Electorales. La Secretaría de Gobernación garantizará la cobertura nacional de estas emisiones en horarios preferentes.

Como se observa, este principio establecería los lineamientos básicos sobre el uso de los tiempos del Estado, a saber:

- a) La obligación de los concesionarios y permisionarios de otorgarlos, lo cual no podría fijarse en el COFIPE;
 - b) Que sólo los partidos políticos con registro definitivo serían acreedores a estos tiempos, y
 - c) Que las modalidades para su uso se establecerían en un Reglamento electoral de la Ley General de Radio y Televisión.
2. El derecho de todo partido político con registro definitivo de disponer de quince minutos mensuales, tanto en la radio como en la televisión. Además de este tiempo regular mensual, los partidos políticos tendrán derecho a participar conjuntamente en un programa especial que establecerá y coordinará la autoridad federal electoral, en los términos del Reglamento de esta Ley en materia de Obligaciones Político Electorales.

Esta disposición retoma el contenido del artículo 44 del COFIPE, en sus párrafos 1 y 5.

Cabe señalar que el artículo 45 del COFIPE, relativo a los dos programas semanales de los partidos políticos, su presentación mediante sorteo y las atribuciones de la Comisión de Radiodifusión del IFE para conocer los guiones técnicos y realizar la producción de los programas, deberá trasladarse al Reglamento especial de la Ley, en la inteligencia de que podrían ser

cuestiones sujetas a variación, por lo que no convendría supeditarlas a la rigidez de la Ley.

3. El incremento en la duración de las transmisiones a que se refiere el primer párrafo del punto anterior en periodos electorales, en forma proporcional a la fuerza electoral de cada partido político.

Este principio retoma el contenido del artículo 44 del COFIPE, en su párrafo 2.

Los párrafos 3 y 4 de dicho artículo, referentes a la proporción que los partidos políticos deberán destinar para difundir sus plataformas y la posibilidad de coberturas regionales, deberán tratarse en el Reglamento especial, por ser aspectos adjetivos.

4. Los aspectos relativos al acceso de los partidos políticos durante los procesos electorales extraordinarios.

Además, independientemente de lo señalado anteriormente, tendríamos que hablar de una nueva ley para la radio y la televisión en la que se estableciera la prohibición de cualquier práctica discriminatoria, favoreciendo en cambio un tratamiento equitativo derivado del reconocimiento a la pluralidad política.

Así, atendiendo las iniciativas más insistentes de los partidos políticos y en el marco de una ley democratizadora, se establecerían nuevas figuras y se fijaría la obligación de conductas positivas, las que se explican en los siguientes incisos.

4.1. Derecho de rectificación.

Esta prerrogativa tendría como propósito que cualquier partido pueda responder, a través de los medios, a las manifestaciones que pudieran dañar su reputación.

Mediante este derecho, la emisora en cuestión estaría obligada a difundir las aclaraciones hechas por representantes acreditados de los partidos políticos, en el mismo programa y con la misma duración de la nota cuestionada, debiendo ser desahogado en forma expedita, 48 horas tal vez, aun más que tratándose de las rectificaciones de particulares.

Este derecho de rectificación de los partidos políticos frente a los permisionarios y concesionarios de radio y televisión, se ejercitaría cuando concurrieran determinadas condiciones y bajo los siguientes principios:

- a) Que personas al servicio de la estación o terceros, a través de ésta, mencionen explícitamente o aludan al partido político, sus candidatos, directivos o miembros;
- b) Que el contenido de la transmisión se considere falta de objetividad por el partido político;
- c) Que el contenido de la transmisión sea motivo de un daño real o potencial, según el partido político;

- d) El derecho se ejercerá mediante escrito dirigido por el representante acreditado del partido político al Presidente, Director o Gerente de la empresa concesionaria, o al responsable de los servicios informativos de la misma, dentro de un plazo de siete días naturales, contados a partir de la transmisión que se desea rectificar;
- e) La rectificación se limitará a los hechos controvertidos de la información divulgada y su extensión no excederá a la de ésta;
- f) La estación involucrada deberá proceder a transmitir la rectificación de que se trate dentro de los tres días naturales siguientes al de su recepción, en el mismo programa y horario en que se divulgó la información y, cuando esto no fuera comprobadamente posible, se difundirá en un espacio de relevancia y audiencia semejantes;
- g) La rectificación será siempre gratuita;
- h) Cuando la emisora se niegue a difundir la rectificación, dentro de los dos días naturales siguientes a la recepción de la solicitud hecha por el partido político, deberá señalar sus razones por escrito a éste, dando parte a la Secretaría de Gobernación, en recurso de reconsideración, para que resuelva lo conducente dentro de los dos días naturales siguientes a la recepción del escrito de la emisora, oyendo previamente al partido político,
y

- i) La resolución de la Secretaría de Gobernación será inapelable y podrá ser en el sentido de admitir la improcedencia de la rectificación u ordenar su transmisión en la forma solicitada por el partido político o con las modificaciones necesarias en términos de ley.

Los anteriores incisos constituyen los principios básicos del derecho de rectificación, en el cual se han tomado como modelo las disposiciones correlativas adoptadas en España.⁹² En el Reglamento especial de la Ley quedarían detalladas, particularmente, las formalidades del procedimiento.

4.2. Equidad en el tratamiento técnico.

Para evitar la distorsión de los candidatos y sus campañas por un manejo indebido de la imagen y/o sonido. Lo anterior conlleva al establecimiento de características comunes en el tratamiento informativo de las campañas, en cuanto

⁹²Ver nota al pie número 91.

Adicionalmente, es pertinente mencionar lo que la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General establece en relación con el derecho de rectificación.

De esta manera, la Sección 7ª del Capítulo VI intitulado "Procedimiento Electoral", artículo 68, indica:

"Cuando por cualquier medio de comunicación social se difundan hechos que aludan a candidatos o dirigentes de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que concurren a la elección que éstos consideren inexactos y cuya divulgación pueda causarles perjuicio, podrán ejercitar el derecho de rectificación, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 2/1984, del 23 de marzo, con las siguientes especialidades:

"a) Si la información que se pretende rectificar se hubiera difundido en una publicación cuya periodicidad no permita divulgar la rectificación, en los tres días siguientes a su recepción, el director del medio de comunicación deberá hacerla publicar a su costa dentro del plazo indicado en otro medio de la misma zona y de similar difusión.

"b) El juicio verbal regulado en el párrafo 2º del artículo 5º de la mencionada Ley Orgánica se celebrará dentro de los cuatro días siguientes al de la petición".

Boletín Oficial del Estado, *op. cit.* pág. 42.

a formato y calidad técnica, de manera tal que no se distorsione la imagen o sonido ni se omitan o afecten escenas relativas a la asistencia en mítines o se trastoque el sentido con el uso de voz en "off".

Así, en la nueva Ley se plasmaría la obligación de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión de garantizar la misma calidad técnica de transmisión a los actos de campaña y propaganda electoral de los partidos políticos, así como a la cobertura informativa de éstos, en los términos del Reglamento de esta Ley en materia de Obligaciones Político Electorales.

Esta disposición recoge un reclamo constante, cuyo detalle en el Reglamento especial de la Ley, podría abordar lo siguiente:

- a) Uniformidad en la calidad de imagen y/o sonido, en una norma técnica definida por peritos en radiodifusión;
- b) En la televisión, reglamentar el manejo de ángulos visuales para evitar la distorsión de la asistencia a actos de campaña, y
- c) En la televisión, reglamentar el uso de la denominada "voz en off" mientras se presentan las imágenes de un acto electoral, para evitar su manipulación.

4.3. Respeto expreso a la libertad de expresión.

De los comunicadores de la radio y la televisión en el tratamiento de los candidatos y sus campañas.

Para ello, se establecería que, en términos de la Constitución y de las leyes, los permisionarios y concesionarios de la radio y la televisión, así como los locutores, cronistas y comentaristas gozan de la libre expresión y manifestación de sus ideas, acerca de los partidos políticos, sus candidatos, campañas, directivos o militantes.

Con este principio, se reconoce la libre expresión, dentro de los límites de la Constitución y las leyes, zanjando la controversia que en detrimento de las garantías fundamentales pretendiera limitar esta libertad en provecho de una causa partidista.

4.4. Igualdad de oportunidades para la contratación de espacios y difusión de campañas.

Lo que se traduciría en que, dentro de topes que moderen el gasto en campañas, por cada espacio vendido a cualquier partido, el canal o estación del caso tendría la obligación de ofrecer en venta otro a cada uno de los demás partidos, en el mismo horario que al primero.

