

27.6



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON**

**"LA PUBLICIDAD COMERCIAL TELEVISADA COMO FENOMENO  
SOCIAL ANALISIS SOCIO-JURIDICO DE LA FRACCION III DE LA  
LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION Y SU POSIBLE  
ADECUACION AL TOPICO SOCIAL ACTUAL"**

**T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
JOSE LUIS MARTINEZ GONZALEZ**

DIRECTOR DE TESIS: LIC. MAURICIO SÁNCHEZ ROJAS

México

280131

2000.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## **AGRADECIMIENTOS**

*A quien permite que mis pasos tomen el rumbo que les doy. Gracias Señor por permitirme ser parte de tu creación y conservarme en salud para vivir este sueño; por escuchar mi voz cuando te nombro.*

*Con todo mi amor a mi madre Socorro González, por velar mis sueños, por tus sacrificios y esfuerzos para salir siempre adelante; por haber nacido hijo tuyo y darle destino a mi razón y tu luz a mi corazón.*

*A mis hermanos Ana, Berna, Juana, Ignacia, Antonia y Gerardo porque les debo todo lo que soy, infinitamente gracias.*

*Mi mas sincera gratitud a la Licenciada Elsa Rodríguez y su señora madre Gloria González, porque sin su apoyo y colaboración este trabajo difícilmente se hubiese visto concluido. Gracias también por su amistad.*

*Con cariño para mis familiares y amigos por el amparo y aliento que me brindaron no solo para la realización de esta tesis sino también por el camino hasta ahora recorrido.*

*Por su gran calidad humana al Licenciado Mauricio Sánchez Rojas, asesor de este trabajo; gracias por su ayuda, tiempo y consejos para la realización de la misma.*

*Gracias a los integrantes del jurado. Lic. Pablo Alvarez Fernández, Lic. Rodolfo Calvillo Popoca, Lic. Luisa Hernández Cabrera y Lic. Susana D. Díaz Oliva; con respeto y admiración.*

*Para Saúl y Leonardo por compartir conmigo el valor de la amistad sincera, al igual que a Gabriela, porque vivimos paralelamente el deseo de concluir el mismo objetivo.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Campus Aragón por haberme permitido ser parte suya y con ello ver cristalizado uno de mis mayores anhelos. A mis maestros y compañeros que de alguna u otra forma hicieron posible mi formación profesional; gracias porque ahora todos ellos son parte mía.*

*Por los instantes de eternidad. Gracias  
T.A.D. para siempre*

*En memoria.  
A mi padre Antonio Martínez  
porque se que nunca me has dejado solo.  
Desearia poder darte las gracias personalmente  
y ver tu rostro iluminado con una sonrisa.*

**LA PUBLICIDAD COMERCIAL TELEVISADA COMO  
FENOMENO SOCIAL. ANÁLISIS SOCIO-JURÍDICO DE  
LA FRACCIÓN III DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y  
TELEVISIÓN Y SU POSIBLE ADECUACIÓN AL  
TÓPICO SOCIAL ACTUAL**

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	I
--------------------	---

### CAPITULO 1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL..

1.1. La publicidad .....	1
1.1.1. Conceptos .....	4
1.1.1.1. Concepto Legal de Publicidad .....	6
1.1.1.2. Concepto Doctrinal de Publicidad .....	10
1.1.2. Antecedentes .....	16
1.1.3. Clasificación .....	22
1.1.3.1. Publicidad y Propaganda .....	27
1.1.3.2. Publicidad Subliminal .....	32
1.2. La publicidad Comercial en Televisión .....	35
1.2.1. Orígenes .....	37
1.2.2. La televisión como fenómeno publicitario .....	40
1.2.3. El spot publicitario .....	42
1.3. El engaño publicitario .....	45

### CAPITULO 2. EL DERECHO Y LA PUBLICIDAD COMERCIAL EN TELEVISIÓN.

El derecho y la publicidad Comercial en Televisión .....	50
2.1. Ubicación de la publicidad comercial en el ámbito legal Mexicano.....	52

2.2. La necesidad de legislar acerca de la actividad publicitaria en televisión .....	55
2.3. Principales ordenamientos legales en México que intentan regular la actividad publicitaria en televisión y su engaño .....	60
2.3.1. Ley Federal de Radio y Televisión .....	61
2.3.2. Ley Federal de Protección al Consumidor .....	86
2.3.3. Ley General de Salud .....	96

### CAPITULO 3.

## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD PUBLICITARIA EN TELEVISIÓN, SU INOPERANCIA Y LA NECESIDAD DE MODIFICAR LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN EN SU ARTÍCULO 67 FRACCIÓN III.

La Administración Pública Federal en relación con la actividad publicitaria en televisión, su inoperancia y la necesidad de modificar la Ley Federal de Radio y Televisión en su artículo 67 fracción III .....	106
3.1. Principales Secretarías de Estado que vigilan la publicidad comercial en Televisión .	108
3.1.1. Secretaría de Gobernación .....	110
3.1.2. Secretaría de Salud .....	120
3.2. Causas de inobservancia a la prohibición del engaño publicitario .....	128
3.2.1. Factor Legal .....	129
3.2.2. Factor Económico .....	131
3.2.3. Otros factores .....	134
3.3. Necesidad de adecuar la fracción III de la Ley Federal de Radio y Televisión a las exigencias de la actividad publicitaria de la sociedad contemporánea .....	138
CONCLUSIONES .....	149
BIBLIOGRAFÍA .....	154
LEGISLACIÓN .....	158
OTRAS FUENTES .....	159

## INTRODUCCIÓN

En nuestro país debe despertar y desarrollarse la conciencia sobre la significación múltiple que representa actualmente la publicidad. Su actividad se manifiesta de forma cotidiana en gran parte de los aspectos que moldean nuestra vida; por ende, la publicidad debe considerarse como un fenómeno social de dimensiones trascendentes, agente activo de evolución cultural que coadyuva indiscutiblemente a modelar la clase de vida y a la personalidad del hombre.

Llevada por razones de estrategia comercial a elaborar y transmitir un cierto número de modelos en respuesta a las necesidades sociales, la publicidad puede jugar el lugar de las normas sociales comúnmente válidas. Es en gran medida bajo su acción que un aspecto tan importante como el consumo se revele como una conducta social cada vez más trascendente. Por ello, entre muchas otras razones, la publicidad se presenta como un tema especialmente atractivo a investigar y a desarrollar estudios sobre todas sus implicaciones y problemáticas que ella representa.

Así, en los últimos años el fenómeno publicitario ha sido tratado doctrinalmente desde diversos puntos de vista, aunque lamentablemente en México, pocos son los autores que le han prestado atención, razón por la cual se presenta una visión poco clara y realista de lo que es la publicidad, especialmente en relación al régimen legal existente en el país, de ahí que apuntamos al principio sobre la necesidad de despertar la conciencia sobre la significación de esta actividad en nuestra sociedad.

La publicidad no puede ser estudiada aisladamente como fenómeno ideológico, sino, debe ser ubicada dentro de un contexto social, económico, político y cultural que permita una aproximación totalizadora de su estudio.

De tal suerte, nos aventuramos a iniciar el estudio de una las tantas problemáticas que entraña esta actividad. El relativo al elemento engaño, en relación con la prohibición genérica del mismo dentro de nuestra legislación.

El evidente enfoque jurídico que hemos de adoptar para el desarrollo de este ensayo, es complementado y reforzado con otros factores como los que se enunciaron en líneas anteriores que repercuten de manera directa con la forma en que visualizamos tal problemática.

En este sentido, el presente estudio pretende realizar una exposición sistemática, con las indispensables observaciones críticas de la actividad publicitaria en su aspecto global y particularmente del fenómeno que representa la publicidad engañosa, mismo que es representado en este estudio por la publicidad que se transmite en televisión.

La tecnología ha revolucionado la forma en que millones de personas todos los días reciben información a través de diferentes medios de comunicación de entre los cuales se destaca la televisión; sus proyecciones son muchas y muy variadas dentro de la vida de aquellas, las modificaciones de la conducta, los patrones de consumo, los estereotipos de comodidad y felicidad son claras y evidentes muestras de la influencia del avance técnico de la sociedad de consumo masivo.

El marco conceptual sobre el que se desarrolla la publicidad en general y en especial la televisiva dentro de un conjunto de leyes, reglamentos y acuerdos que regulan y limitan su accionar, es el elemento determinante para calificar la dimensión que representa para un país esta actividad, en este sentido, el sistema jurídico y la política económica de un país juegan un papel primordial.

Es una de las intenciones de este ensayo, demostrar que nuestro sistema jurídico carecer de una base normativa y administrativa suficiente, competente y actual, las bases y reglamentos aplicables son variados pero discontinuos en el tiempo y desarticulados entre sí. No se ha codificado el sector de manera precisa y no se ha

integrado legislación vigente en la materia a fin de cubrir lagunas y obsolencias legales existentes y de regular las nuevas problemáticas que su desarrollo presenta.

Una de esas problemáticas es precisamente la que representa la publicidad engañosa. En nuestro país existe la prohibición legal de transmitir publicidad de ese tipo, sin embargo, este trabajo parte del supuesto y de la convicción de que aquella generalmente se da.

Son tres las leyes que engloban a grandes rasgos dicha prohibición, nosotros basaremos el examen a una de ellas la Ley Federal de Radio y Televisión, por obvias razones, aunque nuestros comentarios y críticas estarán complementadas por las dos restantes; existen tres reclamos que se formulan constantemente a la publicidad y a su contenido, el primero es que hay demasiada publicidad en los medios de comunicación siendo este un tema relacionado con su financiamiento; la segunda es que la publicidad es engañosa y la tercera es que la publicidad engañosa es un negocio sin riesgo. Sin embargo creemos que el requerimiento de cesación de este tipo de publicidad, no es una medida inocua y debe examinarse cuidadosamente porque se manifiesta.

Para los efectos y finalidades de este trabajo, su esquema ha sido dividido en tres capítulos; el primero establece el marco teórico conceptual, en él se asientan los aspectos generales de la publicidad tales como conceptos, antecedentes y clasificación, así como las generalidades de la televisión y del engaño publicitario. El capítulo dos sitúa a la actividad publicitaria en televisión dentro del campo del derecho, aquí se realiza una crítica a las principales leyes que regulan el engaño publicitario en televisión y se manifiesta la eminente necesidad de empezar a legislar acerca de la actividad publicitaria, creando con esto, los primeros cimientos para el desarrollo de un nuevo derecho de la publicidad en México. Por último, el tercer capítulo se avoca al estudio de la actividad de la Administración Pública Federal con relación a la publicidad en televisión, desarrollando en él, un análisis respecto a la intervención de las dos principales Secretarías de Estado que tienen injerencia en el tema; y termina con la propuesta específica de modificación del texto del artículo que dio origen al presente trabajo.

**Basado sobre todo en la modestia de quien esto escribe, nuestro propósito se halla limitado en el presente ensayo a realizar una mínima contribución a la incipiente doctrina jurídica de esta temática en nuestro país y a la solicitud de un instrumento que persiga una regulación jurídica actual y coherente que reclama ya esta actividad.**

***CAPITULO 1.***  
***MARCO TEORICO CONCEPTUAL***

## **MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL**

### **1.1 LA PUBLICIDAD**

Fenómeno de nuestro tiempo, la publicidad se ha convertido en el símbolo de lo que ha sido dable llamar "nuestra civilización capitalista-consumista". Sean cualesquiera los sentimientos que pueda inspirar, su sola existencia invita a investigar y además, por su peso dentro de nuestra cultura se hace acreedora a una consideración lo más objetiva posible, ya que por su propia importancia no puede pasar inadvertida para aquellos que se sienten llevados a estudiar y juzgar nuestra sociedad.

Articulación de las relaciones entre el sistema de producción y de difusión industrial por una parte y la masa consumidora por la otra, resulta participe en forma simultánea de las preocupaciones económicas de aquél y de la vida y consecuencias sociales y jurídicas de ésta; que a su vez constituyen el punto privilegiado de contacto de éstos dos sectores que desde el punto de vista económico se reconoce como de dependencia mutua el de los consumidores y el de los productores-vendedores.

La publicidad por sí misma constituye un fenómeno complejo. En un sentido no constituye más que un elemento dentro de los sistemas de producción -distribución-consumo, al contrario la publicidad extiende su campo a todo y cada uno de los horizontes y literalmente empapa toda la vida social. Sin embargo, no debe de olvidarse nunca que la publicidad esta hecha a imagen y semejanza del hombre no a la inversa, es decir, sino respondiese a una necesidad humana, la publicidad no tendría razón de ser, dicho de otro modo "este mundo no es una necesidad de la publicidad, la publicidad es necesidad de este mundo" <sup>1</sup>

Dicho lo anterior, antes de poder dar un concepto de lo que se entiende por publicidad convendría aclarar algunos aspectos en relación a ella, pues resulta necesario comprenderla, como sistema de acción (marketing, técnicas, etc.), así como un fenómeno derivado (implicaciones jurídicas, modas, etc.). Y de ésta manera hacer más factible un conocimiento y comprensión mas global y sencilla del texto.

La publicidad constituye un sistema de acción que pretende basarse en una ciencia; de tal manera, no existe ciencia publicitaria sino un arte y una estrategia que se esfuerza en utilizar los datos científicos. Esta acción publicitaria surge cuando existe:

- 1) La distancia entre un productor de un bien o servicio y un consumidor.
- 2) La necesidad del productor de estimular el consumo.

De lo anterior se desprende la primera (y la más importante para nuestro estudio) dualidad característica del mensaje publicitario, el que debe de perseguir reunir la **INFORMACIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL PRODUCTO O SERVICIO** y la incitación a comprar.

---

<sup>1</sup> Ferrer Eulalio. La Publicidad, Textos y Conceptos. 6ta. edición. Ed. Trillas, México, D. F. 1992 p 30

Básicamente en este tenor el objetivo principal de la publicidad, es el de suscitar deseos para transformarlos en necesidades cumpliendo así una función primordial en cualquier sociedad capitalista y basada en el consumo, "su proceso radica inicialmente en pretender informar al público receptor sobre un producto o servicio, llamando su atención primero, después despierta su interés e intenta crear un deseo y concluye motivando a la acción, o sea, el acto de compra. A ese proceso se le conoce como AIDA."<sup>2</sup>

De este modo, se considera que se ha desvirtuado la función de la información ya que la publicidad en la actualidad se esfuerza más por incitar al posible consumidor el deseo de poseer el producto o servicio, relegando a un segundo término la información utilizada para ello en gran medida al aspecto estético de aquél y exagerando muchas veces las cualidades del mismo y con la asociación que se lleva a cabo en el mensaje publicitario. Con esto se demuestra que la publicidad ha llegado a crear un arte, pues como todo medio mercantil necesita de imágenes e imaginación, y termina por crearse la misma. \*

A la dualidad dialéctica de información-incitación ya mencionada se le agrega otra repetición-innovación. En cierto sentido se considera como información aquello que es nuevo en un mensaje y se estima que la repetición viene a ser como el factor primario de la incitación, cabe mencionar que las dos dialécticas se confunden. De hecho se confunde y se distingue parcialmente; veamos, la repetición es una forma de difundir la información entre públicos diferentes pero consiguiendo el factor de incitación en uno mismo. (El ejemplo más palpable podría ser la proyección de un anuncio por televisión transmitido en un determinado intervalo de tiempo.) Por su parte la innovación juega plenamente su papel en una sociedad como la nuestra, en donde la novedad es un valor muy importante tanto a nivel moda como a nivel técnico donde

---

<sup>2</sup> Homs Ricardo. Los creadores de la imagen mexicana "Un análisis sobre los alcances de la publicidad y su impacto en el México Moderno", Ed. Planeta S. A. de C. V., México 1992 p.18.

\* El mundo publicitario ha llegado al grado de instituir un concurso festival que se celebra anualmente, a nivel internacional con donde se premia con cierta cantidad de dinero al mejor spot publicitario.

toda novedad significa implícitamente progreso. En consecuencia la publicidad se vale de la novedad a nivel de su propia eficacia donde debe renovarse, para evitar que en su repetición, el efecto de saturación llegue a dominar el efecto de incitación, aunque visiblemente no siempre se logra.<sup>3</sup>

Por otra parte, como fenómeno derivado, la publicidad afecta de un modo muy íntimo al consumo, al individuo, la sociedad y en general todos los aspectos de la vida actual. Esto hace que el fenómeno pueda ser examinado desde muy diversos ángulos, según las necesidades o el punto de vista de quién participe en él. Por ello conviene recordar y al mismo tiempo delimitar que este trabajo se enfocara básicamente a la publicidad comercial televisada y sus implicaciones socio-jurídicas, sin dejar de mencionar que el presente ensayo puedan retomarse otros aspectos como el económico, el científico o tecnológico con el único objetivo de coadyuvar al enfoque primordial. Es indudable que la publicidad forma parte de la vida social de un país, no solo por su carácter informativo sino principalmente por su índole formativo, actúa en todos los campos de la estética, difunde modas, costumbres, introduce nuevos lenguajes y códigos; en general, deja su huella en la cultura de la sociedad contemporánea hecho que no puede ser pasado por alto en un Estado de derecho como el nuestro y que por consecuencia deberá de vigilar su accionar así como sus posibles consecuencias situación que se trata, de ilustrar en el desarrollo de éste trabajo.