Igualmente, por cada entrevista concedida al candidato de cualquier partido, tendría la obligación de conceder a cada uno de los demás contendientes otra de la misma duración y en el mismo horario que la primera.

En cuanto al tiempo que los medios dan a candidatos y campañas, sea como cobertura de actos o en función editorial, debería ponderarse la conveniencia de fijar la obligación de darles un tratamiento equitativo. Es decir, independientemente de que en un día cualquiera la información proveniente de algún partido, candidato o campaña tenga especial relevancia, el tiempo que abarque su tratamiento en ese día particular y en el conjunto del proceso electoral no excedería de un porcentaje determinado respecto de las demás.

En función de lo anterior, la Ley establecería la obligación de los concesionarios de la radio y la televisión dar acceso equitativo a los partidos políticos para la contratación de tiempos destinados a difundir mensajes para la obtención del voto durante las campañas electorales, conforme a las normas y procedimientos fijados en el Reglamento de esta Ley en materia de Obligaciones Político Electorales, conforme a los siguientes principios:

- a) Por cada espacio vendido a un partido político, el concesionario deberá dar la oportunidad a los restantes de contratar otro espacio en la misma estación y horario, y

- b) Ningún partido político podrá recibir descuentos, espacios adicionales o beneficios de cualquier clase, que no sean los mismos para los demás, independientemente del monto a que ascienda la contratación de cada uno.

Se incluyen como novedad reglas para la contratación de espacios en la radio y en la televisión. La equidad se asume aquí como igualdad de oportunidades para contratar, considerando que a los concesionarios -en tanto particulares- les está vedado hacer distingo entre los partidos políticos, además de que la desigualdad de oportunidades podría ser reputada como una práctica monopólica, en términos del artículo 10, fracciones V y VII de la Ley Federal de Competencia Económica.⁹³

De cualquier forma, las provisiones específicas para la contratación de espacios, actualmente señaladas en el artículo 48 del COFIPE, deben ser reelaboradas en el Reglamento especial de la Ley.

4.5. Derecho ciudadano a la información electoral.

Este derecho garantizaría que los ciudadanos estén enterados de los tiempos y porcentajes destinados por los permisionarios y concesionarios de radio y televisión a cada partido político, durante periodos electorales.

⁹³Debe remarcarse que el tratamiento distinto en medios sólo sería legítimo cuando lo hiciera el poder público, no cuando derivara del arbitrio de particulares o de arreglos secretos entre ellos y la cúpula del sistema. Lo anterior tiene que ver con un principio de la democracia: "cada persona un voto", conforme al cual queda vedado a los empresarios de la radio y la televisión traducir su legítima preferencia individual por un partido en una inducción masiva sobre la ciudadanía entera, que discrimine a los otros contendientes, ni prestarse a que esto suceda, puesto que sus derechos sobre los canales concesionados no se extienden al extremo de servir a intereses políticos personales.

En consecuencia, es obligación de los permisionarios y concesionarios de la radio y la televisión transmitir semanalmente, con cargo a los tiempos del Estado, las cápsulas en que se informe a la ciudadanía acerca de dichos tiempos y porcentajes, a partir de los datos recabados por la autoridad federal electoral.

Habida cuenta de que los medios tienen libertad amplia para tratar las campañas, se considera natural que asuman frente a la ciudadanía el ejercicio responsable de esa libertad, haciéndose públicos los tiempos y porcentajes que destinan a cada partido político.

En el Reglamento especial de la Ley que se propone, se señalaría como información a conocer por la ciudadanía:

- a) Los tiempos y porcentajes destinados por cada programa de noticias y/o comentarios;
- b) Los tiempos y porcentajes destinados por cada emisora, y
- c) Los tiempos y porcentajes destinados por el grupo empresarial al que pertenezca la emisora.

4.6. Asignación de tiempos para mensajes de corta duración.

Con base en la modificación del Acuerdo presidencial del 1º de julio de 1969, relativo a los tiempos en favor del Estado que se destinan por costumbre a la difusión de mensajes breves.

En este sentido, la nueva Ley señalará que en periodos electorales, cada partido político tendrá derecho, en forma proporcional a su fuerza electoral, a recibir gratuitamente tiempo para la difusión de mensajes de hasta treinta segundos, destinados a la obtención del voto, con cargo al que los concesionarios deben poner a disposición del Ejecutivo Federal.

Lo anterior, con el propósito de satisfacer la demanda de los partidos políticos de oposición para tener acceso a esta clase de mensajes durante periodos electorales, a la cual se han opuesto los concesionarios de la radio y la televisión, lo que favorecería además un acuerdo político nacional que culmine en la reforma electoral propuesta por el C. Presidente de la República.

Esta proposición está relacionada con una redefinición de la comunicación social del Ejecutivo Federal que reestructure el uso de los tiempos que corresponden al Estado, tópico del que se hablará en inciso posterior.⁹⁴

⁹⁴*Infra.* pág. 107.

Como se observa, los lineamientos mencionados apuntan a que la radio y la televisión den un tratamiento igualitario, en principio, a todos los partidos políticos, sin importar su fuerza electoral. Esto se debe a que, siendo instituciones de interés público constitucionalmente reconocidas, ningún particular debe discriminarlas; a diferencia del Poder Legislativo que, con la representación política que posee y en atención al interés de la sociedad, puede establecer diferencias relativas al financiamiento y asignación de tiempos estatales adicionales en radio y televisión durante los periodos electorales.

5. Redefinición del uso de tiempos en favor del Estado y la reformulación del programa de comunicación social.

En el numeral 4 del Capítulo Segundo, correspondiente a los tiempos en radio y televisión que por ley corresponden al Estado, se concluyó que es necesaria la modificación del uso que debe dárseles, en virtud de, como se apuntó entonces, las dificultades en su aplicación y la falta de un programa de comunicación social eficaz, además de la monopolización que sobre éstos ejerce el Ejecutivo Federal y que impiden el aprovechamiento efectivo de estos tiempos.

A manera de ejemplo, es interesante mencionar, en relación con el tiempo que le corresponde al Estado en términos del Acuerdo presidencial de 1969⁹⁵, que la televisión transmite sólo el 84% del tiempo ordenado para campañas, mientras que en la radio la omisión de dichas campañas representa el 90% de las infracciones detectadas.

En cuanto a las transmisiones gratuitas diarias que las estaciones de radio y televisión deben efectuar, en términos del artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión y 12 de su Reglamento, con material proporcionado por el Ejecutivo Federal, cabe decir que éstas, casi invariablemente, se limitan en la radio a transmitir treinta minutos de música continua "*por cortesía de R.T.C.*", lo que no tiene sentido alguno en materia de comunicación social.

Aun más, actualmente no existen espacios abiertos a la expresión de los gobiernos de Estados y Municipios, como tampoco lo existe para los gobernados. Para ser congruentes con una división funcional del poder público en Federación, Estados y Municipios, un programa nacional de comunicación social debería abrir estos espacios.

Lo anterior nos conduce a la obligada y necesaria redefinición del uso del tiempo que corresponde al Estado en los medios, para dar la participación señalada a los Estados y Municipios y a los gobernados, con lo que además de ser aprovechada la totalidad de este tiempo, se beneficiaría a todos los sectores que intervienen en la sociedad mexicana.

⁹⁵*Supra.* págs. 46 y 47.

El Instituto Nacional y los estatales de la Radio y la Televisión, a través de sus Consejos, participarían en este proceso de reestructuración de los tiempos en favor del Estado. Así, al opinar sobre los diversos programas de comunicación social con la intención de homologarlos, priorizarlos, armonizarlos y complementarlos, de manera tal que pueda hablarse de programas globales de comunicación social, en lo federal y en lo estatal, dando atención prioritaria al interés social general y no sólo a lo estrictamente político, se aportarían otros elementos democratizadores.

Además, la comunicación social debe encaminarse a la objetividad, abandonando la autocomplacencia, la parcialidad o la manipulación. Hoy los mensajes dicen: "*Falta mucho por hacer, pero ...*" y a continuación expresan un logro administrativo. Si hemos de ser congruentes con el derecho a la información, tan importante como referir lo alcanzado, es saber con exactitud cuánto falta por hacer, para que la sociedad cuente con elementos de juicio equilibrado.

En otro orden de ideas, aun cuando la radio y la televisión sean materia de competencia federal, debe tenerse presente que su función social sólo será plenamente entendida si atiende a la población entera, abarcando sus necesidades y demandas de información y comunicación, no solo consideradas desde la perspectiva de diferencias políticas o económicas sino, ante todo, por su distribución geográfica, regional y cultural.