### 1.1.1 CONCEPTOS

Existen múltiples intentos de definición de lo que es publicidad, y como se vislumbra su evolución, existirán otros tantos en los próximos años, básicamente por las siguientes razones:

---

<sup>3</sup> Cfr. Cadet Andre. La publicidad del instrumento Económico a la Institución Social, Ed. Hispano Europea, España 1991 p. 17-19.

a) "La publicidad es una técnica relativamente nueva que solo ahora se halla en camino de sistematización totalmente.

b) Constantemente se incorporan al patrimonio publicitario, nuevos métodos y técnicas que amplían su campo de acción.

c) Los distintos autores enfocan el problema total, desde ángulos diversos, según sea su interés, su experiencia y finalidad respectiva.

d) Existe cierto grado de confusión entre publicidad y otras áreas de comunicación que se desenvuelven en esa totalidad que se denomina Marketing." <sup>4</sup>

De hecho para poder situar y definir a la publicidad es recomendable referirnos aunque sea de manera muy superficial a éste proceso global de comercialización del cuál forma parte. Se podría definir al marketing de la siguiente forma:

"Conjunto de técnicas que permiten llevar la mercancía (producto o servicio) del productor al consumidor consiguiendo o intentando conseguir, al mismo tiempo, que el consumidor quede satisfecho y que el productor obtenga el máximo beneficio.

Las técnicas o procesos más importantes que incluye son:

- Investigación de mercados
- Estudios y diseños de productos
- Fijación de precios
- Distribución
- Publicidad
- Promoción
- Ventas
- Control comercial." <sup>5</sup>

<sup>4</sup> Billorou Oscar P. Introducción a la Publicidad, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, Argentina 1993 p. 1

<sup>5</sup> Duran Pich Alfonso. Psicología de la Publicidad y de la Venta, 5ta. Ed. CEAC. S. A., Barcelona, España 1996 p. 16.

Se trate de una empresa pública o privada, de una economía de las llamadas de mercado, en las que las empresas son propiedad de particulares y el Estado juega como máximo un papel de moderador, o de una economía centralizada o colectivista en la que el control de las empresas recae en el Estado, el marketing tiene en todas partes el mismo papel.

No obstante todo lo anterior y paradójicamente a ello en la legislación mexicana, propiamente en los ordenamientos oficiales a los que nos referimos en el presente trabajo y que regulan la actividad publicitaria, como lo son la Ley general de salud, la Ley Federal de protección al consumidor y peor aún, en la legislación base de nuestro estudio como lo es la Ley Federal de Radio y Televisión, no se establece un concepto legal de lo que debemos entender por publicidad, e incluso no hace distinción alguna entre propaganda y publicidad manejándose como sinónimos situación, que a manera muy general podría aceptarse como cierta y que sin embargo, observándose pormenorizadamente no es tal, y que en apartados posteriores de éste mismo trabajo se intentara demostrar que bien deberían señalarse ciertas diferencias entre una y otra y la regulación detallada de las mismas, en una ley especial o propiamente en la legislación en cuestión y que viene a ser una de las propuestas de fondo de éste estudio.

En consecuencia a ésta situación nos vemos en la necesidad de hacer uso del derecho comparado, específicamente en la legislación española para poder dar un concepto legal de lo que debe entenderse por publicidad.

### **1.1.1.1 CONCEPTO LEGAL DE PUBLICIDAD**

Tomamos como base referencial, la legislación española por considerarla una de las más avanzadas al menos en los países de habla hispana, ya que no solo nos proporciona un concepto legal de publicidad, sino que más allá incluso, nos proporciona

el concepto de publicidad engañosa determinando cuales son sus elementos y otro tipo de situaciones que verdaderamente nos evidencian el atraso de nuestra legislación respecto de este tema y la inminente necesidad de actualizarnos.

La Ley . 34/1988 de 11 de noviembre General de Publicidad, adecua el ordenamiento jurídico español a las exigencias de un país, que por su propia situación geográfica exige estar a la vanguardia en aspectos de toda índole, específicamente mercantiles en donde su roce con la Comunidad Económica Europea no les permitiría menos. Esta ley deroga el Estatuto de la publicidad del 11 de junio de 1964. El estatuto en cuestión se dividía en 7 títulos y contenía además 3 Disposiciones transitorias, una Disposición adicional y una Disposición final decorativa y en su artículo 2 define de la siguiente manera a la publicidad:

Artículo 2 "Será considerado como actividad publicitaria toda divulgación para dirigir la atención del público o de los medios de difusión hacia una determinada persona, producto o servicio, con el fin de promover de modo mediato o inmediato su contratación" <sup>6</sup>

En su exposición de motivos la ley 34/1988 General de Publicidad, justifica la mencionada derogación por considerar que el estatuto ha caído en gran parte en desuso por carecer de flexibilidad necesaria para adaptarse a un campo como el de la publicidad, especialmente dinámico y por carecer de presupuestos políticos y administrativos que reflejen la situación actual del país.

La justificación de ésta ley constituye gran parte de la columna vertebral de nuestro trabajo ya que refleja nuestro sentir al respecto, pues igualmente consideramos que la legislación oficial vigente carece de actualidad, de criterios unificados e incluso de órganos administrativos y/o judiciales que la vigilen eficazmente.

<sup>6</sup> Cuesta Rute José María de la Régimen Jurídico de la Publicidad Ed. Tecnos Madrid España, 1974, p. 37

La circunstancia precedente aconseja la aprobación de una nueva ley general o bien especial sobre la materia que establezca el cauce adecuado para la formación de jurisprudencia en su aplicación por los jueces y tribunales u órganos administrativos respectivos.

**Ley 34/1988 de 11 de noviembre General de Publicidad.**

**Artículo 2 " A los efectos de esta ley se entenderá por:**

**Publicidad:** toda forma de comunicación realizada por una persona física o jurídica, pública o privada en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con el fin de promover de forma directa o indirecta, la contratación de bienes muebles o inmuebles, servicios, derechos y obligaciones.

**Destinatarios:** Las personas a las que se dirija el mensaje o las que éste alcance" <sup>7</sup>

Se considera que el acto de la publicidad en sentido legal es antes que nada un acto de comunicación al público cualquiera que sea el modo como aquella se manifieste.

Creemos que se utiliza la palabra comunicación para no considerar al acto de publicidad, como simple información pues sería como restringir indebidamente su significado. Con el término comunicación quiere expresarse algo mucho más amplio de lo que puede entenderse por transmisión de información en estricto sentido. La comunicación se alcanza con un hacer material, con un gesto. En suma comunicación es "significación" aunque no se haya valido de una información en sentido estricto.

La comunicación consiste, desde luego, en la transmisión de un mensaje a los destinatarios. Cuando se dice que no es una simple información sino algo más amplio, lo que se quiere expresar es que el mensaje que se comunica no pertenece al género

---

<sup>7</sup> Loreto Correidera Alfonso. Comentarios a la Ley de Publicidad Ley 34/1988 y Disposiciones Complementarias, Ed. Bosch Casa Editorial S. A., Madrid España 1994 p. 25.

informativo, entendido como aquel que ilustra el entendimiento para la emisión de un juicio, sino que, mucho más ampliamente, desencadena un mecanismo de respuesta en los receptores, constituido por todo un complejo proceso psicológico y volitivo que específicamente en publicidad, se ha dado por llamar persuasión.

En el aspecto legal sin embargo, la significación de la parte informativa que implica la comunicación del acto publicitario es muy importante, buscar la objetividad de las cualidades o propiedades del bien o servicio que se publicita, sin embargo, claro es que la información en sentido propio dista mucho en la práctica de presentarse con la pureza que se pretende.

En efecto la información, en que la publicidad consiste, se dirige desde un comunicante (el comerciante) a una masa anónima en la que permanecen ocultos e inanimados, aquellos que de hecho pueden llegar a convertirse en receptores auténticos del mensaje y su característica primordial es que va ordenado a un fin concreto: que el mayor número posible de destinatarios convertidos en receptores de la misma, manifiesten su voluntad de modo capaz de transformar el mundo externo.

En este sentido, la relevancia de la publicidad para el derecho reside en un primer momento en ésta cualidad de dirigirse a que el hombre se manifieste en un determinado orden. Es por consiguiente una comunicación que probablemente potenciará el propio negocio del anunciante y alterará el signo de la situación competitiva, en su caso. Por consecuencia, los mismos supuestos técnicos-socio-económico de la actividad publicitaria, provocan un complejo entramado de relaciones que precisan la ordenación jurídica real, para evitar situaciones conflictivas.

Sin embargo, cierto es que no siempre toda información es tan pura como sería teóricamente deseable, ni toda la publicidad siempre tan impura que merezca sin más la condenación, a fin de cuentas, toda decisión es tan libre y por consiguiente más humana, en consecuencia a la norma jurídica correspondiente delimitar eficazmente el marco en que debe manifestarse la publicidad para no estorbar en lo mínimo, el ámbito

de dignidad respeto y libertad de las personas y que exigen un más profundo desarrollo en consonancia con el signo de los tiempos actuales.

Este concepto contempla no solo la naturaleza misma de la publicidad, que como ya se anotó recae primordialmente en el acto de comunicación, sino también contempla el ámbito de aplicación, en el mismo, destaca el fin de promoción directo o indirecto de la contratación de bienes, servicios, derechos y obligaciones. En consecuencia esta dentro de su campo de aplicación, tanto la publicidad dirigida al consumo, como la publicidad financiera, es decir, el concepto abarca todo el ámbito de lo que se conoce como publicidad comercial, mientras que parece quedar fuera, en parte la publicidad institucional (ver página 25) por encontrarse en una zona fronteriza entre la comunicación puramente publicitaria y la información en general. También quedan fuera lo que se considera en tiempos actuales la propaganda política y electoral.

Como se ha tratado de ilustrar, es necesario que nuestro derecho se actualice respecto de este tema, ya que resulta de suma importancia partir de una base, en sentido propio de un concepto legal, para poder empezar o desarrollar nuestra legislación en este ámbito, la cuestión no es meramente especulativa, sino que tiene una trascendencia jurídica y práctica muy grande, incluso, aunque suene aventurado podría ser de trascendencia a nivel constitucional.

### **1.1.1.2 CONCEPTO DOCTRINAL DE PUBLICIDAD**

Después de lo tratado en el punto anterior, para poder desarrollar el presente apartado, nos vemos en la necesidad de retomar lo que se dijo al principio del tema conceptos de publicidad. Contrariamente a la problemática que presenta el no tener un concepto jurídico propio; doctrinalmente se manifiesta un elevado número de definiciones y conceptos de publicidad, algunos quizás con franca oposición entre sí. A modo de ejemplo transcribiremos algunas definiciones históricas:

**Calvin Coolidge.** " La publicidad informa de la existencia y de la naturaleza de los artículos y expone las ventajas de esos artículos. Despierta nuevas ideas, nuevos deberes, nuevas acciones, introduce cambios en los modos de pensamientos del público y al modificar la actitud de la mente, cambia también las condiciones materiales de la existencia"

**Winston Churchill.** "La publicidad nutre el poder consumidor de los hombres. Crea necesidades para un mejor nivel de vida. Pone frente al hombre la necesidad de un hogar mejor, de unos mejores vestidos, de un mejor alimento para él y su familia. Contribuye al mejor deseo individual y a la mayor producción. Reúne en fértil unión, aquellas cosas que de otra forma jamás se hubiesen encontrado."

**Adolfo Hitler.** "Toda publicidad, ya en la esfera de los negocios, ya en la política, logra el éxito mediante la continuidad y la uniformidad metódica de su aplicación."

**John F. Kennedy** "La publicidad es esencial para el pueblo. La gente necesita saber sobre los productos, los sitios de recreo y vacación, las oportunidades de protección, en los negocios y en los bienes raíces... La publicidad es útil en la presentación de los puntos de vista de los partidos políticos. Es de la mayor eficacia cuando hace tarea de forma honesta... Publicidad es el arte de vender multiplicando".

**Pío XII.** "La Publicidad consiste en hacer que un consumidor real, tenga la posibilidad real para satisfacer su necesidad, con precio real".

**Paulo VI.** "La publicidad es un factor de desarrollo económico y progreso civil, ofreciendo conocimientos importantes en la investigación y uso de los bienes y servicios para que se respete la efectiva libertad de opción y se den orientaciones a valores reales".

**Franklin D. Roosevelt.** "Si volviera a empezar a vivir, me inclino a creer, que desechando la mayoría de las demás profesiones, escogería la carrera publicitaria. El

ascenso general de las normas de la civilización moderna, que durante los últimos cincuenta años ha beneficiado a todos y cada uno de los diversos estratos sociales, hubiera sido imposible de logros sino se hubiesen podido difundir los conocimientos relativos a las nuevas normas superiores por medio de la publicidad"

Por su parte los conocedores de la actual publicidad, en el mundo opinan:

**Glasser Ralph (Gran Bretaña)** "La publicidad consiste en la utilización de medios de comunicación de masas para informar, persuadir y facilitar la venta"

**Herbin Pierre (Francia)** "Publicidad es la utilización de técnicas de comunicación para la transmisión de mensajes con fines comerciales".

**Karger D.W. (Alemania)** "La publicidad es aquella parte del proceso de distribución de los productos o servicios que se ocupan de informar sobre la existencia y cualidades de los mismos, de forma tal que estimule su adquisición".

**Leon Francisco (España)** "La publicidad es la técnica que utiliza el arte, sirve a los objetivos de la ciencia económica aplicada"

**Linten H. (Estados Unidos)** "Es una suma de técnicas orientadas a fin de provocar una demanda. Demanda que en la mayor parte de los casos, no responde a una necesidad real de primer orden. Cuando ésta necesidad existe, la demanda es automática y la publicidad apenas ha de cumplir otra misión que la de canalizar".

**Boxaca Federico A. (Argentina)** "Publicidad es un sistema de técnicas de comunicación masiva destinado a llevar al conocimiento de la gente, la existencia de algo y sus condiciones que se consideran de interés general. Proviene del latín *publicare* que significa hacer patente y manifiesta una cosa. El concepto actualizado de la publicidad es: no elabora cosas si no ideas; no maneja materias, sino impulsos, no impone modos, crea apetencias".

**Chesse Círil (Suiza)** "La publicidad es un medio de comunicación, conocido como económico y eficaz para difundir un mensaje, cuya finalidad es informar, a la vez que origina acción. En otras palabras, la publicidad es un medio especial, puesto que su efectividad no depende solamente de emitir y recibir, sino más bien de provocar una respuesta".

**Chidin Gustavo (Italia)** "La publicidad es el ejercicio, a través de los medios de comunicación de masas, de un influjo sociológico sobre el público consumidor, para inducir a sus miembros a la adquisición de determinados bienes y servicios".

**Sánchez Fogarty Federico (México)** "Técnica dirigida al público para inclinarlo a pensar, sentir o proceder de acuerdo con la idea en mente, atrayendo y reteniendo su atención con breves y contundentes mensajes, los cuáles, según el caso y según sean visibles u orales o ambas cosas a la vez, se difunden y reiteran insertándose en periódicos, transmitiéndose por radio, exhibiéndose en cine o televisión, repartiéndose en impresos por correo o reproduciéndose en carteles y en una gran variedad de diferentes objetos"<sup>8</sup>

Por otra parte el diccionario enciclopédico del derecho usual nos conceptualiza a la publicidad de la siguiente manera:

"Publicidad, índole o estado de público. (v) conocido o patente. II Propaganda especialmente la mercantil. II Difusión de información o noticias. II De consulta pública o público acceso, dicho de registros.

Como conjunto de procedimientos psicológicos de que los comerciantes o industriales se valen para atraer y retener la atención del público, para convertirlo en clientela, como compradores o usuarios de ciertos productos especialmente, en cuales se recargan los gastos que la publicidad origina. Se expresa que éste arte de dar a

<sup>8</sup> Citados por Eutalio Ferrer, Op. cit. pags. 102 a 131.

conocer las excelencias de un artículo; de un servicio o de una idea, por todos los medios imaginables, es hoy el más eficaz auxiliar del comercio y se ha convertido en una industria puntaje, con empresas especializadas, escuelas, tratados y teorías que se relacionan íntimamente con la psicología individual y social.

El proceso psicológico de la captación por medio de la publicidad comprende: atraer la atención, grabar en la memoria, suscitar el interés, avivar el deseo, crear la voluntad para lograr la adquisición, suscripción o inscripción.<sup>9</sup>

Por último encontramos, que el diccionario jurídico mexicano no proporciona concepto alguno a esta actividad. Podríamos enunciar infinidad de conceptos y definiciones más, sin embargo no es la finalidad de este estudio, por ende creemos suficientes los anteriores para dar una visión más real de la problemática que representa proporcionar un concepto de publicidad. Como se ha observado, cualquier propósito de concepto conduce inevitable a laboriosos conflictos semánticos, ya que la interpretación que cada quien da y el uso que cada uno hace de ella lo justifican.

No obstante la diversidad de estos conceptos, no consideramos pertinente emitir juicios sobre el valor de los méritos de éstos. Sin embargo creemos que sería de ayuda a este trabajo, analizar brevemente el siguiente concepto para extraer de él los caracteres diferenciales de la publicidad, aquellos que a nuestra consideración, lo apartan de otras acciones de comunicación y comercialización, que de manera muy genérica son la constante de la mayoría de los conceptos presentados.

Para Alfonso Durán Pich licenciado en Sociología y Psicología, afamado técnico publicitario español, la publicidad se conceptualiza de la siguiente manera:

---

<sup>9</sup>Canabellas Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. 15a. ed. T-VII Ed. Heliasta S.R. L., Buenos Aires Argentina 1982, p. 509 y 510

**Publicidad.** " Es un fenómeno a través del cual alguien intenta comunicar algo a un conjunto de personas que llamaremos población objetivo, con objeto de persuadir a actuar en un sentido determinado." <sup>10</sup>

Trataremos de analizar buscando las palabras claves que lo componen:

**Comunicar.** La palabra supone comunicación, es decir, hay un esquema clásico de un emisor, un lenguaje y un receptor. Es la función de la comunicación conseguir una fácil comprensibilidad por parte de quién recibe el mensaje, máxime cuando esta comunicación tiene un coste en relación con el número de personas a los que puede llegar el mensaje, por eso la comunicación publicitaria debe hacer énfasis en este aspecto.

**Población objetivo.** El mensaje a comunicar puede llegar a cualquier parte que se proponga. Cada medio de difusión puede llegar a tener una audiencia distinta, incluso el mismo medio puede variar, el tipo de audiencia, según las páginas (prensa), las horas (radio y televisión), los emplazamientos (carteles), etc.

El mensaje publicitario en particular, para un producto concreto, suponemos irá dirigido a un determinado tipo de público, independientemente de que pueda ser captado por la totalidad de una población de un país, una región o una ciudad. Este determinado tipo de público, que pueden ser jóvenes, viejos, hombres mujeres, campesinos, obreros, en cualquier combinación de edad, sexo, posición social, etc. Es a ese conjunto de personas específico que particularmente interesa, al que se trata de comunicar el mensaje se le considera población-objetivo.

**Persuadir.** Como se ha hecho mención anteriormente, la publicidad tiene propósitos persuasivos, no se trata meramente de información. Hay que mover a la acción.

---

<sup>10</sup> Duran Pich Alfonso. Op.cit. p. 17

**Actuar.** Creemos que según se haya o no concertado en el mensaje, la decisión será favorable o desfavorable de un consumidor, una decisión favorable probablemente desencadenará un acto de compra.

Hasta aquí, siguiendo los testimonios y propósitos que se encierran en este apartado, son numerosos ya los conceptos de publicidad sugeridos. Nuestra ambición, por consiguiente no es la de dar aquí una fórmula que tenga un carácter de dogma y esté libre de toda crítica. Nos conformamos con haber aportado, algún conocimiento respecto de la estructuración de un concepto de publicidad y de este modo, situar al posible lector, dentro de un complejo mundo de conceptos que entrafia la publicidad.

### **1.1.2. ANTECEDENTES**

Para poder realizar un estudio histórico de la publicidad en las diversas épocas y civilizaciones es preciso tener siempre en cuenta el desarrollo alcanzado por los distintos medios de comunicación.

La publicidad ha roto ya el freno que le ponían los antiguos sistemas económicos, tanto es así que actualmente es una forma viva, cuyas influencias repercuten en todos los ámbitos y niveles mundiales, la publicidad para algunos significa civilización, para otros costumbre, para muchos economía y comercio, en general creemos que para todos significa cotidianidad.

Es innegable que la publicidad, se halla presente en distintas formas y grados en los más insignificantes detalles de nuestra vida o en los más encumbrados planos internacionales. La política, el comercio, el arte, etc., se apoyan en una base publicitaria, representando con ello uno de los más firmes puntales, en que se basan los desarrollos culturales, mercantiles y sociales de cualquier nación.

Numerosos son los puntos de contacto que ponen de manifiesto las existencias paralelas de la publicidad y el comercio. Si consideramos al comercio como una de las manifestaciones más expresivas de la actividad humana, indiscutiblemente la publicidad esta unida con aquella, formando así una dualidad que con el paso del tiempo ha colaborado a su progreso gradual.

Junto al nacimiento del comercio debemos ubicar más concretamente las primeras señales de la publicidad, ambos al influir, provocar y apaciguar indistintamente rivalidades y guerras han dejado hitos de importancia insoslayable en la historia de la humanidad.

Uno de los primeros medios de difusión que tuvo forma representada y generalizada fue la publicidad oral. Toda la gente residente en un mismo núcleo habitado se conocía y se comunicaba mutuamente las noticias y novedades; no obstante, no puede afirmarse que estos primeros balbuceos, fueran publicidad propiamente dicha, sino también son principios de un sistema de divulgación que al lado del nacimiento, desarrollo y naufragio de las distintas civilizaciones han alcanzado su dimensión definitiva muchos siglos después. <sup>11</sup>

Los antiguos pueblos comerciantes egipcios, fenicios, griegos y romanos conocían el valor del anuncio que se deriva de la propia necesidad de intercambiar sus productos.

Los primeros comerciantes tienen una vida nómada; cuando en su deambular llegan a un lugar con posibilidades de venta, pregonan su mercancía. Lo mismo hacían los heraldos, aunque estos tienen funciones ligadas al poder dominante, por lo que su comunicación es de carácter político o religioso.

---

<sup>11</sup> cfr. Puig Jaime J. La Publicidad, Historias y Técnicas, Ed. Mitre, Barcelona, España 1976 p. 13

Ya en un terreno más concreto encontramos elementos de actividad publicitaria en la Grecia clásica, fundamentados especialmente, en la comunicación oral y en la enseña.

La enseña, sirve para localizar un centro de trabajo u ocio; esta costumbre se mantendrá y extenderá durante el apogeo de Imperio Romano, quedando ya incorporada a las prácticas comerciales de nuestra cultura. Roma incorpora a la enseña y a la voz del pregonero o heraldo, la materialidad del texto escrito: el *Álbum* y el *Libellus*.

El *álbum* es una superficie blanqueada sobre la que se escribe. "En ocasiones es de papiro o pergamino aprovechando en otras la propia pared. Se enuncian en él los espectáculos circenses, venta de esclavos y también decisiones de autoridades locales o imperiales.

El *libellus*, precursor del cartel, es de menor tamaño. Una vez escrito generalmente con grandes trazos, se pegan a las paredes. Su sentido peyorativo procede de que a través de él se incita a la sedición y a la lucha por el poder.

La Edad Media no ofrece cambios significativos. El pregonero cobra mayor importancia y su función se ve acompañada de un aparatoso ritual: el sonar de las trompetas anuncia su presencia. El pregonero aúna los consejos e intrusiones de nobles y clérigos (de los que, muchas veces esta a sueldo) con las excelencias de manjares y vinos, terminada la ceremonia el pregonero, cuelga el pregón en un lugar público para el conocimiento general de las gentes, aunque la mayoría son analfabetos y no pueden leerlo.

El cartel decae en favor de la enseña que cumple tanto funciones comerciales como estéticas o religiosas y políticas. La enseñanza distingue a un comercio de otro y con el tiempo se desarrolla para mejorar en arte y diseño.

El desarrollo tecnológico acelera la difusión de la publicidad. En 1482 se imprime en París el primer cartel de este género, posteriormente en el Renacimiento se marca un hito trascendental en la historia de la publicidad. Un capitalismo incipiente precisa del apoyo de esta técnica para desarrollarse; la difusión de la imprenta cumple aquí un papel muy importante, permitiendo pasar del cartel a la tarjeta y el prospecto.<sup>12</sup>

A finales del siglo XVI aparecen los primeros periódicos, en 1622 es fundado en Inglaterra el periódico "The Times Handlist" donde apareció el primer anuncio de prensa propiamente dicho. La comunicación entonces ya no se restringía al tiempo que le tomaba al escribano redactar uno por uno los mensajes, ahora los anunciantes podían producirlos en serie. La facultad de los medios impresos de llegar a mayor número de personas incrementó el nivel de alfabetismo, que animó a los negociantes a anunciarse. En términos de medios, los primeros anuncios impresos incluyeron carteles, letreros y anuncios clasificados en dichos periódicos.

La palabra publicidad apareció por primera vez en 1655, fue usada en la Biblia para advertir o prevenir algo. Los editores de libros por ejemplo, encabezaron sus anuncios con el término, y para 1660 era usado por todos como encabezado para dar información de tipo comercial.<sup>13</sup>

El siglo XVIII es el gran apogeo de la prensa. En su lucha por independizarse del poder, la prensa acepta el apoyo de la publicidad. Se puede decir que es por cuestiones de índole financiera que la publicidad se hace indispensable a los editores de periódicos. así mismo se considera que es a partir de aquí, que publicidad y periodismo van estrechamente relacionados. Los nuevos inventos (linotopia, prensa mecánica, rotativa, papel a partir de pasta de madera, fotograbado, etc.) promueven el desarrollo de los medios de difusión.

<sup>12</sup> Durán Pich Alfonso. *Op. cit.* p. 22.

<sup>13</sup> cfr. Wells Williams y otros, *Publicidad Principios y Prácticas*, 3era. Ed. Prentice Hall Hispanoamericana S. A., México, D. F., 1995 p. 27.

Junto a la prensa como medio publicitario, tenemos el cartel, que también observa un gran desarrollo. Las revistas de modas hacen también su aparición hasta alcanzar posteriormente uno de los fenómenos más espectaculares de la historia de los medios de difusión, gracias a la colaboración de grandes fabricantes de marcas reconocidas.

La publicidad es entonces un negocio que mueve demasiado dinero como para estar en manos de aficionados. En el primer cuarto del siglo XIX surgen los primeros estudios técnicos o agencias de publicidad, que se dedican a estudiar y difundir campañas para sus clientes. Los pioneros de la técnica publicitaria le quitan literatura a la publicidad para hacerla más ajustada a las necesidades y deseos del productor.

La parte media del siglo XIX marca el inicio del desarrollo de la industria publicitaria. "El surgimiento y la cada vez mayor importancia de la publicidad durante este periodo fueron el resultado del desarrollo social y tecnológico que acarrea la revolución industrial. Debido a inventos como el motor de combustión interna y la desbrozadora de algodón incrementaron la productividad. Los productores tuvieron la capacidad de producir en masa y con calidad uniforme, misma que necesitaba ser publicada al mayor número de personas posible, lo que obligaba a la publicidad la necesidad de crear o idear un sistema de comunicación eficaz con capacidad para llegar a mercados más diversos y dispersos. Por fortuna casi al mismo tiempo, surgieron varias tecnologías nuevas, que facilitaron la mercadotecnia y la comunicación en masas. Sobre todo el telégrafo, el teléfono y la máquina de escribir representaron mejoras significativas para la transmisión de mensajes a nivel masivo.

Hacia fines del siglo XIX la profesión de publicista estaba más desarrollada, las agencias se dieron a la tarea de convencer a los fabricantes de anunciar sus productos. Mientras tanto los anuncios asumieron un rol de informar y educar, redactar anuncios se convirtió en un oficio reconocido y digno de prestigio en esta época. Cabe destacar que en este período la revista cobra singular importancia ya que primeramente se releva su carácter elitista para llegar después a ser más popular y por otra parte un medio de

publicidad más perdurable y ofrece igualmente la posibilidad de mensajes más completos. Así mismo significa un mayor margen de tiempo para permitir la producción de arte, conforme mejoraba el proceso de producción se introducen fotografías y con esto la publicidad en revistas se proyecta como atractivo visual.

El advenimiento del siglo XX supone el cenit del desarrollo publicitario, especialmente en el periodo entre guerras (1914-1945). Las agencias de publicidad brindaron apoyo a la Cruz Roja y a la actividad bélica en general, principalmente en los Estados Unidos. La publicidad en este siglo ve la potencialización de nuevos medios que revolucionan el mundo de la comunicación.

El surgimiento de la radio marca un precedente para la actividad publicitaria, ofrece a los productores un medio de difusión importantísimo, así como a los consumidores un medio de publicidad a bajo costo. Sin embargo su gran potencial generó dos problemas para la publicidad, en primer lugar significaba que las agencias de publicidad tenían que encontrar o entrenar un equipo de personas capaces de redactar textos agradables al oído, el segundo problema era de índole financiera. A pesar de ello el crecimiento de la radio fue fenomenal, doce años después de la transmisión de su primer comercial la radio superó a las revistas como el medio más importante para la publicidad." <sup>14</sup>

Por su parte, la innovación de la televisión representa el sueño máximo para los publicistas y es aproximadamente por los años 50's cuando la televisión se convierte en el principal jugador de la actividad publicitaria, provocando en ella una nueva era de arte, inspiración e intuición que a la fecha sigue desarrollándose en cada país y que en buena parte depende de las condiciones económicas y sociales de éstos.

---

<sup>14</sup> cfr. Wells Williams, Op. Cit. p. 28-31.

### **1.1.3. CLASIFICACIÓN**

Para poder entender a la publicidad no solo es importante saber que es o como se ha desarrollado a través del tiempo, sino también saber algo acerca de la forma en que esta clasificada.

La publicidad, puede ser y de hecho es clasificada en muchas formas diferentes, por lo tanto es pertinente exponer algunos de los términos comúnmente más usados. La secuencia utilizada al mencionar dicha clasificación no tiene significación desde un punto de vista publicitario y se basa primordialmente en la probable familiaridad del lector con la terminología y con conceptos inherentes.

**"a) Clasificación basada en el ámbito territorial de proyección: Publicidad Internacional, Nacional, Regional y Local.**

La publicidad llega a la gente a través de sus formas de difusión o medios. Los medios a su vez se clasifican como internacionales, nacionales, regionales y locales. El término de publicidad nacional se usa normalmente para designar el tipo de publicidad hecho por un fabricante a nivel global de su nación, para estimular entre los consumidores la demanda de su producto. Por el contrario si su necesidad de divulgación rebasa las fronteras de un país, la publicidad que requiere y utiliza se le denomina internacional aunque también se le conoce como publicidad de exportación.

Ahora bien si la publicidad se trasmite solo en una región del país se le denomina publicidad regional, su característica, es que la puede llevar a cabo el propio fabricante, el mayorista o el minorista.

La publicidad local se concentra en una ciudad o área comercial y normalmente se le considera como publicidad de menudeo.

**b) Clasificación basada en la audiencia a la cual se quiere llegar**

Desde el punto de vista del grupo, ya sea del consumidor o del que influye fuertemente en los consumidores al cual la publicidad esta destinada a influir; las siguientes clasificaciones se usan con frecuencia :

**Publicidad dirigida al consumidor.** Es la que esta normalmente restringida a un tipo de información restringida, ya sea hecha por el fabricante o por un representante que maneje el producto y que se dirige al último consumidor, el individuo que adquiere el producto para sí o para usarlo en su casa.

**Publicidad Industrial.** Es la hecha por los fabricantes o distribuidores de artículos industriales, diseñados para estimular la adquisición entre demandantes de tales artículos que pueden ser materias primas, maquinaria, equipo, refacciones o partes fabricadas.

**Publicidad Mercantil.** Es la que promueven los fabricantes para estimular en los vendedores de mayoreo y menudeo la compra y reventa de las mercancías del fabricante.

**Publicidad Profesional.** Es la realizada por productores y distribuidores de artículos que dependen de profesionales para ser recomendados, especificados o prescritos a los consumidores o usuarios. Por ejemplo una empresa de productos farmacéuticos que dirige su publicidad a médicos generalmente. A este tipo de publicidad también se le conoce como publicidad de negocio a negocio.

**c) Publicidad Enfocada a Demanda Primaria y Selectiva.** La primera esta enfocada a aumentar la demanda de un tipo o clase de producto. Por lo general son asociaciones de comerciantes o grupos industriales cooperativos, los que promueven, un ejemplo de lo anterior, sería la publicidad inicial que se proyecta para promover el uso de televisores a color, la cuál fue llevada a cabo durante varios años por una sola

empresa (RCA) pero posteriormente, cuando la demanda empezó a aumentar la publicidad también aumentó por conducto de varias otras firmas dedicadas al mismo ramo.

La segunda por el contrario esta orientada a una demanda selectiva, tiene como finalidad estimular la demanda de un producto en particular como podría ser la RCA, Philco, Sony en su línea de televisores.

d) **Publicidad de Acción Directa e Indirecta.** La publicidad diseñada para obtener una respuesta inmediata por parte de un lector, radioescucha o televidente, se le llama de acción directa. Virtualmente toda publicidad con propósitos de compra por correo es de este tipo ya que se intenta inducir al probable comprador a ordenar la mercancía al momento. Por el contrario la publicidad de acción indirecta se diseña para influir en el consumidor una opinión o imagen favorable sobre una marca determinada, de tal manera que cuando él decida adquirir un producto compre el de la marca del anunciante y no el de la competencia. Este tipo de publicidad es muy característico de la que se utiliza en la televisión.

e) **Publicidad de mercancías (Producto o Servicio) e Institucional.** La mayoría de la publicidad ya sea hecha por productores de artículos de consumo o de artículos industriales. Se lleva a cabo para incrementar las ventas de una mercancía o de una marca en particular propiedad del fabricante. A tal forma de publicidad se le denomina de mercancías o de marca. Sin embargo parte de la publicidad hecha por tales empresas no tiene como fin la promoción específica de un determinado producto o marca del fabricante. Por el contrario, su meta es establecer actividades favorables enfocadas hacia la empresa como unidad, por parte de clientes actuales y potenciales, del público en general; su propósito es cimentar la reputación de la empresa de tal modo que los clientes le prefieran sobre las firmas de la competencia, a esta publicidad se le llama institucional. También se puede usar parte de ella con fines de relaciones

públicas y de servicios públicos con el fin de disipar prejuicios existentes o para corregir impresiones erróneas." <sup>15</sup>

**f) Publicidad de Servicio Público.** Es el que comunica un mensaje en favor de una buena causa, como por ejemplo evitar que los conductores manejen en estado de ebriedad o la previsión del abuso contra los niños. Esta se caracteriza porque regularmente es creada por los publicistas profesionales sin costo alguno y el espacio en los medios son donados por los mismos, también se le conoce como campaña de difusión.