En relación con lo anterior, y tomado en cuenta la participación que los niveles de gobierno estatal y municipal tendrían en los tiempos del Estado, sería conveniente

distinguir, como un primer paso, las cadenas y redes nacionales y las locales y regionales, quedando aquéllas al servicio del nivel federal, en tanto las segundas para el estatal y municipal.

Finalmente, cabe apuntar que la apertura de estos espacios, no sólo debe darse en la televisión abierta y en la radio, sobre lo cual hay una práctica de años, sino también en los medios recientes como la televisión por cable, la de señal restringida y otras tecnologías, actualmente ajenas a estos esfuerzos de comunicación social.

6. Límites a la propiedad.

Tomando como modelo el caso francés⁹⁶, y en el entendido de que no se aplicarían retroactivamente, las limitaciones a la propiedad podrían orientarse en las siguientes líneas:

- a) Que una persona física o moral concesionaria no pueda tener derechos sobre más de un sistema de cobertura nacional;
- b) Un máximo de tenencia directa o indirecta de capital o derechos de voto en la sociedad concesionaria y, de la misma manera, que cuando tuviera esos

⁹⁶Ley N° 86-1067 del 30 de septiembre de 1986, reactiva a la libertad de comunicación, publicada en el Periódico Oficial de la República Francesa el 1° de octubre de 1986.

También, Ley N° 86-1210 del 27 de noviembre de 1986, que completa a la Ley N° 86-897, del 1° de agosto de 1986, que reforma el régimen jurídico de la prensa; y a la Ley N° 86-1067 del 30 de septiembre de 1986, reactiva a la libertad de comunicación, publicada en el Periódico Oficial de la República Francesa el 28 de noviembre de 1986.

derechos en más de una, el límite de propiedad en la segunda y subsecuentes fuera cada vez menor que en la primera, conforme a un factor previamente determinado, y

- c) En los sistemas distintos de los nacionales, que el conjunto de sociedades en el que una persona física o moral tuviera intereses, no excediera una cobertura determinada del auditorio potencial dentro de la zona o región de que se trata.

Con esto se favorecería la pluralidad en los medios de comunicación, introduciendo un último elemento de corte democrático, como lo es la redistribución de su propiedad, estableciendo limitantes cuyo desarrollo requerirá de cuidadosa precisión.

CONCLUSIONES

Primera.- El espacio situado sobre el territorio nacional, en el que se propagan las ondas electromagnéticas, es un bien público, cuyo dominio directo corresponde a la Nación.

Segunda.- La radio y la televisión constituyen vías generales de comunicación. Su reglamentación es competencia federal, siendo esto una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

Tercera.- La Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento, sin reformas que los hagan instrumentos jurídicos eficaces, constituyen el marco normativo de la radio y la televisión y, dado el avance tecnológico y la diversidad de intereses económicos y políticos que intervienen en su funcionamiento, se ha vuelto ineficiente, escaso, inaplicable y obsoleto, favoreciendo con ello que estos medios se manejen bajo sus propias reglas y atendiendo a sus propios intereses.

Cuarta.- La radio y la televisión tienen por ley la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de convivencia humana. Sin embargo, sus transmisiones demuestran que se han alejado cada vez más de sus objetivos.

Es necesaria la revisión y actualización de la legislación vigente en materia de medios de comunicación electrónica, para hacerla moderna -incorporando a las nuevas tecnologías- y democrática -estableciendo figuras que permitan la participación de la sociedad en la radio y la televisión- y para que cumplan con su trascendente función social.

Quinta.- El procedimiento actual para otorgar concesiones y permisos para explotar estaciones de radio y canales de televisión constituye una actividad completamente discrecional del Ejecutivo Federal, que ha favorecido la concentración de estos medios en grupos reducidos de empresas.

Se requiere de una estructura legal que, a través de reglas claras y procedimientos transparentes, debidamente supervisados por autoridades competentes, permita que personas físicas o morales diferentes de los actuales consorcios radiofónicos puedan obtener concesiones y permisos, además de tomar en cuenta el intenso avance tecnológico que en materia de medios de comunicación se viene dando.

Sexta.- La Ley Federal de Radio y Televisión establece normas relativas a los contenidos permisibles en las transmisiones de radio y televisión, es decir, que no ataquen la moral y las buenas costumbres. Sin embargo, existen dificultades en la aplicación de estos preceptos.

Deben establecerse disposiciones que precisen claramente los lineamientos a seguir en la supervisión de las transmisiones, a fin de evitar interpretaciones equívocas y facilitar el cumplimiento de estas normas.

Séptima.- Los tiempos que por ley corresponden al Estado en radio y televisión no son utilizados en su totalidad, además de que existen dificultades en la aplicación de las disposiciones legales que los regulan.

Es necesario redefinir el uso que se da a estos tiempos, de tal manera que, además de difundir los mensajes del Gobierno Mexicano en sus diferentes niveles, sean espacios abiertos a la pluralidad, en los que intervengan grupos sociales, organizaciones civiles, instituciones de educación e, incluso, ciudadanos a título individual.

Octava.- El acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión es un derecho consagrado constitucionalmente que se encuentra reglamentado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. No obstante, las obligaciones en él señaladas no pueden ser exigibles a los concesionarios y permisionarios, toda vez que la naturaleza del Código limita su imperatividad a aquellas entidades de interés público y a las autoridades electorales.

Novena.- La radio y la televisión desempeñaron un papel muy importante en el pasado proceso electoral federal, consistente en la publicidad de los partidos y candidatos contendientes difundida al electorado a través de estos medios, además de la inequidad en los contenidos informativos y la abierta preferencia de los dueños de los medios en favor del candidato oficial.

Este papel, que fue nombrado de distintas maneras por diferentes personas, el *voto electrónico* para Alma Rosa Alva de la Selva o el *miedo electrónico* para Raymundo Riva Palacio, incidió de manera determinante en el resultado de las elecciones, toda vez que la radio y la televisión fueron instrumentos eficaces para descreditar a los candidatos de oposición o para beneficiar al candidato oficial.

Décima.- Las propuestas elaboradas por partidos políticos y las recomendaciones y exhortaciones planteadas por el Instituto Federal Electoral, a través de Acuerdos tomados en su Consejo General, tendentes a favorecer la imparcialidad y la equidad en la cobertura de campañas en radio y televisión, carecieron de la fuerza necesaria para ser respetadas y obedecidas.

Décima Primera.- Las sociedades civil y política tuvieron una actividad destacada en la elaboración de iniciativas y propuestas tendentes a la revisión y modificación de la Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento e, incluso, a la creación de un nuevo marco legal para estos medios, lo que culminó con la Consulta Pública en materia de Comunicación Social, convocada y supervisada por el Poder Legislativo Federal y celebrada durante los meses de junio y julio de 1995, a través de diez foros regionales realizados en toda la República Mexicana.

Décima Segunda.- La democratización de la radio y la televisión, como aspecto fundamental de la reforma democrática nacional, se refiere tanto a la participación de todos los sectores de la sociedad en la toma de decisiones concernientes a su regulación y funcionamiento, como al establecimiento de espacios en los que tales sectores sean tomados en cuenta, así como de figuras que se creen para este fin.

Los elementos estimados necesarios para hacer posible el cambio en estos medios, y que quedarían plasmados en una Ley General de Radio y Televisión, se visualizan a través de: un Instituto Nacional de la Radio y la Televisión; espacios de radio y televisión en los que diferentes sectores de la sociedad se manifiesten; el derecho de rectificación; obligaciones en materia político electoral, y límites a la propiedad.

La instauración de estos elementos facilitaría el logro de la reforma democrática nacional, que busca retomar los principios constitucionales que deben regir el sistema político mexicano.

Décima Tercera.- La Ley General de Radio y Televisión que se propone contiene los principios centrales que inspiran la reforma democrática de estos medios, estableciendo la competencia concurrente de la Federación y los estados en la aplicación de sus normas; sujetando a este nuevo orden jurídico a todas las tecnologías de uso presente y futuro, que sean vehículos de ideas en cualquier forma; creando instancias de participación ciudadana para una supervisión de los medios, y abriendo espacios a la expresión de la sociedad.

Décima Cuarta.- La Ley General de Radio y Televisión se crearía como un documento concreto, enfocado hacia los aspectos sustantivos, para dejar lo adjetivo a los reglamentos que puedan derivarse de ella y deban normar la actividad de esta industria en ámbitos específicos, como son los límites permisibles en los contenidos de las transmisiones, modalidades de acceso de grupos ciudadanos y comercialización y publicidad, entre otros.