**g) Publicidad Comercial.** Es la que promueve un producto o servicio con la intención de obtener ganancias, esta clasificación es muy genérica, ya que puede abarcar a casi todas las anteriores, de hecho casi toda la publicidad que se ve en los medios masivos de comunicación (prensa, radio, televisión, etc.) sigue ésta línea.

**h) "Publicidad Estática.** Es aquella situada en las vallas, carteles, etc., de los recintos donde se desarrollan acontecimientos transmitidos anteriormente por televisión." <sup>16</sup>

Estas clasificaciones no son exclusivas, ya que existen superposiciones de unas sobre las otras, además se usan muchas bases diferentes para su clasificación. Los anuncios de un fabricante que conduce una campaña publicitaria a nivel nacional por televisión se puede clasificar, a su vez como nacionales de consumo, selectivos, de acción directa de producto y de televisión todo al mismo tiempo.

**Clasificaciones Diversas.** Muy a menudo, la publicidad se clasifica dependiendo del medio publicitario que se use, así tenemos: publicidad en revistas, en periódicos, en radio, en anuncios móviles, en correo directo, etc.

<sup>15</sup> Dirksen Charles J. Principios y Problemas de la Publicidad., Tr. José Alfonso Garza Rusca., 5a ed. Continental S. A. de C. V. México, D. F., 1985 p. 19-25.

<sup>16</sup> Wells Williams Op. Cit. P13-15

Por otra parte respecto del tema, la única clasificación legal que encontramos es la que nos ofrece la Ley General de Salud, que en su artículo 310 establece:

**Art. 310 "En materia de medicamentos, plantas medicinales e insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y agentes de diagnóstico, la publicidad se clasifica en :**

**I.- Publicidad dirigida a profesionales de la salud, y**

**II.- Publicidad masiva**

La primera deberá circunscribirse a las bases de la publicidad aprobadas por la Secretaría de Salud, en la autorización de estos productos; y estará destinada exclusivamente a los profesionales técnicos y auxiliares de las disciplinas para la salud. Así mismo no requerirá autorización en los casos que lo determinen expresamente las disposiciones reglamentarias de ésta ley."

La publicidad masiva es la que se realiza a través de los medios de comunicación social y tiene como destinatario el público en general. Solo se permitirá la publicidad masiva de medicamentos de libre venta, misma que deberá incluir en forma visual o auditiva, según sea el medio de que se trate, el texto: "Para su uso, consulte a su médico."

Ambas se limitarán a difundir las características generales de los productos, sus propiedades terapéuticas y modalidades de empleo señalando en todos los casos la conveniencia de consulta medica para su uso".

Como puede observarse, no existe solo un tipo de clasificación de la publicidad, dependiendo de que área, medio o tipo de cuestiones se tomen como referencia para realizar su clasificación ésta variará.

### 1.1.3.1. PUBLICIDAD Y PROPAGANDA

En líneas anteriores de este trabajo, se hizo mención de una diferenciación técnica entre lo que se debe entender por propaganda y por publicidad. Consideramos indispensables estas anotaciones para establecer la separación entre estos dos términos, debido a que existe la tendencia general a considerarlos como sinónimos y que puede ser evidenciado en la lectura del artículo base de nuestro trabajo, criterio que no compartimos y que trataremos de explicar en base a los siguientes consideraciones.

Actualmente la palabra propaganda es usada en muchos sentidos; como nombre, adjetivo o verbo, porque describe una especial actividad política, como el material usado en su propia actividad; como sinónimo de exageración, falsedad y abuso. Para aclarar su concepto, hemos de iniciar nuestro apartado desde sus orígenes lingüísticos.

La palabra propaganda tiene su propia etimología del latín propagare o reproducir o plantar. Propaganda significa expansión, diseminación, multiplicación rápida. Es de las palabras llamadas semánticas por que su connotación hace referencias explícitas en su significado.

Desde el punto de vista gramatical es el nombre de toda acción que lleve a difundir o extender el conocimiento de una cosa. Son propaganda la educación, el intercambio de ideas entre dos vecinos, etc. La connotación es tan general que abarca aún la multiplicación o la esparción. Por tal motivo lo primero que debemos considerar es si esa difusión implica la naturaleza intrínseca de la propaganda o representa toda una ciencia o algún conjunto de técnicas o métodos.

Efectivamente, la materia propaganda reposa sobre diversas disciplinas, principalmente la comunicación, la política, la sociología, además de la antropología y

actualmente de la publicidad; con su gran campo de experimentación económica psico-social. Sin embargo los tipos de conocimientos de tales disciplinas son más que una técnica o una pauta rígida a seguir, una serie de ideas flexibles a considerar. El ser humano es un organismo demasiado complejo y la propaganda en su intento de influir la conducta del hombre, debe de analizarse y basarse en el mayor número de ciencias humanas. Sin embargo la afirmación de que existan reglas precisas para la seducción o para el convencimiento masivo es apenas un sueño.

**Concepto de Propaganda.** "Conjunto de métodos basados en las materias de la comunicación principalmente la psicología, la sociología y la antropología cultural, que tiene por objeto influir a un grupo de seres humanos, con la intención de que adopte la opinión política de una clase social o la mística filosófica o religiosa de un grupo social determinado, adopción que se refleje en una determinada conducta".<sup>17</sup>

Se dice que es un conjunto de métodos porque la propaganda implica tener presentes investigaciones, hipótesis, principios generales, sistemas, pasos para realizar un fin a los cuales se les denomina métodos, basadas principalmente en las materias de la comunicación como lo son la psicología, la sociología y la antropología cultural, que sin embargo no excluyen otro tipo de materias. Por otro lado la característica primordial de la naturaleza de la propaganda es el objeto de ejercer un dominio, un poder, un control sobre la voluntad o bien influir sobre la ideología, política, social, religiosa o filosófica del ser humano y por lo que respecta al término grupo humano es meramente convencional; lo que se trata de destacar es que debe ser suficientemente numerosa la audiencia objeto de la propaganda para que ésta sea considerada como tal y atraiga la atención de la sociedad en general, con la intención de que adopte una opinión política, religiosa, filosófica, etc., de un determinado grupo social ya que en la actualidad hablar de propaganda es esencialmente referirse a un tema político, religioso o filosófico y por lo tanto clasista. Por último esta adopción de la opinión debe reflejarse en una determinada conducta, la utilización de tan valiosos instrumentos

---

<sup>17</sup> González Llaca Edmundo. Teoría y Práctica de la Propaganda, Ed. Grijalvo, México D. F., 1981 p. 45.

como lo es la propaganda, tiene como propósito final que se refleje en acciones externas y concretas de los receptores.

**Clases de propaganda.** Para ampliar un poco más la visión del posible lector al respecto de este tema presentaremos la siguiente clasificación, sin dejar de mencionar, que al igual que la publicidad la propaganda puede ser clasificada de diversas maneras.

**"Propaganda de Integración.** Es aquella que tiene como objetivo la legitimación del poder público, a través de aglutinar los elementos del cuerpo social bajo la convicción de que los valores las creencias y las instituciones son los que mejor corresponden a la sociedad.

**Propaganda Electoral.** La propaganda por los puestos de elección popular se caracteriza por sus lapsos cortos, lo que impone una gran actividad en todos los aspectos, además de la personalización, es decir, se fundamenta en la persona del candidato y que va dirigida a los individuos de todos los sectores de la población con el único requisito de que tenga capacidad para votar.

**Propaganda de Agitación.** Es aquella que se caracteriza por tener como propósito provocar turbulencias, subversión, cambio. Es la propaganda que normalmente utiliza la oposición en contra de los regimenes establecidos de cualquier índole.

**Propaganda negra o de acción psicológica.** Mediante este tipo de propaganda no se tiene la urgencia de realizar la acción por lo que puede darse el lujo de esconder sus objetivos y limitarse a crear un clima propicio para el cambio lento de las actividades o a preparar en cierto modo la situación para lanzar luego la propaganda abierta, se caracteriza porque la fuente de emisión oculta su identidad.

**La Contrapropaganda.** Esta clase de propaganda tiene como contenido, desacreditar o ridiculizar al adversario como anular los efectos de la propaganda

anterior. El primero impugna los proyectos de los otros partidos, niega la otra doctrina y señala la fragilidad de su ideología, el segundo recurre a la campaña adversa, pero no solo para desnaturalizarla, sino, para intentar utilizarla a su favor.

**Diferencias con la Publicidad.** Al hablar de publicidad no se puede negar que se haya con la rama de la persuasión colectiva que más semejanzas guarda con la propaganda. Por ejemplo, puede observarse que actualmente en el mercado y a falta de especialistas en ciencias sociales, son las agencias publicitarias las que muchas veces se encargan de la difusión de las ideas del poder establecido.

No obstante lo anterior resaltan en extremo las siguientes diferencias:

1.- La publicidad intenta estimular la acción de una manera abierta, quiere vender un producto o servicio y no disimula su intención. Sus actividades establecen una relación directa y expresa con el objeto de la acción solicitada.

En más de una ocasión la propaganda debe disimular sus objetivos, en virtud de que las acciones políticas, religiosas o de cualquier otro contenido general y aparentemente son desinteresados: "Una sola meta: México", "Hagamos las cosas mejor", etc.

2.- La publicidad es una institución rentable que tiene por objeto promover las ventas, y en este sentido su éxito se mide contabilizando las ganancias. La propaganda de manera directa no lo es, y en virtud de ello no se encuentra presionada para obtener un éxito "cuantificable", sus beneficios son difíciles de tabular. Por lo tanto un mensaje que no gane adeptos, podría a la larga ser más exitoso en la propaganda si llegara a estimular una fructífera duda, que aquél mensaje que hizo ganar por ejemplo, una elección popular, pero no logro anular el germen de la desconfianza, base de un cambio irremisible de actitud.

3.- Ha sobrevivido en su práctica una enorme división en el empleo de las motivaciones que se utilizan en ambos métodos, la publicidad recurre a impulsos egocéntricos, personalistas, narcisistas de estatus social. La propaganda excepcionalmente utiliza este tipo de motivaciones. Los mensajes de ésta utilizan motivaciones, que se dirigen a los individuos pertenecientes a las grandes masas o grupos solidarios. Los llamados son al interés nacional o colectivo.

4.- La publicidad por la competencia misma del mercado vive en un perpetuo torneo de superlativos, que llega hasta la utilización de palabras como: "milagroso", "nunca visto", etc. La propaganda utiliza un lenguaje más cauteloso.

5.- Las acciones perseguidas son diferentes, en la publicidad, el propósito culmina con la adquisición del producto o servicio, todo se reduce a un acto comercial. La propaganda pide otra acción que compromete más al individuo. Regularmente nadie habrá de molestarse porque alguien use un desodorante diferente al suyo, pero si lo podrá hacer hasta la irritación si atacan su filosofía religiosa o al partido político de su simpatía." <sup>18</sup>

Frente a esta situación, ciertas instituciones, órganos y grupos de personas han creado una corriente que aboga por asignar una única significación a ciertos términos técnicos ya que actualmente en nuestro país y legislación no existe esa definida unanimidad de criterio en cuanto al tema. Esto con el fin de expresarse con precisión y entenderse sin posibilidad de dudas, posición que se ha adoptado en el presente trabajo.

De manera muy genérica, para los objetivos y delimitación del presente estudio y conforme a lo anterior podemos resumir lo siguiente:

**Publicidad.** Tiende a la obtención de objetivos comerciales.

---

<sup>18</sup> cfr. González Yaca Edmundo. Op. cit. p. 58-63.

**Propaganda.** Tiende a la propogación de ideas políticas, filosóficas, morales, sociales o religiosas.

### **1.1.3.2. PUBLICIDAD SUBLIMINAL**

Se dice que la publicidad manipula, induce a nuestro subconsciente a su asumir determinadas actitudes y crear conductas preestablecidas. Y que esta función se maximiza a través de la publicidad subliminal para lo cual fué creada.

Se define generalmente como publicidad subliminal a ciertos mensajes que apelan a los instintos humanos como sexo, hambre, sed, etc.

Siguiendo el anterior raciocinio, un anuncio donde se manejan imágenes ocultas, no entendibles racionalmente, es un mensaje subliminal. Los libros que hablan al respecto, toman como ejemplo las fotografías publicitarias que muestran envases de perfumes femeninos o de bebidas alcohólicas; a través de juegos de iluminación, se logran sombras en el envase que supuestamente muestran imágenes sexualizadas como puede ser órganos genitales, mujeres desnudas, parejas realizando el coito o palabras sugestivas de toda índole.

Generalmente el público considera que los anuncios de televisión, donde se muestra una mujer bella en una pose incitante, también es publicidad subliminal; argumentando que es un hecho innegable que este tipo de mensajes apela al instinto sexual y en lo general a todos los instintos; y que por sus características este tipo de anuncios cae dentro del ámbito del subconsciente.

Los instintos no responden a la razón, cuando mucho sus manifestaciones pueden ser controladas por ella. Sin embargo, este tipo de publicidad, no cae dentro de la categoría de subliminal.

Por publicidad subliminal, podemos entender un tipo de mensaje que escapa a nuestra percepción consciente y en forma directa se impone al subconsciente.

Esto quiere decir, que para que sea auténticamente subliminal un mensaje, si este fuese de tipo visual (una foto o imagen de t.v. o cine) debiésemos registrarla sin darnos cuenta de que la vimos, o si fuese un mensaje audible, debiésemos oír, sin saber lo que escuchamos, tal como sucede por ejemplo, con el sueño hipnótico, se nos pueden dar instrucciones que se graban en el subconsciente y posteriormente, cuando termina el efecto hipnótico, no recordamos haberlas recibido. Nuestros sentidos reciben estímulos y los codifican en mensajes que envían a nuestro cerebro, en forma de consciente, por lo tanto el mensaje subliminal es aquél que se vio o que se escucho sin percibirlo conscientemente porque nuestros sentidos no dieron aviso a nuestro Yo consciente y por ello, el mensaje no quedó grabado en nuestra memoria consciente, mas si el subconsciente, listo para hacernos actuar impulsivamente cuando sentimos el estímulo de una necesidad específica.

La publicidad subliminal auténtica, es aquella que si logra grabarse en nuestra memoria subconsciente, porque fue perfectamente recibida, asimilada e interpretada.

Pongamos un ejemplo para una mejor ilustración. La ilusión óptica de un movimiento que da el cine, esta sustentada por la lentitud con que el ojo humano registra lo que percibe. El filme no es más que la sucesión continua de imágenes de fotografía fija, pero eslabonadas en secuencia, si cada segundo se proyectase una imagen, se notaría el movimiento de cambio de imagen y no habría movimiento, sino cambio de fotografías fijas.

Sin embargo, la velocidad de 24 cuadros por segundo que utiliza el cine hace posible, que no percibamos el momento del cambio de imagen, así que por nuestra falta de agilidad ocular, se genera el efecto de movimiento.

"El taquitascopio es un aparato científico que se utilizó en los años sesentas para hacer publicidad subliminal. Consistía en incluir, siguiendo el ejemplo, en la secuencia de imágenes de una película en forma sobre-impuesta, una imagen de un producto o mensaje a una velocidad de 1/3000 de segundo. Para comprender qué tan rápida es esa velocidad, debemos compararla con la velocidad máxima de disparo común de las cámaras fotográficas de 35 mm., que es de 1/1000 de segundo (un milésimo)."<sup>19</sup>

La velocidad de este aparato es entonces 3 veces superior. Imaginemos que en lugar del cuadro número 24 aparece la imagen sobre-impuesta de un producto determinado, de modo que se antoje adquirirlo. Aunque al ojo humano le sería imposible detectar esa imagen de modo conciso, nuestro subconsciente la estará percibiendo fugazmente 60 veces por minuto, el resultado del uso de ese aparato deberá ser que el público sienta la necesidad de adquirir ese producto, y sin embargo no haya ninguna persona que pueda asegurar haber visto esa imagen sobrepuesta.

Como podemos darnos cuenta, en el ejemplo anterior, el público fue engañado por el comerciante, quién abusó de la limitación ocular. Efectivamente, éste es un caso típico de publicidad subliminal:

- El individuo nunca percibió que fue agredido con mensajes publicitarios.
- Al no percibir conscientemente los mensajes, no tuvo opción de resistirse a su influjo, lo que si podemos hacer en una transmisión normal de un spot publicitario.
- El público se convierte en un ser receptivo, al que se le esta condicionado su conducta, manipulando una necesidad básica como sed, hambre, sexo, etc.

Como se ha observado, el anuncio oculto es un atentado contra la libertad del individuo de selección de mensajes, al encontrarse indefenso el espectador, a merced del anunciante sugerimos tal vez, adelantándonos a la cronología de este trabajo, la prohibición expresa de este tipo de publicidad, en el cuerpo de la ley Federal de Radio y Televisión, en su capítulo de publicidad o propaganda comercial como ella lo denomina.