Décima Quinta.- El Instituto Nacional de la Radio y la Televisión, cuya creación se propone, sería un órgano de control de la ciudadanía que constituiría sin duda un avance relevante en la evolución democrática de estos medios. Dicho Instituto se compone de una Dirección Ejecutiva y un Consejo Nacional de Radio y Televisión, integrado en su mayoría por consejeros ciudadanos.

Al ejecutar las funciones que se le han asignado, el Consejo Nacional ejercería un control sobre la radio y la televisión, permitiendo con ello un ejercicio real del poder social.

Atentos a la competencia concurrente de la Federación y los estados, se crearían tantos Institutos locales como entidades federativas existen, con la misma estructura y funciones que el Nacional.

Décima Sexta.- La participación de la sociedad en la radio y la televisión debe garantizarse a través de dos formas: primero, con la apertura de espacios a la expresión de grupos representativos de la pluralidad nacional, como partidos políticos y asociaciones civiles cuyo quehacer sea ejemplificativo de la dinámica social mexicana; segundo, a través de la reglamentación del derecho de réplica o rectificación, para que cualquier persona cuya imagen o reputación sea afectada por el contenido de una transmisión, pueda aclararla en el mismo espacio y con igual relevancia y extensión.

Décima Séptima.- El establecimiento de obligaciones en materia político electoral para la radio y la televisión, como parte del proceso de democratización de los medios, implica la derogación de las disposiciones correlativas marcadas en el Título III del Libro Segundo, artículos 41, inciso a), y 42 a 48, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para adecuarlas y retomarias en la nueva Ley. Además, comprende la instauración de normas relativas al derecho de rectificación; a la equidad en el tratamiento técnico, para evitar la distorsión de los candidatos a puestos de elección, y sus campañas, por un manejo indebido en la imagen y/o sonido; al respeto expreso a la libertad de expresión de los comunicadores de la radio y la televisión, en el tratamiento de los candidatos y sus campañas; a la igualdad de oportunidades para la contratación de espacios y difusión de campañas, y al derecho ciudadano a la información electoral.

Décima Octava.- La redefinición del uso de los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión debe comprender, además del ámbito federal, la debida participación de las entidades federativas, los municipios y los gobernados, aprovechando así la totalidad de estos tiempos y beneficiando a todos los sectores que intervienen en el desarrollo de la sociedad mexicana. La apertura de estos espacios debe darse no sólo en televisión abierta y en radio, sino también en la televisión por cable, señal restringida y otras tecnologías, actualmente ajenas a estas obligaciones.

Décima Novena.- La reformulación del programa de comunicación social va encaminada a lograr la objetividad en la difusión de la información, abandonando la autocomplacencia, la parcialidad o la manipulación y debe atender a la población entera, abarcando sus necesidades y demandas de transparencia en el uso de estos medios y en la comunicación, no sólo consideradas desde la perspectiva de diferencias políticas o económicas, sino, ante todo, por su distribución geográfica, regional y cultural.

Vigésima.- Un último elemento de carácter democratizador que favorecería la pluralidad en los medios de comunicación lo constituye la redistribución de la propiedad de estaciones de radio y canales de televisión, a través de limitantes cuyo desarrollo requiere de precisiones y en el entendido de que no podrían ser aplicadas retroactivamente.

Dichas limitantes se referirían básicamente a la imposibilidad de que una persona física o moral pueda tener derechos sobre más de un sistema de cobertura nacional; la determinación de porcentajes máximos de tenencia directa o indirecta de capital o derechos de voto en la sociedad concesionaria, así como el señalamiento de que cuando se tuviera tales derechos en más de una empresa concesionaria, los límites de propiedad en la segunda y subsecuentes fueran cada vez menores que en la primera.

APENDICE

**1. CUADROS DE UN COMPARATIVO INTERNACIONAL SOBRE
ALGUNOS TEMAS DE LA REFORMA A LA LEY FEDERAL DE
RADIO Y TELEVISIÓN***

*Tomado de un documento interno elaborado en la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación.

CUADRO 1.1. ORGANISMOS REGULADORES DE LOS CONTENIDOS.

<p>- La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación (R.T.C.) se encarga de autorizar el contenido de las emisiones distribuidas a través de cualquier medio físico en territorio nacional de señales de radio y televisión, en términos del artículo 11 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.</p> <p>- R.T.C. supervisa y vigila que las transmisiones de radio y televisión cumplan con las disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento.</p>	<p>- El Consejo Superior Audiovisual, autoridad independiente, fue creado bajo la Ley del 17 de enero de 1989 y garantiza el ejercicio de la libertad audiovisual.</p> <p>- Sus misiones son:</p> <p>a) El respeto a la expresión plural de corrientes de pensamiento y opinión;</p> <p>b) Vigilar la protección de los niños y adolescentes, y</p> <p>c) Defender e ilustrar la cultura y lengua francesa y la libre competencia y diversidad de programas.</p> <p>- El Consejo Superior Audiovisual ejerce control sobre la actividad publicitaria y establece unos "cuadernos de cargos" en los que estipula las obligaciones particulares y generales de las sociedades nacionales y privadas.</p> <p>- Además, señala obligaciones a los canales, tiene facultades para sancionar y fija las modalidades del derecho de réplica.</p>	<p>- La Comisión Parlamentaria del Congreso de los Diputados ejerce el control de Radio Televisión Española (RTVE), que integra a:</p> <p>a) Radio Nacional Española (RNE, fusión de Radio Nacional Española y Radio Cadena Española), y</p> <p>b) Televisión Española (TVE).</p> <p>- Esta Comisión regula indirectamente la comunicación privada por medio del Estatuto de la Radio y la Televisión.</p> <p>- La gestión directa de los servicios públicos de radiodifusión y televisión, se ejerce a través del ente público denominado RTVE, el cual se integra por:</p> <p>a) Un Consejo de Administración, formado por personas relevantes elegidas por el Congreso;</p> <p>b) El Consejo de Asesores, en el que participan trabajadores, representantes gubernamentales, culturales y los designados por entidades autónomas, y</p> <p>c) El Director General.</p>	<p>- El Consejo Nacional de Televisión monitorea y controla que no se violen las cláusulas de difusión y de concesión establecidas en la legislación para televisión.</p> <p>- La Secretaría de Cultura y Comunicación del Ministerio del Interior controla el comportamiento de las radios concesionadas en zonas fronterizas o de baja audiencia otorgadas en concesión a grupos de interés social.</p>	<p>- La Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) coordina y controla las telecomunicaciones, prescribe las normas que regulan la forma y contenido de la programación y tiene la facultad de revocar la licencia a aquellos que incurran en alguna violación a los estatutos en las leyes para radio y televisión.</p>
--	---	---	---	--

GUADRO 1.2. COMUNICACION ELECTORAL.

<p>- Los partidos políticos tienen derecho al uso, en forma permanente, de la radio y la televisión, de acuerdo con las formas y procedimientos que establece la ley.</p> <p>- Existe la contratación particular de tiempos para publicidad electoral (art. 48 del COFIPE).</p> <p>- Los partidos disponen de programas permanentes, especiales, regionales y adicionales en periodos electorales.</p> <p>- R.T.C. no tiene facultades expresas para la revisión de los contenidos de programas de partidos políticos.</p>	<p>- Para el acceso de los partidos políticos a los medios electrónicos, se distinguen tres etapas, en las que se aplican diferentes criterios:</p> <p>e) <i>Periodo preelectoral o de precampaña (tres meses anteriores a la primera vuelta de elecciones).</i>- Se aplica un concepto de equidad en el tiempo de palabra para cada partido, proporcional a su fuerza electoral, bajo la apreciación de los operadores de los medios.</p> <p>b) <i>Un mes antes de la primera vuelta de la elección.</i>- Cada medio otorga tiempo a cada partido, en tiempos cualitativa y cuantitativamente idénticos, sin importar el tamaño de éstos.</p> <p>c) <i>Se aplica solamente en los medios estatales.</i>- Se realiza una campaña oficial pagada por el Estado en la que prevalece una regla de estricta igualdad para todos los partidos, idéntico al caso precedente.</p>	<p>- No se permite la contratación de espacios para propaganda electoral, de acuerdo con la Ley del Régimen Electoral General y al Ley de Publicidad Electoral en emisoras municipales de radiodifusión sonora.</p> <p>- Sin embargo, existe la distribución de espacios gratuitos en Radio Televisión Española (RTVE).</p> <p>- Esta distribución la realiza la Comisión de Radio y Televisión, integrada por un representante de cada partido y actúa bajo la dirección de la Junta Electoral Central.</p> <p>- El derecho a publicidad gratuita le corresponde sólo a aquellos partidos que presenten candidaturas en más del 75% de las circunscripciones.</p>	<p>- No existe.</p>	<p>- <i>Tiempo comercial.</i>- Si un candidato compra un espacio de tiempo en radio o televisión, su contricante puede comprar igual cantidad de tiempo (Doctrina Zapple, de imparcialidad y equidad).</p> <p>-<i>Tiempo en noticieros.</i>- Las emisoras deben dar un tratamiento equitativo a candidatos a cargos públicos en noticieros.</p> <p>- <i>Tiempo en debates y comparencias.</i>- Es el denominado "free time". Si una emisora dedica su programación a algún debate o comparencia con los candidatos a un puesto público, debe dar igual cantidad de tiempo a los principales contendientes (Ley de Programación Política, U 315 a.).</p> <p>- <i>Tiempo en elecciones federales.</i>- Los candidatos tienen derecho a tiempos en medios electrónicos. Los candidatos estatales o locales no tienen este derecho (Ley de Programación Política, fracción V, U 312 a (7)).</p>
--	--	--	---------------------	---

(CONTINUA EN LA SIGUIENTE HOJA)

(CONTINUA DE LA HOJA ANTERIOR)

	<p>- Todo lo anterior es estrictamente supervisado por el Consejo Superior Audiovisual.</p>			<p>- Las emisoras tienen restricciones para no saturar sus transmisiones con la imagen de un candidato.</p>
--	---	--	--	---

CUADRO 1.3. REGIMEN DE CONCESIONES.

<p>- A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes le corresponde otorgar, revocar y sancionar las concesiones y permisos para radio y televisión.</p> <p>- Después de llenar los requisitos legales, el otorgamiento de la concesión es discrecional.</p> <p>- No existe ley antimonopolios en materia de medios electrónicos de comunicación.</p> <p>- La Comisión Federal de Competencia Económica ha empezado a intervenir en relación con limitaciones o restricciones para radio y televisión.</p>	<p>- Se llaman autorizaciones.</p> <p>- El Consejo Superior Audiovisual se encarga de otorgar autorizaciones, sancionar en caso necesario y garantizar el ejercicio de la libertad audiovisual.</p> <p>- Las autorizaciones se obtienen por concurso.</p> <p>- El Consejo hace un análisis detallado, con base en criterios culturales, económicos y de concentración.</p> <p>- Las candidaturas son sometidas a concurso, en el caso de los medios abiertos, o a un examen, en el caso del cable y satélite.</p> <p>- La Ley Antimonopolios de 1986 abrogó el monopolio en la programación.</p> <p>- La Ley 94-88, del 1º de febrero de 1994, anuncia nuevas disposiciones en el límite de autorizaciones, como el que una misma persona física o moral no puede detentar, directa o indirectamente, más del 49% del capital de una sociedad de televisión.</p>	<p>El Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones otorga las concesiones y aplica las sanciones.</p> <p>- Las otorga mediante licitación pública, en coordinación con el Ministerio de Relaciones de Cortes y la Secretaría de Gobierno.</p> <p>- Existe una Ley Antimonopolios, en la que se establece que una persona física o moral podrá tener tres concesiones como máximo, así como que nadie puede detentar más del 25% del capital de una cadena.</p> <p>- El Registro de concesionarios, organismo independiente del Ministerio de Comunicaciones, se encarga del registro de las sociedades públicas y privadas. La inscripción es obligatoria.</p>	<p>- Las concesiones se otorgan, mediante licitación pública, a personas físicas o morales de nacionalidad y residencia chilena.</p> <p>- No existe ley antimonopolios.</p> <p>- La Subsecretaría de Telecomunicaciones es la encargada de otorgar concesiones y sancionar, en el caso de televisoras.</p> <p>- Las concesiones para radiodifusoras las adjudica el Ministerio de Comunicaciones y Transportes.</p> <p>- Los postulantes deben presentar un programa y diseño técnico y otro financiero.</p> <p>- El programa técnico será aprobado, con carácter pericial, por la Subsecretaría de Telecomunicaciones.</p> <p>- Las concesiones son firmadas por el Ministerio y tienen una vigencia de 25 años.</p>	<p>- La Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) otorga las licencias de radio y televisión.</p> <p>- El aspirante se somete a concurso y debe presentar un estudio original de factibilidad, una vez que escoge la frecuencia disponible que operará.</p> <p>- El licenciatario debe tender solidez económica en fondos o bienes raíces que garantice que operará por lo menos durante dos años la estación.</p> <p>- El trámite para la asignación de licencias puede durar entre cinco y diez años. Una vez que se otorgan, pueden renovarse.</p> <p>- No se puede poseer una península y una estación de televisión o radio en un mismo Estado.</p>
--	--	---	---	---

(CONTINUA EN LA SIGUIENTE HOJA)

(CONTINUA DE LA HOJA ANTERIOR)

	<p>- Las faltas de las cadenas de radio y televisión a los "cuadernos de cargos" son sancionadas por el Consejo Superior Audiovisual, y van desde amonestaciones hasta la pérdida de la autorización. Los "cuadernos de cargos" integran la normatividad general para los medios de comunicación.</p>	<p>(Ley de Televisión Privada, Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, Ley el Tercer Canal de Televisión, Real Decreto por el que se regula el registro especial de sociedades concesionarias para la gestión indirecta del servicio público esencial en la televisión).</p>	<p>- Existe un grupo de radiodifusoras de mínima cobertura, comunales o de frontera, hasta 20 watts, sólo con fines culturales o comunicatorios, con prohibición de publicidad. La vigencia de estas concesiones es de tres años, y pueden ser renovadas.</p>	<p>(Wire or Radio and Television Communication; special provisions, Title 47 & 311, Constitución Federal de Estados Unidos, Broadcasting station license by applications and special requirements relation to 47 & 311).</p>
--	---	---	---	--

CUADRO 1.4. TIEMPOS OFICIALES Y TIEMPOS FISCALES.

<p>- Existen ambos:</p> <p>1. Oficiales.- Regulados por el artículo 69 de la Ley Federal de Radio y Televisión y 12 de su Reglamento. Son conocidos como "medias horas".</p> <p>2. Fiscales.- Regulados por el Acuerdo presidencial del 1º de julio de 1969, por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades.</p> <p>De acuerdo con esta disposición, los ccesionarios deben poner a disposición del Ejecutivo Federal el 12.5% del tiempo total de sus transmisiones.</p>	<p>- No existen estos conceptos.</p> <p>- La comunicación gubernamental se realiza a través de espacios comprados en los medios electrónicos de comunicación, con tarifas especiales.</p> <p>- En las cadenas públicas, existe la prerrogativa gubernamental de difundir mensajes de importancia nacional.</p>	<p>-No existen.</p> <p>- Sólo se establece que tanto los medios de comunicación estatales (RTVE) como los privados tienen la obligación de difundir y programar declaraciones y comunicados oficiales de interés público urgentes, sin reglas de cobertura específicas.</p>	<p>- No existen.</p> <p>- En Televisión Nacional de Chile, a través del espacio "Red Voluntaria de Televisión", a sugerencia del Consejo Nacional de Televisión, se transmiten mensajes de interés público.</p>	<p>- No existen.</p>
--	--	---	---	----------------------

CUADRO 1.5. COMUNICACION GUBERNAMENTAL.

<p>- México no dispone de una estructura gubernamental para la elaboración y difusión del discurso de Estado.</p> <p>- Son las áreas de comunicación social de cada dependencia y organismos las que negocian, a título individual, con concesionarios y permisionarios la cobertura de las acciones de gobierno que les son propias.</p>	<p>- Existe una estructura gubernamental denominada Sistema de Información y Difusión (del Primer Ministro), que articula y organiza las demandas de comunicación del conjunto de Ministerios y a partir de la cual se difunde el discurso de Estado a la ciudadanía y a los propios funcionarios públicos.</p>	<p>- No existe un organismo que se encargue específicamente de la comunicación social del gobierno.</p> <p>- Sin embargo, existe una Oficina Portavoz del Gobierno, que coordina y proporciona información del mismo.</p> <p>- También, cada Ministerio puede contratar espacios en los medios de comunicación para difundir información, sin existir una cobertura garantizada ni obligatoria.</p>	<p>- Se lleva a cabo a través del Ministerio del Interior y de la Secretaría de Comunicaciones y Cultura.</p> <p>- Su cobertura es voluntaria para los medios.</p> <p>- En caso de que el Gobierno requiera de tiempo garantizado en los medios, deberá contratar directamente y de acuerdo a las tarifas vigentes.</p>	<p>- Los gobiernos federal, estatal y local de Estados Unidos mantienen oficinas de información o voceros oficiales, para atender a la prensa o directamente al público.</p> <p>- No existe obligación hacia los medios para cubrir la comunicación gubernamental.</p> <p>- Si se requiere, el Gobierno compra tiempos en radio y televisión.</p>
---	---	---	---	---

CUADRO 1.6. MEDIOS ESTATALES, GUBERNAMENTALES O PUBLICOS.