<sup>19</sup> Horns Ricardo. Op. cit. p. 81

### **Características de la publicidad subliminal**

Para calificar como publicidad subliminal a un mensaje, es necesario que cumpla con los siguientes requisitos:

1.- Debe ser perfectamente recibido y asimilado, su contenido por el subconsciente del receptor, exactamente en el sentido que el anunciante desea. Esto quiere decir que lo que se entiende es lo que se quiere decir.

2.- Para todos y cada uno de los receptores, el anuncio debe significar lo mismo, y todos los receptores del mensaje deben percibirlo inconscientemente.

Recordemos que la publicidad de hoy día es una lucha del anunciante contra la apatía y el desinterés del receptor, quién en principio, no está interesado por el producto o servicio.

La publicidad subliminal es manipulación, y por lo tanto una agresión por ello su efecto es ajeno a la decisión del receptor. Esto no sucede con la publicidad normal, que es persuasiva y en la que el receptor es libre de evitar entrar en contacto con el anuncio.

## **1.2. LA PUBLICIDAD COMERCIAL EN TELEVISIÓN**

El hecho que la televisión constituye actualmente el más eficaz medio o instrumento para publicistas y productores es una realidad innegable.

Tal y como se ha observado anteriormente, desde las primeras etapas históricas se fueron presentando manifestaciones de naturaleza publicitaria a través de los más diversos y variados modos (publicidad oral, cartel, prensa, etc.) A medida que iban transcurriendo los siglos, las formas de difusión de estos mensajes alcanzaban a su vez una mayor difusión que acontecían, logrando que el número de destinatarios de los

mensajes fueran cada vez mayor. En el siglo actual, la publicidad ha experimentado un auge considerable, sobre todo, a partir del ensanchamiento de la base económica sobre la que actúa y también al desarrollo de los procedimientos de elaboración de los mensajes publicitarios, así como el perfeccionamiento de los medios de comunicación empleados. Entre estos medios ha destacado sin duda, la televisión. De esta circunstancia se ha favorecido la comunicación en general, dentro de la cual se encuentra la comunicación publicitaria.

La televisión presenta unas características que, sin desconocer las posibilidades de otros medios como la radio y la prensa, la convierte en el medio de comunicación social más importante. En efecto, este medio es el soporte ideal para la difusión de mensajes publicitarios y se presenta como instrumento ideal que viene a materializar el sueño secreto de todo creador publicitario, penetrar en el hogar del consumidor y fascinarlo. La televisión actúa a domicilio, dentro del cuadro doméstico y familiar, ejerciendo un poder de atracción y fascinación propios del espectáculo visual animado.

Considerada como la golosina visual, la televisión ha rebasado, ya la etapa de la distracción ocasional para convertirse prácticamente en una ocupación debido al tiempo que se dedica, ya que se ubica inmediatamente después del que se reserva al sueño y a la actividad económica. Según un estudio reciente, cada espectador hace funcionar su aparato receptor de 16 a 20 horas semanales y dedica más de 750 horas anuales al consumo de imágenes. Por otra parte, la actividad publicitaria en televisión deriva una virtual recuperación comercial y financiera para ésta. Es de todos conocido, que en todo el mundo (con ciertas excepciones tal vez) la actividad televisiva esta sustentada económicamente en su gran mayoría por el patrocinio de las agencias de publicidad, a través de las grandes empresas comerciales.

Justamente, la gran repercusión e influencia que ejercen los spots publicitarios justifican el dato real de que la "cotización" de los espacios en televisión alcancen cifras ciertamente elevadas. Por este motivo, tan sólo pueden acceder al citado medio, en teoría, aquellos empresarios que dispongan de un importante presupuesto económico.

En nuestro país actualmente la gran mayoría de las cadenas televisoras no se conciben sin el apoyo económico de la publicidad y resulta difícil afirmar que pueda mantenerse, el sistema económico de libre mercado sin esta actividad. Si se tiene en cuenta las ventajas que presenta la publicidad en televisión en el ámbito comercial, económico y de tal forma que el tiempo dedicado a la misma en las horas de programación no es suficiente para atender la demanda de anunciantes, se comprenden fácilmente que las tarifas alcancen cifras económicas considerables, sobre todo cuando los spots se incluyen en horas de gran audiencia como la llamada "AAA".

Así las cosas, cabe señalar que las dos funciones principales de la publicidad en televisión son por un lado, la consecuencia del objetivo comercial perseguido por el anunciante y por el otro, financiamiento total o parcial de los gastos del medio emisor.

No obstante lo anterior, resulta todavía difícil determinar el poder de influencia del anuncio televisado. Depende en gran parte de las modalidades de difusión que se adopten, puesto que el nivel de saturación del telespectador constituye una variable de no tan escasa importancia, ciertamente por el contrario, independientemente de las ventajas que representa la televisión para la publicidad, en la actualidad es innegable también que esta actividad se enfrenta a cierta problemática, al hablar de ventajas, debemos entender a contrario sensu que también implica desventajas.

En uno u otro caso, las "posibilidades" de que la finalidad comercial propuesta por el anunciante se cumpla son mayores, si el mensaje se difunde por televisión.

### 1.2.1. ORÍGENES

La génesis de la televisión podría remontarse a 1892, con el logro de la célula fotoeléctrica, pero su realidad concreta data de 1926, cuando John Baird presenta en Londres, la primera transmisión de prueba. Es una de las causas que determina la fundación, al año siguiente de la BBC, que comienza el primer servicio regular de

televisión, en noviembre de 1936, en un momento en que solo existían 100 aparatos receptores en todo el país. Una de las dos redes en que se dividirá la BBC pasará mensajes comerciales.

Las naciones europeas se interesan de distintas formas en el estudio del nuevo descubrimiento y Alemania establece su primera estación de TV en marzo de 1935. Las demás tardan; Suiza en 1951, Francia en el 53, España en el 56, pero la primera red continental de televisión, la crea Europa en 1954, a través de Eurovisión.

La historia de la televisión, tiene en Estados Unidos su capítulo mayor, el de la dimensión de términos globales, sobre todo en el ritmo veloz de su desarrollo y en la intensidad de sus aplicaciones publicitarias.

Corresponde a la BBC la transmisión del primer programa de TV, en julio de 1931. "También un mes de julio, pero de 1941, fue televisado el primer anuncio comercial por la emisora WNBC de Nueva York, acreditándose a la marca de relojes suizos Bulova. La guerra impone un largo paréntesis, en el que la televisión es usada como promotora de mensajes cívicos y patrióticos, de retorno a la paz, se produce una inusitada actividad que permite la instalación de la industria televisiva en niveles impresionantes. Para 1949, los hogares norteamericanos cuentan ya, con casi tres millones de aparatos receptores, que aumentan a sesenta millones a fines de la década siguiente. La inversión publicitaria asciende de 300 millones de dólares en 1949 y a más de 1000 millones en 1955."<sup>20</sup>

La vecindad norteamericana tiene que influir obviamente, en los primeros ensayos de la TV. En México, desde 1928, un notable científico mexicano, el ingeniero Guillermo González Camarena, participa activamente en las investigaciones que se hacen en Estados Unidos y recibe crédito especial por sus valiosas contribuciones a la televisión a color. A él se debe la primera cámara de televisión que funciona en México,

<sup>20</sup> Ferrer Eulalio. Op. cit. p. 56-58.

en agosto de 1934. "En julio de 1950 empiezan las transmisiones del primer canal de televisión mexicana, la estación XHTV canal 4 cuya publicidad inaugura otra marca suiza de relojes, Omega.

Al año siguiente, en 1951, el 21 de marzo, se transmite el primer programa de la XEW-TV canal 2 y en mayo del mismo año la estación XHGC- canal 5 sale al aire, cinco años después llegan a formar Telesistema Mexicano lo que ahora se conoce como Televisa.

El 12 de octubre de 1968, se establece la competencia por el botín del gasto publicitario, con la apertura de laXHDF-TV canal 13, que originalmente era una empresa Paraestatal y que en 1994 se concesionó. Desde el 2 de marzo de 1969 existe otro canal de televisión, el canal 11 del IPN, que se ha dedicado principalmente a transmitir programas culturales y de divulgación tecnológica y científica, deportes y eventos oficiales, no admite anuncios comerciales, por ende cuenta con escasos recursos financieros y técnicos, tiene un alcance muy limitado y no dispone de repetidoras en el país."<sup>21</sup>

A nivel mundial dos acontecimientos extraordinarios ensanchan el vuelo penetrante y universal de la televisión y de la publicidad: el comienzo de la TV a color, en 1953, y el lanzamiento del primer satélite, Telestar. Ambos generan otros cambios e innovaciones que harán más atractivo y preferente el medio, afirmando su dominio en nuestro siglo. Por ejemplo, lo que exclusivamente invierten los Estados Unidos en él, representa hoy bastante más que el presupuesto total de publicidad que cualquier otro país.

---

<sup>21</sup> Bernal Sahagún Victor M, Anatomía de la Publicidad en México, Monopolios, Enajenación y Desperdicio, 6a. ed., Ed. Nuestro Tiempo S. A, México, D. F., 1983 p. 102.

Todo esto ha convertido a la televisión en el medio publicitario por excelencia, hacia donde son encaminados los mayores porcentajes de los presupuestos publicitarios en México y en la gran mayoría de los países del mundo.

### **1.2.2. LA TELEVISIÓN COMO FENÓMENO PUBLICITARIO**

Se dice que la televisión va imponiéndose en el mundo como nuevo hábito o estilo de vida. Masifica el consumo y estandariza los gustos. Ningún medio de publicidad puede superarle, en la demostración dinámica y ambiental de los productos con un atrapamiento del receptor, hasta asociarle, por la imagen con la que toda marca busca en el orden de las escalas sociales de público-consumo.

La televisión, encabezando los medios masivos de comunicación, empuja arrolladoramente el auge de la publicidad y dota a ésta de nuevas herramientas y motivaciones que la magnifican ante los mecanismos de comportamiento público, siempre en busca de cambios y asombros. Incorporada a la fascinante mezcla televisiva de lo real y lo irreal, la publicidad aporta los propios ingredientes, cuyo resultado combinado se traduce en una zona de dominio, cada vez mayor, con la ayuda poderosa de la televisión, la publicidad se asienta en el tiempo y las necesidades de gente, como uno de los mercados más activos y naturales, ninguno como este contribuye tanto, en el mercado general, a la rotación multiplicadora de los productos y servicios generalmente por las siguientes razones:

En primer lugar, cabe destacar que la televisión alcanza un gran número de personas, en efecto la audiencia del medio televisivo supera la de los restantes medios de comunicación.

En segundo lugar, resulta oportuno subrayar la fuerza sugestiva que conlleva la televisión como tal. Así, al servirse conjuntamente de la imagen y la palabra consigue

llevar al telespectador de un modo mucho más directo, provocando en él una atracción que permite contemplar la mercancía en su vertiente dinámica.

En tercer lugar, la carga sugestiva que presenta los propios spots televisivos constituida, en numerosas ocasiones, por la identificación del producto anunciado con determinados símbolos concernientes a la belleza, la bondad, la felicidad, etc., pretendiendo así, incluir en el telespectador la idea de que al adquirir tal mercancía alcanzará, con mayor facilidad el estado o situación con el que se ha identificado con el producto en cuestión.

En cuarto lugar, cabe apuntar que a la vista de las características y posibilidades que presenta la televisión, al elaborar el spot el anunciante tiene en cuenta las apetencias y necesidades comúnmente aceptadas por los distintos grupos sociales. De este modo, según sea el conjunto definido de destinatarios, al que se dirija la publicidad, la técnica de elaboración y presentación del mensaje será diferente.

En quinto lugar, a diferencia de periódicos y revistas la televisión puede ser observada por un grupo de personas al mismo tiempo, de modo que un mensaje televisado pueda llegar a un número de individuos simultáneamente, y por otra parte el mensaje anunciado aparece aislado en la pantalla de televisión. En el momento en que se trasmite el spot no hay otras comunicaciones competitivas, más aún, no hay mas limitaciones para el tamaño del anuncio que las que presenta la pantalla, cada mensaje opera plenamente desde el centro.

En sexto lugar, se tiene que la publicidad por televisión que costean las empresas anunciadoras, aviva el entusiasmo y fomenta el apoyo de los comerciantes. La televisión es un medio eminentemente visible y tiene valores "convencionales" que atraen a los agentes de ventas y comerciantes de menudeo más intensamente que los otros medios de difusión.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Cohen Dorothy La Publicidad Comercial. Tr. Andrés Ma. Mateo, 8a. ed., Ed Diana México, D. F., 1991 p. 94

Por último, no cabe desconocer que la publicidad en general y, en particular, los spots televisivos repercuten en las costumbres, en efecto, facilitan al potencial consumidor la labor de elección de productos, al concurrir en dicha muestra imagen y sonido, y como no se oculta a nadie, los mensajes publicitarios pueden llegar incluso, a cambiar el gusto de un producto por otro.

No obstante la utilidad y eficacia de la publicidad televisiva no se limita a dar a conocer un producto nuevo en el mercado. La publicidad televisiva también se emplea para estimular la demanda de una determinada marca o simplemente, para mantener el nivel regular de ventas de un producto o servicio en concreto.

En suma, las especiales ventajas que presenta, éste medio propicia el empleo de numerosas modalidades y elementos en los espacios publicitarios, tendientes a la consecución, por el anunciante, de su objetivo propuesto. Así, encontramos que la publicidad en la televisión ha pasado a desarrollarse como un fenómeno que escolta inseparablemente al hombre en sus gustos y deseos.

### **1.2.3. EL SPOT PUBLICITARIO**

Partiendo de la premisa básica de lo que debemos entender por "spot publicitario", su misma estructura y naturaleza suele atribuirnos su propia traducción. Así, encontramos que es el anuncio comercial filmado que se transmite por televisión (aunque también se utiliza en cine) insertado entre el desarrollo normal de la programación de una estación televisora. En México comúnmente se ha dado en llamar cortes comerciales" o simplemente "comerciales".

El spot publicitario es un mecanismo electrónico en que se graban en la cinta los impulsos electrónicos directos, para proyectarse después "al aire" a través del sistema

de televisión, se transmite la información grabada que mediante varios mecanismos aporta una determinada idea o valor al objeto anunciado.

Anteriormente la representación de los spots corría a cargo de personas que irrumpían de pronto en un estudio ocupado por la grabación en directo de algún programa; mismas que proponían productos que solían no tener nada que ver con el espectáculo en curso.

Por el contrario y por su propia evolución, actualmente se entiende que la publicidad pretende ser un arte de persuadir, por ende cada spot posee una minuciosa elaboración, procede de una considerable labor investigadora y suele ser el resultado de la colaboración entre especialistas que pertenecen a diversas disciplinas: psicólogos, grafistas, decoradores, etc. Además hay que tener en cuenta también el trabajo que conlleva montar, sincronizar imágenes y sonidos (ruidos, música, comentarios) imprimir textos, etc. Así mismo los resultados deben merecer la aprobación de la empresa anunciante.

Cada spot publicitario posee dos partes distintas y disociables: la base funcional y el mensaje comercial, la primera parte, la microficción suele ser un ejercicio filmico de gran virtuosidad apreciable al margen del mensaje comercial, éste por otro lado, queda relegado en general al final del filme a veces bajo la forma de una voz, como un apéndice y por lo tanto resulta más fácil de delimitar.

Por lo que respecta a la tipología del spot estos, generalmente se dividen en cuatro categorías:

1.- Las comedias, se caracteriza básicamente porque elogian los méritos de una marca ya muy arraigada en el mercado.

2.- Los testimoniales, su característica es que en estos aparecen personas "de la vida misma" que certifican la calidad del producto.

3.- Los limpiadores, que cuentan con la intervención de un supuesto especialista, que señala con autoridad las virtudes del producto.

4.- Los estéticos, que exaltan, por medio de fastuosos recursos fotográficos, las cualidades plásticas de los objetos, que suelen disponerse en forma de "naturaleza muerta"<sup>23</sup>

Cabe mencionar, que la clasificación anterior no se ofrece como una regla única de clasificación, existen otras tantas y variadas clasificaciones, que resultan ocioso mencionarlas por considerar que no aportarían grandes elementos a este trabajo.

Los spots no solo poseen un lenguaje fílmico elemental, sino que además un comentario hablado dentro del mismo, asegura un entendimiento coherente, garantiza un orden de las imágenes, les confiere un sentido inequívoco y las organiza en una microficción, por tal, el telespectador realiza poco esfuerzo para captarlos, además de que son generalmente elaborados para que sean agradables de mirar, fáciles de escuchar y rápidos de comprender.

Sin embargo, por otra parte se dice controversialmente que los spots venden sueños, proponen simbólicos atajos para una escalada social rápida, propagan símbolos ante todo y establecen un culto al objeto, no por los servicios prácticos que este puede prestar, sino por la imagen que de sí mismos llegan a obtener los consumidores. Los spots no venden un jabón, sino belleza, no un automóvil sino prestigio, en los modelos de los spots publicitarios, existe una cierta contemplación de sí mismos.