<p>- No existen, a pesar que desde 1980 entraron en operación varios sistemas estatales de radio y televisión, que se encuentran bajo el organigrama de las entidades federativas a las que sirven.</p> <p>- La red del Instituto Mexicano de la Radio (IMER) es de carácter federal.</p> <p>- El Instituto Mexicano de Televisión (IMEVISION) se desincorporó para dar paso a la empresa privada Televisión Azteca.</p> <p>- En cuanto a los sistemas estatales de radio y televisión, está por comprobarse su eficacia, ya que hasta la fecha no se han constituido en una alternativa real de comunicación por presentar caídas y bajos ratings.</p> <p>- El debate sobre la efectividad de la comunicación cultural estatal y la comunicación comercial no ha sido resuelto.</p>	<p>- Existe un equilibrio del papel de la radio y la televisión a nivel geográfico y de públicos, entre las cadenas públicas y privadas. Es decir, el estado, en su búsqueda de satisfacer a todos los públicos y a diversas zonas geográficas, se ocupa de las comunicaciones en lugares poco atractivos para la Inicitiva privada, aunque los medios públicos compiten por las mismas audiencias con los medios privados.</p> <p>- A partir de los años 80, el Estado francés ha vendido algunos de sus medios y otros los ha otorgado a través de autorizaciones, diluyendo el anterior monopolio gubernamental.</p> <p>- El financiamiento de la radio y la televisión públicas se lleva a cabo a través de una "cuota parafiscal", que cubre, dependiendo de diferentes circunstancias, entre un cincuenta y setenta por ciento de su presupuesto, el que se complementa con recursos publicitarios.</p>	<p>- Los medios de comunicación social son servicios públicos cuya titularidad corresponde al Estado. Sin embargo, el Gobierno puede conceder a las Comunidades Autónomas, mediante autorización, la gestión directa de un canal de televisión de titularidad estatal (denominado "tercer canal") que se crea específicamente para el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma que lo solicite.</p> <p>- El Estado proporciona a cada Comunidad Autónoma la infraestructura técnica de una red para la difusión del "tercer canal", que se explota de acuerdo con necesidades y horarios fijados por el organismo de gestión del canal autónomo (Ley Reguladora del Tercer Canal de Televisión).</p> <p>- Asimismo, en cada comunidad, existe un Delegado Territorial de RTVE, quien fiscaliza las actividades del canal autónomo.</p>	<p>- La televisión pública opera por medio de un régimen de sociedad anónima financiada.</p> <p>- En 1992, se privatizó la Radio Nacional, desincorporándola de la esfera gubernamental.</p>	<p>- No existen medios gubernamentales o estatales. Solamente opera un sistema público de televisión denominado "Public Broadcasting Service" (PBS), con 333 canales distribuidos vía satélite.</p> <p>- La televisión pública fue creada en 1967 por el Congreso.</p> <p>- El término "pública" o "servicio público" no implica un estatuto de derecho público ni un financiamiento público.</p> <p>- El presupuesto de este sistema se compone de fondos federales (15%), estatales (20%), universidades (44%), contribución de los televidentes (22%), mecenazgos (21%) y recursos diversos ((%).</p> <p>- No existe un sistema público de transmisión en radio.</p>
--	---	---	--	---

CUADRO 1.7. CODIGO ETICO.

<p>- No existe.</p>	<p>- No existe. - El Consejo Superior Audiovisual, a través de los "cuadernos de cargos", establece obligaciones deontológicas para los comunicadores.</p>	<p>- No existe.</p>	<p>- Existe el Código de Autorregulación y Ética Publicitaria, elaborado por representantes de medios escritos y electrónicos, propietarios y comunicadores. - Las sanciones en él contenidas, que pueden aplicarse privada o públicamente, no tienen validez judicial. - Se maneja en el Consejo de Publicidad, integrado por agencias y asociaciones que cuentan con un fiscal, de probada calidad moral, quien decide la sanción aplicable, con base en el expediente elaborado por el propio Consejo.</p>	<p>- No existe un código ético a nivel federal u organizacional. - Cada empresa establece códigos éticos para su personal. - En general, los medios de comunicación tratan de ser objetivos y dar ambos lados de la noticia, no difamar y ser congruentes con la realidad.</p>
---------------------	---	---------------------	---	--

CUADRO 1.8. OMBUDSMAN DE LA COMUNICACION.

<p>- No existe.</p>	<p>- No existe como tal, aunque el Consejo Superior Audiovisual toma atributos de protección y guarda de los derechos, especialmente en audiencias.</p>	<p>- Existe la figura el Defensor del Pueblo. - No es exclusiva del ámbito de la comunicación y sus atribuciones se extienden a todas las actividades públicas y privadas.</p>	<p>- No existe.</p>	<p>- No existe. - Las inconformidades se derivan al campo judicial.</p>
---------------------	---	---	---------------------	--

CUADRO 1.9. DERECHO A LA INFORMACION Y LIBERTAD DE EXPRESION.

<p>- Están consagrados en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política.</p> <p>- La libertad de expresión tiene como límites constitucionales el que no se ataque a la moral, los derechos de terceros y la paz y el orden públicos.</p> <p>- Aunque existe la declaración expresa de que el Estado garantizará el derecho a la información, no hay reglamentación que establezca límites y condiciones.</p>	<p>- Están contenidos en la Constitución y en el Convenio Europeo sobre Televisión Transfronteriza.</p> <p>- La Ley de 30 de septiembre de 1986 regula la libertad de comunicación, que garantiza el libre acceso de todos los ciudadanos a los medios de comunicación audiovisual, con algunas restricciones:</p> <p>a) No atentar contra la dignidad humana;</p> <p>b) Respeto a la propiedad, y</p> <p>c) Respeto a la libertad misma.</p> <p>- La libertad de comunicación está limitada por la salvaguarda del orden público y por las necesidades de seguridad nacional.</p>	<p>- Están reguladas en la Constitución Española (artículo 20.1), el Convenio Europeo sobre Televisión Transfronteriza y el Convenio para la Protección de Derechos Humanos y de las Libertades Públicas.</p> <p>- Existe el derecho de rectificación, que se establece en la Ley Reguladora del Derecho de Rectificación.</p> <p>- También existe el derecho al honor, a la Intimidad y a la propia Imagen, reglamentados por la Ley Orgánica de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen, y por la Resolución sobre Normas de Admisión de Publicidad.</p> <p>- Hay cláusulas de protección a la juventud, a la infancia y a la mujer.</p> <p>- Existe una clasificación abierta de información de acceso restringido que excluye al Congreso de Diputados y a la Cámara de Senadores (Ley sobre Secretos Oficiales).</p>	<p>- Se regulan en el artículo 19, número 12, de la Constitución Política.</p> <p>- La Ley de Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo establece que "<i>La libertad de emitir opinión y la de información constituyen un derecho fundamental de todas las personas. Su ejercicio incluye el no ser perseguido a causa de sus opiniones y recibir informaciones y difundirlas en cualquier forma y por cualquier medio y sin estar sujeto a autorización ni a censura previa.</i>"</p>	<p>El derecho a la información está regulado en la Ley de la Libertad de Información y de Expresión.</p> <p>- La persona interesada en cualquier información o documento gubernamental, debe exponer los motivos para conocer dicha información.</p> <p>- El Gobierno se reserva el derecho de no dar cierta información en los casos en que ésta atente contra la seguridad nacional, el secreto de Estado o exista una orden de las Cortes para proteger información confidencial durante un periodo de tiempo establecido.</p> <p>- Existe la Ley de Privacia, que señala que sólo a través de una orden judicial se puede obtener información personal, datos comerciales, financieros o laborales.</p> <p>- También existe el derecho de réplica en medios impresos y electrónicos, aunque usualmente las controversias se dirimen judicialmente.</p>
---	--	--	--	--

CUADRO 1.10. NUEVAS TECNOLOGIAS.

<p>- No existen facultades expresas en la Ley Federal de Radio y Televisión para el control de la calidad de la programación de las nuevas tecnologías, como la televisión por cable y la señal restringida, por lo que la instancia de regulación de medios electrónicos, R.T.C., prácticamente limita su esfera de influencia a la radio y la televisión abierta.</p>	<p>- Se ha actualizado la legislación en materia de televisión por cable y vía satélite.</p> <p>- La televisión por cable es regulada por el Consejo Superior Audiovisual, autoridad que libera las autorizaciones de explotación, con una duración máxima de veinte años. En este caso, las cadenas francesas y extranjeras firman una "convención", que es un documento que fija obligaciones particulares, así como las prerrogativas y penurias contractuales de los operadores.</p> <p>- El Consejo Superior Audiovisual también libera las autorizaciones de uso de frecuencia en el caso de las transmisiones vía satélite, con vigencia máxima de diez años y cuyo proceso preliminar incluye una audiencia pública de candidatos y la firma de la "convención".</p>	<p>- Existe la Ley de Televisión Vía Satélite de 1992, que asume las normas de la Comunidad Europea.</p> <p>- En el ámbito de satélites, cable y radio codificada, en general, se asumen las disposiciones de la Comunidad Europea.</p> <p>- La apertura de telecomunicaciones al sector privado, en especial radio y televisión, es reciente, por lo que las legislaciones específicas aún se encuentran en proceso.</p>	<p>- No existe legislación específica hasta el momento.</p>	<p>- El 12 de junio de 1995 se presentó una nueva legislación en materia de telecomunicaciones al Senado, la que:</p> <p>a) Libera tarifas de servicios de telecomunicaciones a las reglas del mercado.</p> <p>b) Elimina obstáculos para la fabricación de equipo de telecomunicaciones y para la adquisición de acciones de empresas fabricantes de estos equipos.</p> <p>c) Hace posible concluir con subsidios cruzados en la prestación de los servicios y libera a empresas telefónicas para acceder al mercado de televisión por cable y puedan prestar otros servicios de telecomunicaciones, por cable o cualquier otro medio inalámbrico.</p> <p>- La Comisión Federal de Comunicaciones regula las telecomunicaciones y las nuevas tecnologías en materia de comunicación.</p>
---	--	---	---	---

2. CUADROS SOBRE ESTACIONES RADIODIFUSORAS Y TELEVISORAS EN LA REPUBLICA MEXICANA*

*Tomado del Directorio 1995 de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT).

CUADRO 2.1. RADIODIFUSORAS Y TELEVISORAS POR ENTIDAD FEDERATIVA.

ENTIDAD FEDERATIVA	A. M.		F. M.		T. V.		TOTAL
	Concesión	Permiso	Concesión	Permiso	Concesión	Permiso	
Aguascalientes	11	2	4	1	4	2	24
Baja California	30	0	21	4	12	3	70
B. C. Sur	4	1	4	0	10	14	33
Campeche	9	3	2	0	7	0	21
Coahuila	45	1	19	0	20	4	89
Colima	11	1	3	0	2	1	18
Chiapas	23	5	6	0	18	8	60
Chihuahua	50	2	17	1	29	15	114
D. F.	31	2	23	2	7	1	66
Durango	9	1	2	0	10	32	54
Guanajuato	34	2	14	3	5	4	62
Guerrero	22	3	11	0	12	2	50
Hidalgo	6	6	4	3	2	8	29
Jalisco	43	2	24	3	12	3	87
México	6	4	6	0	5	3	24
Michoacán	33	3	6	0	12	8	62
Morelos	4	1	14	3	1	1	24
Nayarit	13	2	2	0	4	1	22
Nuevo León	28	1	17	5	7	0	58
Oaxaca	21	4	5	2	15	7	54
Puebla	20	0	13	0	4	0	37
Querétaro	9	2	6	1	3	0	21
Quintana Roo	9	3	3	1	8	19	43
San Luis Potosí	19	2	8	1	8	3	41
Sinaloa	34	2	11	1	10	0	58
Sonora	50	1	15	6	24	23	119
Tabasco	13	1	6	1	3	7	31
Tamaulipas	45	1	23	3	23	0	98
Tlaxcala	2	0	2	0	0	2	6
Veracruz	60	3	21	0	11	2	97
Yucatán	15	2	4	1	8	0	30
Zacatecas	11	0	3	1	9	3	27

CUADRO 2.2. GRUPOS RADIOFONICOS Y ESTACIONES CONCESIONARIAS AFILIADAS.

GRUPO	A.M.	F.M.	T.V.
Corporación Mexicana de Radiodifusión	22	9	0
Crystal Cima-Somer	57	44	0
Difusoras Unidas Independientes	9	2	0
Eduardo Yniesta Publicidad	3	0	0
FIRMESA	17	2	0
Frecuencia Modulada Mexicana	7	34	0
Acir	83	47	0
Radio Alegría	6	3	0
Independiente	4	4	4
Instituto Mexicano de la Radio (IMER)	7	1	0
JMA Publicidad	0	0	3
Megaradio	35	9	0
Multimedios Estrellas de Oro	12	24	4
Organización Impulsora de Radio	75	16	1
Organización Radio Centro	6	4	0
Profesionales en Radiodifusión	19	12	0
Promosat de México	31	15	0
Promotora de Radio	4	3	0
Publicidad Radiofónica y Televisiva	0	0	2
Radio Cadena Nacional	15	2	0
Radio Centro Monterrey, Cd. Juárez, El Paso	8	6	0
Radio Fórmula	3	2	0
Radio Programas de México	1	2	0
Radio Ventas de Provincia	2	1	0
Radio, S.A.	61	22	0
Radiodifusoras Asociadas, S.A.	71	6	0
Radorama	118	38	0
RAMSA	14	1	0
RECISA	19	5	0
Radiópolis	11	5	0
Teleprogramas de México	0	0	1
Televisa	0	0	170
Televisión Azteca	0	0	120

CUADRO 2.3. PERMISIONARIAS DE RADIO Y TELEVISION.

PERMISIONARIO	A.M.	F.M.	T.V.	TOTAL
Asociación Cultural de Veracruz, A.C.	1	0	0	1
Cadena Cultural Becalena, A.C.	1	0	0	1
Casa de la Cultura de Campeche	2	0	0	2
Centro de Promoción Social y Cultural, A.C.	1	0	0	1
Comité Patronato Municipal Pro-TV Cuauhtémoc	0	0	2	2
Comité Pro-Antena Parabólica de Monclova, Coah.	0	0	2	2
Fideicomiso Caleta Xel-Ha y del Caribe	0	0	1	1
Fomento Cultural y Social, A.C.	0	0	2	2
Gobierno del Estado de Aguascalientes	0	0	2	2
Gobierno del Estado de Baja California	0	1	2	3
Gobierno del Estado de Baja California Sur	1	0	10	11
Gobierno del Estado de Chiapas	2	0	4	6
Gobierno del Estado de Chihuahua	4	0	8	12
Gobierno del Estado de Colima	1	0	1	2
Gobierno del Estado de Durango	0	0	31	31
Gobierno del Estado de Guanajuato	0	3	4	7
Gobierno del Estado de Guerrero	3	0	2	5
Gobierno del Estado de Hidalgo	4	2	8	14
Gobierno del Estado de Jalisco	2	2	1	5
Gobierno del Estado de México	4	0	3	7
Gobierno del Estado de Michoacán	2	0	5	7
Gobierno del Estado de Morelos	1	3	1	5
Gobierno del Estado de Nayarit	1	0	1	2
Gobierno del Estado de Nuevo León	1	5	0	6
Gobierno del Estado de Oaxaca	3	2	7	12
Gobierno del Estado de Querétaro	2	1	0	3
Gobierno del Estado de Quintana Roo	0	0	18	18
Gobierno del Estado de San Luis Potosí	0	0	2	2
Gobierno del Estado de Sonora	0	6	19	25
Gobierno del Estado de Tabasco	1	1	7	9
Gobierno del Estado de Tamaulipas	0	2	0	2
Gobierno del Estado de Tlaxcala	0	0	2	2
Gobierno del Estado de Veracruz	0	0	1	1
Gobierno del Estado de Zacatecas	0	1	0	1
Instituto Mendel, A.C.	0	1	0	1
Instituto Mexicano de la Radio	2	7	0	9
Instituto Nacional Indigenista	2	0	0	2
Instituto Politécnico Nacional	0	0	1	1
Instituto Tecnológico de Celaya	1	0	0	1
Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital	1	1	0	2

(CONTINUA EN LA SIGUIENTE HOJA)

(CONTINUA DE LA HOJA ANTERIOR)