De manera genérica, la publicidad televisiva hace algo más que informar de los productos existentes en el mercado o inducir mediante variados procedimientos a la

---

<sup>23</sup> cfr. Saborit José. La Imagen publicitaria en Televisión. 2da ed. Ed. Catedra Madrid España 1992, p. 42-43.

adquisición de los mismos, la publicidad televisiva incide en la configuración de lo social y provoca la modificación del concepto mismo de lo social.

No es el objeto de este trabajo pormenorizar acerca de los elementos y circunstancias que rodean a la elaboración de un spot publicitario, ciertamente son muchos y muy variados, por ejemplo la actual utilización de avances de ciencia y tecnología, así como del desarrollo de la creatividad mental de las personas encargadas de realizarlos. Consideramos suficiente lo anteriormente enunciado para formar un criterio al respecto de este tema en el posible lector y subrayar que actualmente la publicidad por televisión representa una actividad muy importante para la sustentación de la televisión como medio social dentro de nuestro sistema económico y que por tal, mereciera una regulación jurídica oficial adecuada y objetiva.

### **1.3. EL ENGAÑO PUBLICITARIO**

Uno de los principales objetivos de la publicidad es modificar la conducta de las personas a través de la persuasión, es decir, sin parecer forzarlas. Para ello, se utilizan entre otros medios, la información; dando falsas informaciones se puede modificar los juicios de los receptores de la información sobre las cosas, con esto, también sus conductas.

Se dice que nuestras decisiones y conducta están determinadas de manera genérica por dos grandes clases de factores: los deseos y las informaciones con las que contamos en lo referente a los medios adecuados para cumplir estos deseos.

De este modo vemos y entendemos que el uso que da la publicidad a la información es primordialmente para provocar determinado comportamiento, es decir, la información en la publicidad variará entre otras cosas dependiendo del comportamiento

que se desee propiciar. Esto dependerá de las relaciones entre los deseos de la población-objetivo y las propiedades de los productos presentados; por ejemplo: si un producto "x" es frágil y de corta vida y la publicidad se dirige a compradores ahorrativos, se intentara disimular tal defecto, no dando esa información, enalteciendo tal vez, otro tipo de cuestiones (elegancia, distinción, etc.) que objetivamente poco tienen que ver con la utilidad del objeto en si, asimilando de esta forma, a la imagen que los probables compradores en cuestión gustan hacerse de sí mismos; que dicho sea de paso es otro de los medios que propician un engaño.

La publicidad recurre frecuentemente al engaño porque su papel es de ejercer una influencia y solo accesoriamente brindar información. En este ámbito, las informaciones no son más que medios para ejercer dicha influencia. Además, se observa que este engaño respecto a los consumidores, es de carácter ofensivo, ya que consiste en atribuir a un producto más cualidades de las que posee, exagera las que tiene y como se apunto anteriormente no proporciona información suficiente, objetiva y veraz, todo esto con el último fin de lograr su objetivo.

El estudio en profundidad sobre el engaño publicitario para influir sobre nuestra cultura, se lleva a cabo en muchos terrenos (psicológicos, emotivos, etc.) y emplea varias e ingeniosas técnicas. Solo como ejemplo se presenta la siguiente caracterización.

El engaño publicitario por regla general es premeditado, de ahí, que las personas conocedoras del tema hablen de procedimientos en donde intervienen los signos y las operaciones.

Por signos de un engaño se entiende aquello que se muestra al interlocutor, aquello que se le hace percibir: palabras orales o escritas, imágenes, falsos personajes, etc.

El signo utilizado con mayor frecuencia es la palabra (oral o escrita), en este aspecto recae de manera importantísima la información que es un elemento primordial en la actividad publicitaria, como ya se mencionó en líneas anteriores, dando falsas informaciones o informaciones tendenciosas se puede lograr la modificación de juicios de las personas a quienes van dirigidas. Otro aspecto que resulta importante destacar en este signo es la utilización del "slogan" que viene a ser la esencia del mensaje publicitario, con el se trata de comprimir el deseo de persuadir para captar la atención de los consumidores.

A las palabras generalmente se vinculan las marcas de identidad; así observamos que el slogan se integra regularmente con la marca de identidad porque sirve para distinguir un objeto de otros.

Imágenes. Otro signo de vital importancia, estas pueden ser fijas, dibujos o fotografías o bien, en movimiento, como los filmes de los que sobresalen los spots publicitarios de televisión que hoy día representan el sueño dorado de los publicistas por razones mencionadas en puntos anteriores; al hacer uso de todos los recursos tanto de ingenio humano como de tecnología para efectos visuales. Se engaña más fácilmente al público, quizás, porque la imagen por su propia naturaleza se asemeja a la realidad y casi no exige desciframiento, mientras que las palabras están asociadas a los objetos que designan de una manera puramente arbitraria y no siempre evocan una realidad concreta en la mente del oyente. Sin embargo al mezclar la utilización tanto de la palabra como de la imagen, los resultados son inmejorables para la publicidad; por ejemplo hacer creer a los consumidores que un producto posee elevadas cualidades aún cuando en realidad objetivamente no las tenga; en su conjunto se creará una idea engañosa o propia para mover a un error. Con fines ilustrativos en relación a esto, enunciemos lo siguiente: el caso de la compañía General Foods que en Francia se le prohibió una publicidad para la bebida "tang" que mostraba en un anuncio cascara de naranja, hojas y un vaso lleno de naranjada. En los hechos, este polvo vertido en agua, permite obtener una bebida que tiene un sabor semejante al de la naranjada, pero solo contiene azúcar (86%), ácido cítrico, dextrina, una aceite vegetal, extractos de cascara

de naranja, aromas artificiales, estabilizadores y colorantes; por varias razones esta publicidad se consideró engañosa, de entre ellas, por el carácter evocador de las imágenes y por el juego de palabras que se utilizó.

Estos dos signos, la palabra y la imagen, son los más representativos y generalmente usados, al menos en lo que a publicidad por televisión se refiere, no obstante, existe una diversa gama de signos que no resultaría conveniente desarrollar en este trabajo básicamente por concretarlo.

Por su parte, "las operaciones del engaño son aquellas diferentes clases de transformaciones que el autor del engaño ejerce sobre la representación de la realidad.

Generalmente se distinguen tres clases principales de estas:

a) Las supresiones. - Consisten en hacer creer que una cosa que existe, no existe en la cual se destaca a la omisión y a la negación.

b) Las adiciones. - Estas, por el contrario, consisten en hacer creer en la existencia de cosas que no existen y recaen básicamente en cuatro elementos:

- Objetos inexistentes
- Peligros inexistentes
- Propiedades inexistentes
- Testimonios inexistentes

Las adiciones sólo constituyen imitaciones de la realidad y por su propia definición el engaño por adición consiste en inventar signos, simulacros.

c) Las deformaciones. Consisten en hablar de una cosa que realmente existe pero caracterizándola de una manera faláz. La deformación puede afectar a uno o varios elementos del objeto considerado. Dentro de esta clase se distinguen tres categorías.

1. - Las deformaciones cuantitativas (la minimización y la exageración).

2. - Las deformaciones cualitativas (mentiras sobre la identidad, relativas a las otras características de un objeto y relativas a los motivos de una acción).
3. - Las deformaciones donde la cantidad acaba por modificar la cualidad y que se le reconoce como de denominación por lo contrario."<sup>24</sup>

Los dos primeros tipos de operación conciernen a la existencia misma de los objetos y el tercero a sus características, lo que podría llamarse, su naturaleza.

A ciencia cierta podemos establecer que un engaño dado es la combinación de una operación y de una o varias especies de signos.

Hablar del engaño publicitario, es hablar de un vasto campo de investigación, como ya se dijo, existen muchos y muy variados métodos y técnicas para elaborarlo, sin embargo, hasta aquí según los objetivos del trabajo, consideramos suficiente el desarrollo de este punto, esperando haber ilustrado en la medida de lo posible este fenómeno, que ciertamente es muy representativo de la actividad publicitaria, tanto histórica como actualmente.

---

<sup>24</sup> Durandin Guy. La mentira en la propaganda política y en la publicidad, Tr. Irene Agoff, Ed. Paidós Iberica. S.A., Barcelona España, 1993, págs. 21-54

***CAPITULO 2.***  
***EL DERECHO Y LA PUBLICIDAD COMERCIAL EN***  
***TELEVISION***

## **EL DERECHO Y LA PUBLICIDAD COMERCIAL EN TELEVISION**

Existe una generalizada opinión que considera que las normas jurídicas son una técnica de control social. Esto es, que el orden jurídico, es decir, el derecho tiene como función guiar comportamientos humanos. De acuerdo con este punto de vista, se puede establecer que la conducta humana es el objeto del control social que realizan las normas jurídicas.

De lo anterior se desprende, entonces, que el derecho hace posible la organización social al determinar las condiciones bajo las cuales los individuos que integran un entorno social deben sujetarse para lograr alcanzar un sistema de estabilidad colectiva.

Pues bien, al hacerse necesario que el derecho regule las conductas de los hombres que en su realización constante se convierten en actividades para alcanzar el fin anteriormente enunciado; éste fija normas obligatorias cuyo cumplimiento exige un poder superior a la voluntad de individuo, poder que es ejercido por el Estado. El derecho es el conjunto de normas o mandatos obligatorios que norman la conducta de los miembros del grupo social y el Estado es el ente depositario del poder capaz de obligar a los individuos a observar el derecho.

Podemos establecer, que el orden jurídico de un Estado se determina por una necesidad social, es decir, que la norma jurídica debe ser el reflejo de las condiciones sociales y políticas de un pueblo, el derecho es el orden que envuelve la conducta humana para lograr la utilidad común, en otras palabras, las condiciones materiales y espirituales que permitan al hombre el desarrollo de su naturaleza social. Por consiguiente el derecho debe tender a la certeza y a la objetividad jurídica, a la vez que a la posibilidad de cambio, así como a la resolución de los conflictos de intereses y una organización, legitimación y restricción del poder público que detenta el Estado. De acuerdo con esto, se deduce que es al derecho al que le corresponde, también, regular y controlar la actividad de los órganos públicos dependientes del Estado quienes por su parte deben observar el derecho establecido en el Estado que, por todo ello, es Estado de Derecho regulado por una constitución política que es la expresión soberana del pueblo.

Retomando el argumento de que el derecho debe encargarse de regular todas las actividades desarrolladas por el hombre y particularizando en una de ellas, a la que aquí nos referimos, que es la actividad publicitaria en televisión, actividad que resulta de gran importancia en nuestra sociedad actual debido, entre otras razones a la importancia en el ámbito socioeconómico y en consecuencia, su reglamentación jurídica en el orden interno y unitario; y habida cuenta de la especial significación y trascendencia que conforman los mensajes publicitarios emitidos de una u otra forma por televisión, se hace necesario examinar el contenido y utilidad práctico de los textos normativos que se han dictado para la publicidad difundida por televisión.

Sobre esta cuestión debemos puntualizar que, actualmente rigen en México varios marcos normativos sobre la publicidad; nosotros enfocaremos nuestro estudio a tres de ellos: La Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley General de Salud y la Ley Federal de Protección al Consumidor, por considerarlos, de manera muy particular, los más trascendentes para nuestro estudio.

## **2.1. UBICACION DE LA PUBLICIDAD COMERCIAL EN EL AMBITO LEGAL MEXICANO**

En la situación actual de la ciencia del derecho, la publicidad parece tener su asiento más fuerte y general en el derecho privado por ser considerada por la doctrina jurídica tradicional, respecto de su función y significado; y más concretamente, al referimos a la publicidad comercial, ésta generalmente deberá ser ubicada en la rama del derecho mercantil, pro su carácter eminentemente de comercio.

No obstante a esta concepción de la publicidad para el derecho que es la aceptada generalmente en sentido tecnico-jurídico, nos hallamos con el perfil de la noción que la publicidad ofrece un aspecto múltiple ante el derecho, hablamos de que la publicidad para el derecho, representa a niveles novedosamente especiales un profundo significado, que se manifiesta no solo en la teoría general y tradicional de la norma jurídica, sino que se difunde en una variedad de manifestaciones, entre las diferentes ramas del derecho, no solo como una actividad de la empresa en el mercado o como un derecho a la información que dicho sea de paso, consideramos, son sus dos aspectos más relevantes, básicamente por advertir que, singularmente en las sociedades de economía de mercado, aparece primeramente en sus aspectos de carácter puramente económico y comercial como una manifestación de la actividad de la empresa en el mercado, por un lado, y por el otro, porque se ha puesto de manifiesto durante el presente trabajo que la publicidad es ante todo comunicación.

En tal sentido, se ha de tener en cuenta que no necesariamente la temática jurídica-publicitaria debe ser encuadrada en un clásico sistema de una disciplina jurídica, máxime cuando la aparición de problemáticas como la socioeconómica, doctrinal y legislativa, parecen poner en trance de reconsideración los supuestos básicos sobre los cuales se asientan algunas disciplinas tradicionales y entre ellas el mismo derecho mercantil.

Como se ha establecido, el fenómeno publicitario puede insertarse dentro del ordenamiento jurídico en las distintas ramas del derecho; como ejemplo podemos observar lo siguiente:

- Por supuesto, en cuanto toda esta problemática origina relaciones contractuales, estamos dentro de la rama del derecho civil y lógicamente se plantean las figuras de los contratos.

- En cuanto se refiere a la disciplina administrativa de la materia, debe tenerse en cuenta en el derecho administrativo, así por ejemplo; para poder transmitir publicidad en televisión, ésta deberá ser autorizada por órganos administrativos como lo es la Secretaría de Gobernación.

- También se presenta una relevancia de este tipo de relaciones en el campo del derecho laboral, relaciones entre los profesionales y las empresas etc.<sup>25</sup>

En este tenor, el ordenamiento jurídico deberá recoger y ordenar todas las facetas de elaboración y difusión de la publicidad, ya conocidos los datos imprescindibles sobre el fenómeno objeto de nuestra atención, debemos plantear a la publicidad considerándola abstractamente en toda la variada gama de matices que encierra para un jurista.

Ahora bien, es preciso recordar que nuestro estudio se basa en leyes de orden público y de interés general y desde ese punto de vista, es necesario insistir y recordar que cualitativa y cuantitativamente a la publicidad aparece como un medio de comunicación social, complementado a su vez por la televisión, aspecto sobre el que es forzoso enfatizar, puesto que la noción unificadora del plano socioeconómico -la

---

<sup>25</sup> Santaella López, Manuel. Introducción al Derecho de la publicidad, Ed. Civitas S. A., Madrid, España, 1982, p. 57.

comunicación - trasciende al campo jurídico, ubicándose en la rama del derecho público, en forma, tal vez, de derecho a la información.

Todas las observaciones precedentes no significan, ni mucho menos, que la disciplina jurídica de la publicidad se halle fragmentada o dispersa en las diferentes ramas del derecho que hemos mencionado. En una consideración de carácter jurídico - positivo, ello resulta tan evidente que no es necesario mencionarlo. Tampoco se trata de que por la importancia y el significado social del fenómeno publicitario, éste haya originado una normativa que por su volumen, y con carácter meramente compilador, merezca un tratamiento separado desde el punto de vista científico.

Ya se ha puesto de relieve que la publicidad en la creación de su derecho específico, tiene unos principios y un fundamento iusinformativo del que recibe su propia consistencia y en base al cual se puede predicar la esencia y la futura existencia del derecho a la publicidad. En este sentido un derecho de la publicidad podría distinguirse del derecho de la información por referirse éste a una información de carácter específico - la información publicitaria - es decir, de satisfacer el derecho a la información a través de una técnica comunicativa de carácter especial y autónomo.

Por esto, ahora únicamente tratamos de advertir que la publicidad tiene una variedad extraordinaria de facetas que suponen su incidencia en prácticamente todas las ramas del ordenamiento jurídico, tanto en el campo del derecho público como en el del derecho privado.

Este fenómeno resulta muy expresivo, por otra parte, al poner de manifiesto la relevancia de la publicidad en el ordenamiento jurídico. Si ésta relevancia alcanza a lograr una elaboración científica, con arreglo a unos principios que permitan la construcción de un sistema racional y susceptible de comprobación, nos hallaremos muy probablemente a la integración real de un nuevo derecho en nuestro país, el del Derecho de la Publicidad, que debe realizarse con un sentido de actualidad, sin perjuicio de la conveniencia de considerar al trayectoria histórica del fenómeno

publicitario, con especial valoración de todo tipo de elementos relativos a la determinación de la realidad social y económica del país y de sus necesidades jurídico-legislativas. Rigen en México varios marcos normativos sobre la publicidad; nosotros enfocaremos nuestro estudio a tres de ellos: La Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley General de Salud y la Ley Federal de Protección al Consumidor.

## **2.2. LA NECESIDAD DE LEGISLAR ACERCA DE LA ACTIVIDAD PUBLICITARIA EN TELEVISION.**

Desde que nació en México al amparo de una fecha oficial, primero de septiembre de 1950 (con motivo del cuarto informe de gobierno del entonces presidente de la República Miguel Alemán) la televisión se ha convertido en el principal foco de atención de comerciantes, ejecutivos, autoridades y público en general, la razón resulta obvia, se está ante el medio de comunicación más potente, rápido y completo de todos los hasta entonces conocidos.

Casi al mismo tiempo en que la televisión iniciaba su actividad ya de manera profesional, incorpora en sus emisiones la difusión de mensajes publicitarios. Concretamente ésta inserción en el aspecto comercial, estimuló el incremento de la publicidad en México, contribuyendo a la mejora de ésta en distintos aspectos (artístico, técnico etc.). Así mismo, impulso el desarrollo de los servicios y competencia de los productos existentes en el mercado. A pesar de que en aquellos años la inexperiencia e improvisación eran las notas predominantes en la elaboración y difusión así como la explotación de la publicidad televisiva, se advirtió enseguida la rentabilidad que reportaba esa actividad al medio que acababa de nacer.

No obstante lo anterior, ésta situación y otras de diferente índole comenzaban a representar cierta problemática por la falta de una normatividad específica para su regulación y por el desconocimiento de la aplicación práctica que con el tiempo se le

podiese dar, motivo por el cual el entonces presidente Miguel Alemán, comisiona a un grupo de personas a viajar a Europa y Estados Unidos con el propósito de estudiar los dos modelos de manejo de la televisión practicados en ese momento: el de la propiedad estatal europeo y el de la propiedad comercial de la televisión estadounidense. Previa valoración que se hace de ambos medios el gobierno federal opta por combinarlos, concesionando canales a particulares interesados en la explotación comercial del medio y reservándose el derecho de instalar sus propios canales; sin embargo, con el transcurso del tiempo, la tendencia de la televisión en México ha sido la segunda.

Con motivo del desarrollo alcanzado por la televisión y la radio y como resultado de las investigaciones realizadas en Europa y Estados Unidos así como en nuestro país en julio 12 de 1954 se presenta ante el H. Congreso de la Unión el proyecto de Ley Federal de Radio y Televisión (que en adelante identificaremos con las siglas L.F.R.T.) presentada como base jurídica que regulaba los derechos y obligaciones de los concesionarios de estos medios ante el Estado y los particulares, la cual fué turnada para su estudio a la Comisión de la Industria de la Radio y la Televisión de la Cámara de Diputados. Después de varias modificaciones durante su revisión la L.F.R.T., fué aprobada a finales de 1959 y durante el periodo presidencial de Adolfo López Mateos es promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1960 y publicada igualmente en el Diario Oficial el 19 del mismo mes y año.<sup>26</sup> Esta ley, además de otros aspectos que en su momento serán mencionados consagra los lineamientos básicos a los cuales debe sujetarse la actividad publicitaria en televisión, la cual, con pequeñas modificaciones, a la fecha sigue vigente.

Cabe mencionar que anterior a la entrada en vigencia de la L.F.R. T., regía para la radio y la televisión de forma general el capítulo VI de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

---

<sup>26</sup> Compilación Jurídica de Radio y Televisión, Dirección de Radio Publicación de la Secretaría de Gobernación, México 1982, p. 87.

Hubiera resultado deseable realizar un estudio que tomara en cuenta la gran mayoría de las disposiciones legales que existen y existieron en nuestro país respecto del tema en cuestión, se desecharon, sin embargo, un buen número de ellos cuya acción con el transcurso del tiempo se ha tomado francamente inoperante, a tal grado que su vigencia es inexistente.

A manera de ejemplo, se citan algunas disposiciones que en su momento representaron vigencia:

- "Reglamento de las estaciones radiodifusoras comerciales, culturales, de experimentación científica y de aficionados de 1942.

- Decreto que establece Servicios de Anuncios Comerciales por Radio en conexión con la Red Telegráfica Nacional. de 1931

- Decreto que aprueba la Convención Internacional de Radiocomunicaciones, celebrada en la Habana, Cuba en 1937.

- Decreto que fija normas para instalación y funcionamiento de estaciones radiodifusoras de televisión en 1950.

Reglamento de Radiocomunicaciones suscrito por México en Ginebra en 1959"<sup>27</sup>

Podríamos enumerar varios ordenamientos más e incluso, hacer referencia a las "nuevas" leyes como: la Ley Federal de Protección al Consumidor y La Ley General de Salud, sin embargo, en este punto se hace importante manifestar una consideración respecto de todas estos ordenamientos. Resulta que en todos ellos se observa una pasividad respecto del tema de la publicidad, es decir, en nuestro particular punto de

---

<sup>27</sup> Cremoux Raúl. La legislación Mexicana en Radio y Televisión, 2a. ed., Publicación de la U.A.M. Xochimilco, México, D.F., 1989, p. 11 y 12.

vista no se le ha dado, anteriormente y a la fecha, la importancia que requiere el mismo, pues a diferencia de lo que ocurre en otras ramas del saber jurídico, dotadas de una tradición y de unos planteamientos previos; un horizonte científico inédito como el que representa el derecho de la publicidad ofrece al lado de un innegable atractivo, el placer de discurrir por senderos apenas transitados hasta la fecha. A pesar de los riesgos que esa labor supone, lo importante radica en perfilar una construcción jurídica que facilite la determinación conceptual y el tratamiento de un derecho de la publicidad, concebido como un sector del ordenamiento jurídico, que responda a nuevas demandas de la sociedad contemporánea.

La atención que los juristas y legisladores han presentado en nuestro país a este tema es mínimo en comparación con otros países. En consecuencia a esta situación podemos suponer que nos hallamos ante la integración de una nueva realidad legislativa. Este panorama, a la vez tradicional e innovador, es uno de los objetivos que se tratan de enfatizar en el presente trabajo, en un intento de situar el tratamiento científico de la publicidad, en cuanto ordenación normativa, en el sistema de las disciplinas jurídicas.

Lo que justamente deberá crear el soporte conceptual sobre el que recaería la atención de los juristas y legisladores es la comunicación publicitaria desde su principio, hasta su fin, es decir, desde el momento en que se produce la decisión de realizar la comunicación publicitaria hasta el momento en que la comunicación llega a los destinatarios. El término comprendido entre uno y otro punto supone la realización, la creación de una serie de elementos sobre los cuales pueden recaer perfectamente titularidades de carácter obligacional en el mas amplio sentido de este término.

Resulta ocioso señalar que la indiscutible importancia que los tiempos modernos atribuyen a la publicidad en el plano social, económico, e incluso político, no pueden desviar al jurista que investiga el fenómeno de la publicidad en general, de las pautas y los métodos de investigación que son patrimonio exclusivo de la ciencia del derecho. Ahora bien, en la medida en que un fenómeno paralelo en su dimensión social y

cultural, como podría ser el de la información, cuya esencia y generalidad permite que albergue las manifestaciones publicitarias, ha logrado ya importancia como objeto de estudio entre las disciplinas jurídicas, es entonces posible deducir que las dificultades no deben ser mayores en el caso de la publicidad.

Parece, no obstante, que un punto cardinal es discernir, previamente, la necesidad de una política jurídica dirigida específicamente a regular las actividades publicitarias. Esa necesidad puede ser apreciada en 2 perspectivas.

a) Considerando a la publicidad en sí misma, es decir, en cuanto constituye un campo cuantitativa y cualitativamente importante de la vida socioeconómica de nuestro tiempo. La publicidad afecta a todos y cada uno de nosotros, en nuestros sentimientos morales y sociales, en nuestra comodidad e incomodidad, en nuestra economía de sujetos productores o consumidores, etc. Afecta también y en un alto grado, a la sociedad como tal.

b) Considerando la publicidad en relación con los demás fenómenos del campo propio de la comunicación social. La publicidad como concepto intelectual -sociológico, connota fundamentalmente cualquier manifestación de las comunicaciones sociales y es inherente al desenvolvimiento de estas comunicaciones. Es decir, los procesos comunicativos suponen la existencia de la publicidad.

Pero el aspecto que importa sobremanera resaltar es el mencionado anteriormente: La publicidad es el gran instrumento que financia los procesos de comunicación social, en las sociedades contemporáneas del mundo en general.

Así los principios jurídicos que sirvan de base al ordenamiento de las actividades publicitarias en general, deberán inspirarse, por un lado en el carácter meramente privado y económico de las mismas - aspectos que se reflejaron en el régimen peculiar de las formas societarias mercantiles de las Agencias de publicidad y en el campo de

los contratos publicitarios y por otro lado en el interés público y la honestidad comercial que debe presidir la competencia publicitaria.

Desde nuestro particular punto de vista el derecho de la publicidad ha de contemplarse necesariamente en el contexto jurídico de los medios de comunicación social en general, y en particular de cada uno de ellos, pues la publicidad se ha ido adaptando en las características peculiares de los mismos; radio, cine y televisión principalmente

### **2.3. PRINCIPALES ORDENAMIENTOS LEGALES EN MEXICO QUE INTENTAN REGULAR LA ACTIVIDAD PUBLICITARIA EN TELEVISION Y SU ENGAÑO.**

Es corriente que los textos legislativos proclamen el derecho de los consumidores a una información objetiva y veraz y dispongan en su provecho la prohibición de engaño e inducción a error en la publicidad. Es corriente, parece lógico y simple; pero bajo la aparente lógica y simplicidad de esta implicación, late un haz de problemas económicos, sociales, culturales, jurídicos, técnicos, etc. bastante complejos.

Uno de nuestros principales objetivos en éste trabajo, es examinar en la medida de nuestras posibilidades, las prohibiciones de la publicidad engañosa en el derecho mexicano, primordialmente de tres leyes a saber: Ley Federal de Radio y Televisión (L.F.R.T), Ley Federal de Protección al Consumidor (L.F.P.C) y Ley General de Salud. (L.G.S), las cuales, según nuestro parecer constituyen los cuerpos legislativos más importantes de la materia que nos ocupa, esto con la intención de evidenciar los errores en que incurrn dichas leyes y proporcionan en lo posible elementos que puedan ser útiles en la fase previa y necesaria ya, de una reglamentación más adecuada que sirva para la actualización y eficacia de nuestras legislaciones.

El trabajo se limita a examinar las prohibiciones en relación a la publicidad comercial; excluyendo por necesidad a la publicidad institucional y a la propaganda política que actualmente ha tomado gran fuerza en nuestro país; e igualmente se advierte que el trabajo está dirigido a la publicidad que se transmite por televisión por razones ya explicadas con anterioridad, sin menoscabo de que algunos comentarios pudiesen ser aplicados a la actividad publicitaria en otros medios utilizada.

De manera genérica el trabajo basa su estudio partiendo de la perspectiva y de la convicción, de que las prohibiciones a que nos referimos, constituyen también medios de control de los comportamientos de los empresarios anunciantes. El control a que nos referimos debe hacer frente a los problemas siempre cotidianos, una vez asegurada la salud, seguridad e integridad básica del patrimonio de los gobernados que plantea el elemento de la información y la comunicación desde la perspectiva económica- jurídica.

Prohibir paulatinamente la publicidad de un producto, prohibir recordar su existencia, puede constituir en la actualidad un expediente de protección de las buenas costumbres o una primera medida para la subvención o para la reconversión de sectores económicos. Recordemos que actual e históricamente existen daños de los consumidores que siguen sin tomarse en consideración y, estimándose oportunos sacrificarlos en pro del crecimiento económico de nuestro país.

### **2.3.1 LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION.**

Los medios de comunicación electrónicos se han convertido en efectivos portadores de mensajes con un alcance considerablemente mayor a buena parte de los medios masivos escritos, lógicamente por sus cualidades propias que suponen, bien sea por el impacto efectista que producen en el receptor para atraer su atención, o bien, porque siempre será más sencillo escuchar y ver que leer. De igual manera los medios electrónicos garantizan una ventaja adicional: la posibilidad de entablar un diálogo entre

emisor y receptor. Esto se da mayormente en la radio, esfera de comunicación que ha mostrado más niveles de permeabilidad a la crítica y a la participación ciudadana en relación a la televisión mexicana, en ésta, sin embargo, la retroalimentación entre emisor y receptor ha dejado de ser una posibilidad para convertirse en una realidad mediante la introducción de tecnología de punta que permite esa alternativa, lo que se ha dado en llamar "la televisión interactiva". Es por esta y otras razones de igual importancia que el estudio de la regulación jurídica de los medios de comunicación electrónicos se presenta como un asunto de relevante importancia, al que ya no se debe hacer a un lado.

Particularmente en nuestro país, el marco jurídico de los medios de comunicación electrónicos (radio y televisión principalmente) carece de previsiones a nivel constitucional. La normatividad correspondiente se encuentra en una ley secundaria y en su reglamento. En efecto, la regulación jurídica básica de la radio y la televisión esta prevista en la ley a la que nos referimos en este apartado: la Ley Federal de Radio y Televisión (L.F.R.T), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1960 y en el reglamento de la misma; así como en el reglamento de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 1973. Asimismo se encuentra regulada por la Ley de Vías Generales de Comunicación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1940.

Sin intención de desviar el texto de nuestro tema central consideramos pertinente hacer algunas anotaciones en relación a algunos puntos que creemos de importancia acerca de la Ley que nos ocupa en este apartado, sólo con el fin de proporcionar algunos conocimientos generales respecto de la misma.

La L.F.R.T. esta integrada por 106 artículos, los cuales se organizan de la siguiente manera:

**Título Primero: Principios Fundamentales.** Este se compone de un único capítulo (arts. 1 a 7).

**Título Segundo: Jurisdicción y Competencias.** Igualmente se compone de un capítulo único (arts. 8 a 12).

**Título Tercero: Concesiones, Permisos e Instalaciones,** este a su vez se integra por 3 capítulos; **Capítulo Primero: Concesiones y Permisos** (arts. 13 a 28), **Capítulo Segundo: Nulidad, Caducidad y Revocación** (arts. 29 a 39), **Capítulo Tercero: Instalaciones** (arts 40 a 45).

**Título Cuarto: Funcionamiento;** se compone de 5 capítulos. **Capítulo Primero: Operación.** (arts 46 a 52), **Capítulo Segundo: Tarifas** (arts 53 a 57), **Capítulo Tercero: Programación** (arts 58 a 80), **Capítulo Cuarto: De las Escuelas Radiofónicas.** (arts. 81 a 83), **Capítulo Quinto: De los Locutores** (arts 84 a 89).

**Título Quinto: Coordinación y Vigilancia** se integran 2 capítulos. **Capítulo Primero: Organización y Coordinación.** (arts. 90 a 92), **Capítulo Segundo: Inspección y Vigilancia** ( arts. 93 a 100).

**Título Sexto: Infracciones y Sanciones,** se compone de un capítulo único (arts. 101 a 106).

Además esta ley contiene 7 disposiciones transitorias.

La L.F.R.T. en sus primeros 4 artículos establece las bases sobre las que se constituye el sistema jurídico de los medios electrónicos de comunicación.

**Art. 1.** "Corresponde a la nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propongan las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible."

Este artículo reivindica la propiedad originaria en favor de la nación, de su espacio territorial. Ciertamente el legislador estableció el dominio directo de la nación sobre el espacio territorial y el medio sobre el que se propagan las ondas electromagnéticas en virtud de tratarse de un bien limitado al que no podría acceder todo ciudadano que lo deseara, como sucede por ejemplo, con la elaboración de un periódico o revista. Es por esa razón que se requiere de un acto de autoridad competente para seleccionar y autorizar en función de la disponibilidad de frecuencias, la utilización de ondas electromagnéticas a través de la radio y la televisión por parte del grueso de la sociedad. Esta consideración está prevista de manera lógica y consecuente con el artículo siguiente:

Art. 2 " El uso del espacio a que se refiere el artículo anterior, mediante canales para la difusión de las 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".

El artículo precisa que las emisoras de radio y televisión sólo podrán funcionar previa concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue, puesto que el espacio es reducido y sólo puede ser utilizado por un grupo seleccionado de ciudadanos, es entonces, razonable que el Estado impongan la observancia de un catálogo de propósito de unidad y armonía social.

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

Este artículo representa una de las mayores controversias o errores según sea el punto de vista o los intereses que intervengan en su interpretación, nosotros consideramos un gran error que representa esta ley, en el se establece el calificativo de que la radio y la televisión son una actividad de interés público y no como lo que en

realidad son y debió haber sido tipificado: como servicio público. Las derivaciones que en uno y otro caso se desprenden son en extremo relevantes.

La radiodifusión es la única explotación y uso establecido como vía general de comunicación en el país que no está reconocida por la ley como servicio público, sino como actividad de interés público o general. Esto además de romper con toda la doctrina jurídica autorizada en la materia, establece prácticamente un régimen de explotación comercial, lo cual resulta ser extraordinariamente grave, pues consigna en favor de comerciantes, bienes de dominio de la nación.

La Ley de Vías Generales de Comunicación en su artículo 7º permite interpretar que tiene el carácter de servicio público todos los usos y aprovechamientos en ella establecidos.

Los legisladores de la L.F.R.T., consideran entonces, que la naturaleza de la radio y la televisión, sus características intrínsecas y de operación, la forma como se encuentra organizada y los fines que a través de dichos medios se satisfacen, eran concebibles como un interés público y no como lo que en realidad son, un servicio público. Objetaron la naturaleza del servicio público de la radio y la televisión teniendo en cuenta lo siguiente:

- a) Mediante el servicio público se satisfacen necesidades en forma particular y concreta.
- b) El tener por objeto la satisfacción de necesidades inaplazables.

Al respecto debemos expresar que la doctrina sobre la materia no contempla en su generalidad las peculiaridades que los realizadores de la ley en cuestión atribuyeron a la noción de servicio público.