PERMISIONARIO	A.M.	F.M.	T.V.
Patronato Civil Pro-Antena Retransm. Jiquilpan	0	0	3
Patronato Cultural Monclova, A.C.	1	0	0
Patronato para Instalar Repet. TV Coatzacoalcos	0	0	1
Patronato Pro-Imagen de TV C-13	0	0	1
Patronato Pro-Radiodifusora Cultural Zona Maya	1	0	0
Patronato Pro-Senial de TV de Miguel Auza, A.C.	0	0	1
Patronato Pro-Televisión Punta Estrella, A.C.	0	0	1
Patronato Pro-TV Atenquique, Jal.	0	0	2
Patronato Pro-TV Club de Leones de Matchuala	0	0	1
Patronato Pro-TV de Agua Prieta, Son.	0	0	1
Patronato Pro-TV de Balleza, Chih.	0	0	2
Patronato Pro-TV de Benjamín Hill, Son.	0	0	1
Patronato Pro-TV de Bochil, Chis.	0	0	1
Patronato Pro-TV de Camargo, Chih.	0	0	2
Patronato Pro-TV de Copainala, Chis.	0	0	1
Patronato Pro-TV General Trias	0	0	1
Patronato Pro-TV de Guaymas y Empalme, Son.	0	0	1
Patronato Pro-TV de Río Grande, Zac.	0	0	2
Patronato Pro-TV de Rivapalacio, Chih.	0	0	1
Patronato Pro-TV de Santiago Papatzi, Dgo.	0	0	1
Patronato Pro-TV de Simojovel, Chis.	0	0	1
Patronato Pro-TV de Tecpatán, Chis.	0	0	1
Patronato Pro-TV de Villa Almada, Chih.	0	0	2
Presidencia Municipal de Cancún, Q. Roo.	0	1	0
Presidencia Municipal de Los Cabos, B.C.S.	0	0	3
Radio y Televisión de Aguascalientes	1	0	0
SEP Dirección General de Educación Audiovisual	1	0	0
Sistema Quintanarroense de Comunicación Social	3	0	0
Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	1	0	0
Universidad Autónoma de Aguascalientes	1	0	0
Universidad Autónoma de Baja California	0	1	0
Universidad Autónoma de Querétaro	0	1	0
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	1	0	0
Universidad Autónoma de Sinaloa	1	0	0
Universidad de Guadalajara	0	1	0
Universidad de Guanajuato	1	0	0
Universidad de Sonora	1	0	1
Universidad de Yucatán	1	0	0
Universidad Juárez del Estado de Durango	1	0	0
Universidad Michoacana de San Nicolás Tolentino	1	0	0
Universidad Nacional Autónoma de México	1	1	0

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Decimoprimer edición. Editorial Porrúa. México 1993.

BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia. Tercera reimpression. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1986.

PESCHARD, Jacqueline. La cultura política democrática. Primera edición. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Federal Electoral. México 1984.

SARTORI, Giovanni. Teoría de la democracia, 1. El debate contemporáneo. Primera reimpression. Editorial Patria, S.A. de C.V. México 1989.

SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Novena edición. Editorial Porrúa. México 1979.

SMITH, Anthony. La política de la información. Primera edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1984.

TOUSSAINT, Florence, et. al. Democracia y medios de comunicación: un binomio inexplorado. Primera edición. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, en coedición con La Jornada Ediciones. México 1995.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Bienes Nacionales (DOF 8 de enero de 1982).

Ley de Vías Generales de Comunicación (DOF 19 de febrero de 1940).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF 29 de diciembre de 1976).

Ley Federal de Radio y Televisión (DOF 19 de enero de 1960).

Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, relativo al Contenido de las Transmisiones en Radio y Televisión (DOF 4 de abril de 1973).

Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones relativas a Diversos Impuestos (DOF 31 de diciembre de 1968).

Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión el pago del impuesto que se indica con algunas modalidades (DOF 1º de julio de 1969).

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (DOF 17 de julio de 1992).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se formulan exhortaciones y recomendaciones a los medios de comunicación y en particular por lo que hace a los noticieros de radio y televisión, respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos (DOF 8 de julio de 1994).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto del comportamiento de los medios de comunicación electrónicos en la cobertura de las campañas electorales y de los partidos políticos (DOF 29 de julio de 1994).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se determina la suspensión de la propaganda electoral partidaria pagada en los medios electrónicos de comunicación diez días antes de la jornada electoral, con excepción de la relativa a los actos de cierre de campaña (DOF 29 de julio de 1994).

Relatoria de los Foros Regionales de Consulta. Primera etapa de la Consulta Pública en materia de Comunicación Social. Comisión Especial de Comunicación Social de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados. 25 de octubre de 1995.

Convenio Europeo sobre Televisión Transfronteriza, del 5 de mayo de 1989.

Directiva (89/552/CEE) del Consejo de la Comunidad Económica Europea, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, del 3 de octubre de 1989.

Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, Reguladora del Derecho de Rectificación (España).

Boletín Oficial del Estado. Legislación sobre la Radio y la Televisión. Compilación preparada por la Dirección General de Medios de Comunicación Social del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría de Gobierno. Primera edición. Agosto 1990. España.

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (España).

Ley N° 86-1067, del 30 de septiembre de 1986, relativa a la libertad de comunicación (Periódico Oficial de la República Francesa 1° de octubre de 1986).

Ley N° 86-1210, del 27 de noviembre de 1986, que complementa a la Ley N° 86-897, del 1° de agosto de 1986, que reforma el régimen jurídico de la prensa y a la Ley N° 86-1067, del 30 de septiembre de 1986, relativa a la libertad de comunicación (Periódico Oficial de la República Francesa 28 de noviembre de 1986).

HEMEROGRAFIA

AGUILAR Camín, Héctor. Servir a la sociedad, asignatura pendiente de los medios. Semanario Política del periódico El Nacional, 14 de noviembre de 1994.

ALVA de la Selva, Alma Rosa, et. al. Propuesta de políticas y estrategias para la comunicación pública nacional 1994-2000. Suplemento Perfil de La Jornada, del Periódico La Jornada, 28 de octubre de 1994.

ALVA de la Selva, Alma Rosa. La comunicación en 1994. El Financiero, 3 de enero de 1995.

----- Por un cambio en la comunicación. El Financiero, 2 de abril de 1994.

CONCHA Malo, Miguel. El ombudsman de los medios. *El Financiero* y *El Nacional*, 7 de octubre de 1994, y *La Jornada*, 8 de octubre de 1994.

ESTEINOU Madrid, Javier. Estado Ampliado y Ley de Radio y TV. *Excélsior*, 24 de octubre de 1994.

JARDON, Raul. La disputa en y por los medios. *UNOMASUNO*, 26 de diciembre de 1994.

LOPEZ, Narváez, Froylán, et. al. Democracia y medios de comunicación. Propuesta presentada en el Salón Morelos de la Casa de la Cultura Jesús Reyes Heróles, el 13 de abril de 1994.

LOPEZ Veneroni, Felipe. La democracia no es un espejo electrónico. *Semanario Política del periódico El Nacional*, 14 de noviembre de 1994.

MEJIA Barquera, Fernando. Medios electrónicos y transición democrática. *Semanario Política del periódico El Nacional*, 14 de noviembre de 1994.

MELENDEZ, Jorge. Los cambios requeridos en comunicación. *UNOMASUNO*, 26 de diciembre de 1994.

MORENO, Daniel. Tiempos, medios y partidos. *Semanario Enfoque del periódico Reforma*, 27 de febrero de 1994.

ORDORICA Saavedra, Alejandro. *Cofipe, Medios de Comunicación y Democracia*. *El Financiero*, 25 de marzo de 1994.

PAZOS, Luis. *De Televisa a Proceso*. *El Financiero*, 16 de agosto de 1994.

RIVA Palacio, Raymundo. Un muro ante la democracia. *Semanario Enfoque del periódico Reforma*, 11 de septiembre de 1994.

TREJO Delarbre, Raul. Los medios ¿nuevos villanos?. *El Nacional*, 6 de julio de 1994.

----- Medios para la política. Ponencia presentada para el segundo tema, Condiciones de la competencia, de los foros para discutir la Agenda de la Reforma Político-Electoral, convocada por el Instituto Federal Electoral.

Informar con equidad. *La Jornada*, 15 de junio de 1994.

DICCIONARIOS

Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cuatro tomos. Quinta edición. Editorial Porrúa. México 1992.

Diccionario Planeta de la Lengua Española. Segunda edición. Editorial Planeta, S.A. España 1990.