La prestación singular y concreta de un servicio público es una de las modalidades de su aprovechamiento, es decir, mediante prestaciones concretas y

determinadas; la otra modalidad es el aprovechamiento para la satisfacción de necesidades de una manera general e impersonal. Según lo anterior podemos tener a la radio y a la televisión como un servicio público cuya prestación es singular y concreta respecto a las anunciantes que contratan el tiempo de la programación para hacer publicidad de sus artículos comerciales, y por otro lado; es general e impersonal en relación con el público receptor de las emisiones. La actividad de la radio y la televisión puede ser prestada, sin embargo, de manera total cuando las emisoras carecen de objetivos comerciales que francamente representa una utopía según nuestra realidad actual.

En cuanto hace al segundo argumento, que todo servicio público debe satisfacer una necesidad colectiva inaplazable, se observa, en primer lugar que no aporta ningún criterio racionalmente válido para discernir el rango de apremio de las múltiples necesidades de la sociedad. Resulta imposible determinar con certeza que requerimientos de una comunidad deben ser atendidos más profundamente que otros, pues se presentan muchas variables como pueden ser el grado de modernidad, la orientación de su desarrollo económico y social, los intereses predominantes de las clases, grupo o sectores que la componen, etc.

Por otra parte, el desarrollo de la sociedad moderna crea muchas necesidades que con el tiempo adquieren un elevado grado de premura. Se habla, por ejemplo, que la comunicación que se da a través de los medios electrónicos de comunicación, es una necesidad inherente al hombre contemporáneo, de la que solamente pueden escapar pequeños grupos primitivos o de escasa evolución. Por ello, el supuesto carácter de inaplazabilidad de las necesidades que deban ser atendidas, como requisitos para calificar de servicio público una determinada actividad es inexacto y no funciona para considerar que la radio y la televisión son ajenas a ésta situación.

Por lo demás, la regulación que de dichos medios se hace en nuestra legislación positiva nos lleva a tenerlos como servicios público, a pesar de la calificación formal que esta ley hace en el artículo que nos ocupa, como una actividad de interés público.

Seguramente no se dará marcha atrás en la intervención del Estado en ésta materia en defensa de los intereses de la sociedad, sino por el contrario, tal vez se irá cada vez más adelante. Por lo que respecta a nosotros debe tenerse por superada la discusión sobre la naturaleza jurídica de dicha actividad, resaltando, eso sí, la necesidad de introducir las regulaciones necesarias para incrementar los beneficios de la función social que les es inherente a tales medios.

Otro aspecto sobremanera importante de ésta ley es la programación televisiva por consecuencia radiofónica que constituye el eje sobre el cual gira el servicio de los medios electrónicos de comunicación. Es por ello que tratándose sobre todo de un bien limitado cuyo dominio pertenece a la nación el derecho positivo debe regular en sus rasgos esenciales la programación para hacer de éstos instrumentos un vehículo de transmisión de cultura, educación y conciencia para la sociedad civil.

Sobre éste punto cabe señalar que efectivamente la L.F.R.T. no olvida esta valoración y en su artículo 5 introduce un catalogo de "buenos propósitos", ya que la legislación no establece sanciones suficientes o eficaces a la conducta contraria a la prevista como debida por las hipótesis normativas. En efecto el artículo 5 establece lo siguiente:

Artículo 5. - La radio y la televisión tienen una 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, procuraran:

- I.- Afirmar el respecto a los principios de la moral social, de la dignidad humana y los vínculos familiares;
- II.- Evitar influencias nuevas 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.

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

Por sobre todos estos puntos resulta importante destacar que este artículo establece la palabra "procuraran" y no "deberán" como correspondiera a una redacción jurídica, además no esta de sobra apuntar que la palabra procurar supone un alcance más acertado que la palabra deber, si nos atenemos a las definiciones que sobre estas palabras ofrecen los diccionarios se dará uno cuenta que el que procura puede o no realizar algo o dejar de hacerlo, mientras que el que esta obligado tiene sobre sí un imperativo que le impele a su cumplimiento. De igual manera se hace necesario señalar que el contenido normativo de las cuatro fracciones del artículo en comento es por demás genérico y susceptible de ser interpretado a la luz de las más variadas perspectivas de percepción y de criterio, circunstancia adicional para hacer ineficaz esta prescripción legal.

Este artículo observa una estrecha relación y por ende cabe hacer la misma crítica que al artículo 59 bis de la misma ley que dispone:

Artículo 59 bis.- La Programación General dirigida a la población infantil que trasmitan las estaciones de radio y televisión deberán:

I.- Proporcionar el desarrollo armónico de la niñez.

II.- Estimular la creatividad, la interacción familiar y la solidaridad humana.

III.- Procurar la comprensión de los valores nacionales y el conocimiento de la comunidad internacional.

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

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

Los programas infantiles, que se transmiten en vivo, las series radiofónicas, las telenovelas o teleteatros grabados, las películas o series para niños filmados, los programas de caricaturas producidos, grabados ó filmados, en el país o en el extranjero, deberán sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores.

La programación dirigida a los niños se difundirá en los horarios previstos en el reglamento de ésta ley.

Además de los fines enunciados en los artículos precedentes la L.F.R.T. y su reglamento establecen entre otras las siguientes prescripciones que se deben observar en la programación tanto televisiva como radiofónica.

a) En sus transmisiones las estaciones difusoras deberá hacer uso del idioma nacional, si bien excepcionalmente la Secretaría de Gobernación podrá autorizar el uso de otros idiomas, siempre que a continuación se haga una versión al español, íntegra ó resumida, a juicio de la propia Secretaría. Por ende, la retransmisión de programas desarrollados en el extranjero y recibidos por cualquier medio por las estaciones difusoras, o la retransmisión de programas que patrocine un gobierno extranjero u organismo internacional, únicamente pueden llevarse a cabo con la previa autorización de la Secretaría de Gobernación.

b) Las estaciones de radio y televisión deben efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación política y social, nacional e internacional, del material proporcionado por la Secretaría de Gobernación. El tiempo mínimo en que puede dividirse la media hora no debe ser menor de 5 minutos. Asimismo, las transmisiones de radio y televisión, como medio de orientación para la población del país, deben incluir en su programación diaria, información sobre acontecimientos de carácter político, social, cultural, deportivo y otros asuntos de interés general nacionales e internacionales.

c) Los concesionarios de estaciones radiodifusoras comerciales y los permisionarios de estaciones culturales y de experimentación, están obligados a transmitir gratuitamente y de preferencia los boletines de cualquier autoridad que se relacione con la seguridad o defensa del territorio nacional, la conservación del orden público, o con medidas encaminadas a prever o remediar cualquier calamidad pública, así como aquellos mensajes o cualquier aviso relacionado con embarcaciones o aeronaves en peligro, que soliciten auxilio.

d) Toda las estaciones de radio y televisión en el país tienen la obligación de encadenarse cuando se trate de transmisiones de trascendencia para la nación a juicio de la Secretaría de Gobernación.

e) Las difusoras deberán aprovechar y estimular los valores artísticos locales y nacionales y las expresiones de arte mexicano, dedicando como programación viva el mínimo que en cada caso fije la Secretaría de gobernación, de acuerdo con las peculiaridades de las difusoras y oyendo la opinión del Consejo Nacional de Radio y Televisión. La programación diaria que utilice la actuación personal deberá incluir un mayor tiempo cubierto por mexicanos.

Para vigilar el cumplimiento de los deberes anteriores por parte de los concesionarios y permisionarios de los medios electrónicos, la L.F.R.T. y su reglamento establecen atribuciones a diversas Secretarías de Estado en el ámbito de su competencia (artículos 9 a 12), las cuales son materia del tercer capítulo de éste trabajo y que en su momento abordaremos.

Es nuestro particular punto de vista que la L.F.R.T. y su reglamento caen en el error de ser bastante genéricos, por ejemplo, por lo que se refiere al porcentaje de producción nacional y extranjera en que debe dirigirse la programación de los medios a que nos referimos. La ley únicamente atribuye facultades a la Secretaría de Gobernación para que decida lo conducente caso por caso. Se trata de un asunto mayor que impacta sobremanera en las formas y modos de percibir la realidad nacional,

a partir de lo cual se generan las pautas valorativas de conducta que moldean la cultura de los mexicanos. A todas luces esta visto que esta flexibilidad legal ha sido motivo suficiente para que el mercado televisivo nacional se encuentre repleto de producciones extranjeras (en su mayoría estadounidenses) que promueven, sin duda valores y prototipos ajenos a la idiosincrasia nacional. Este proceso que se ha dado por llamar de "transculturización" forma parte de las asignaturas pendientes que deben abordar una inevitable reforma a la legislación vigente en la materia, toda vez que los propósitos expresados en los artículos 5º y 59º bis, no corresponden con los ordenamientos que regula, la producción y programación de la radio y la televisión.

Todas las anteriores anotaciones son solo con respecto a la programación en éstos medios, ahora bien, continuando con el análisis de otro aspecto de igual importancia en ésta ley y que actualmente esta siendo tema central de algunos legislativos del congreso de la Unión para ver si puede ser modificado y que igualmente no es tema central de nuestro estudio, haremos referencia breve al sistema legal de concesiones y permisos.

Estas dos figuras refieren en principio la existencia de un derecho preestablecido del Estado o del particular sobre un bien o un servicio público que se otorga para uso o disfrute a un ente privado. Estas fórmulas a través de las cuales los particulares acceden al uso o disfrute de un bien o servicio público tienen como fundamento último la imposibilidad del Estado para explotar por sí mismo sus bienes, en otros casos, puede considerar estratégicos para la unidad nacional o propiedad primogenia de la nación cuya explotación, uso o disfrute debe estar vigilado por consecuencia, por el poder público para el bienestar de los gobernados.

Entendemos por concesión aquel otorgamiento gubernativo a favor de particulares o de empresas, bien sea para apropiaciones, disfrutes o aprovechamientos privados en el dominio público. En términos doctrinales existe una coincidencia en el fondo sobre la aceptación de ésta palabra, por ejemplo para Andrés Serra Rojas "es un acto administrativo por medio del cual la administración pública federal confiere a una

persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos, para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial”<sup>28</sup>

Por cuanto respecta al permiso este se entiende como la licencia o consentimiento para hacer o decir una cosa. Igualmente se ha coincidido doctrinalmente en señalar que el permiso supone un derecho en potencia del particular que el Estado le permite ejercer. En éste tenor, Gabino Fraga opina: “el permiso es un acto administrativo por el cual se levanta o revuelve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular. En la generalidad de los casos en que la legislación positiva ha adoptado el régimen de autorizaciones, licencias o permisos, hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicos o la economía del país, y solo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la administración permite el ejercicio de aquel derecho previo.”<sup>29</sup>

En principio pueden advertirse las siguientes diferencias entre una y otra figura:

a) En el permiso la autoridad en forma implícita reconoce la existencia de un derecho anterior del particular, mientras que en la concesión no se reconoce ningún derecho previo y sólo produce consecuencias jurídicas a partir del momento en que la autoridad administrativa competente otorga dicha concesión.

b) En el permiso no se exigen garantías técnicas, que si se establecen en los procedimientos de concesión.

c) La concesión es una potestad de la autoridad competente que puede o no otorgarla al solicitante, mientras que el permiso debe ser otorgado, siempre y cuando el particular reúna los requisitos necesarios establecidos en la norma vigente correspondiente.

---

<sup>28</sup> Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo, 16a. ed. Ed. Porrúa México 1994, p. 264.

<sup>29</sup> Fraga Gabino. Derecho Administrativo, 34a. ed. Ed. Porrúa, México 1995, p. 236.

La legislación mexicana en materia de concesiones y permisos de radio y televisión es prolifada en los márgenes de discrecionalidad que atribuye a la autoridad competente, en éste caso, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Situación que representa un espíritu autoritario, pues creemos, alienta y estimula la concentración de los medios electrónicos en un segmento reducido de la sociedad civil, el cual difícilmente puede ser representativo de la pluralidad y diversidad de nuestra sociedad, pues solo representa a la minoritaria sección de la clase social alta.

Por cuanto hace a la concesión y permiso respecto de los medios a que nos referimos, en nuestro país el artículo 13 de la L.F.R.T. y el artículo 9 fracción IV de la Ley de Vías Generales de Comunicación establecen que las estaciones comerciales requieren de concesión, mientras que las estaciones oficiales, culturales y de experimentación así como las escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios, solo requieren de permiso. Esta Facultad, como ya se mencionó es propia del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de comunicaciones y Transportes. la cual también define el carácter de las estaciones de radio y televisión.

De manera global son 7 los requisitos que establece la L.F.R.T. para ser sujeto de concesión de uno de estos medios:

- 1.- Ser ciudadano mexicano o a sociedades cuyos socios sean mexicanos.
- 2.- Las solicitudes de concesión sólo proceden previa invitación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a través del Diario Oficial de la Federación haciendo saber que existen frecuencias disponibles.
- 3.- El término de una concesión no debe exceder de 30 años con derecho de ser refrendada al mismo concesionario con preferencia ante terceros.
- 4.- Debe de realizarse un depósito de parte del solicitante cuyo monto determina la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para garantizar que el trámite de la petición sea concluido independientemente de que se otorgue o no la concesión. Se establece que si el solicitante abandona el trámite, la garantía pasa a formar parte del

erario público federal. También procede la declaración de abandono de trámite y por consecuencia la misma medida, cuando el solicitante no cumpla con algún requisito técnico, administrativo o jurídico dentro del plazo señalado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el cual puede ser de un año o incluso dos.

5.- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes determina a su "libre juicio" en base al "interés social" que solicitud procede una vez hecho el depósito, en cuyo caso dispone que se publique, a costa del interesado, una síntesis de la solicitud, con las modificaciones que considere pertinentes, por dos veces, y por intervalo de 10 días en el Diario Oficial de la Federación y en otro periódico de mayor circulación de la zona donde debe operar el canal, señalando un plazo de 30 días contados a partir de la última publicación para que las personas o instituciones que pudiesen resultar afectadas presenten objeciones. Si éstas no son hechas, previo cumplimiento de todos los requisitos establecidos por dicha Secretaría, se otorga la concesión. Cuando se presentan objeciones, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes escuchará en defensa de los interesados, recibirá pruebas en un plazo de 15 días y dictará resolución que a su juicio proceda, en un plazo no mayor de 30 días, oyendo para esto, a la Comisión Técnica Consultiva establecida por la Ley de Vías Generales de Comunicación como Órgano Intersecretarial de Opinión y Consulta.

6.- Otorgada la concesión, ésta se publica en el Diario Oficial de la Federación y se fija el monto de la garantía que asegure el cumplimiento de la obligación adquirida.

7.- Las concesiones son intransferibles a gobierno o persona extranjera ni puede ser admitido como socio, en caso contrario quedará sin efecto para el concesionario y pasara a dominio de la nación los derechos que representen, sin que proceda indemnización alguna.

Por lo que respecta a la expedición de permisos la L.F.R.T. únicamente establece como requisito primordial la acreditación de la ciudadanía mexicana o para personas morales o sociedades, que los socios sean mexicanos y las acciones nominativas. Destacando que para el permiso la ley exime al solicitante la capacidad financiera o técnica y la obligación de asegurar garantía o depósito alguno; el permiso no esta sujeto a plazo de vigencia.

Las normas que integran las causales de nulidad, caducidad y revocación de las concesiones contenidas en la L.F.R.T. se ajustan en términos generales a criterios técnicos o de obvio cumplimiento. razón por la cual se vislumbra difícil que algún concesionario actualice alguna de las causales de referencia. De cualquier forma la fracción IX del artículo 31 de esta ley constituye, creemos, un atentado a todo principio de seguridad jurídica porque genera incertidumbre en los sujetos de la Ley y contraria precisamente al factor de previsibilidad que caracteriza a todo Estado de Derecho. Dicha fracción establece lo siguiente:

Art. - 31.- Son causas de revocación.

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

Por cuanto hace a los permisionarios el artículo 37 de la L.F.R.T., establece las causas por las que puede revocarse la misma las cuales de manera general coinciden con las de la concesión excepto la prevista en la fracción III la cual establece la prohibición de transmitir anuncios comerciales asuntos ajenos para que los que se concedió el permiso, restricción que en la realidad ha sido eludida a través de la figura de los patrocinios públicos y privados.

Llegamos, entonces, en esta sección del trabajo, al tema que más nos interesa: la publicidad comercial y la prohibición al engaño que se establece a ésta actividad.

Después de todo lo anotado y descrito en el capítulo primero de este trabajo, respecto del aspecto teórico y doctrinal de la publicidad, enfoquemonos pues, en la hipótesis normativas más sobresalientes establecidas en esta ley y en su reglamento, resaltando sobre todas ellas la fracción III del artículo 67 de dicho ordenamiento.

La L.F.R.T. y su reglamento establecen la regulación a la que se debe encuadrar la publicidad comercial que se transmite por estos medios, habida cuenta de las razones anteriormente expuestas, nos abocaremos principalmente a lo prescrito para la

publicidad comercial que se transmite por televisión, independientemente que los comentarios emitidos respecto de aquella puedan encuadrarse también a la publicidad que se transmite por radio.

La ordenación legal de la publicidad comercial en nuestro país constituye una de las materias donde "el mundo del deber ser" buscado en la norma jurídica y "el mundo del ser" de los acontecimientos reales no guardan una mínima correspondencia de la cual se pueda desprender la falta de eficacia de la reglamentación positiva en esta materia. El contenido de estas normas, es, en algunos casos, por demás genérico y vago, susceptible de múltiples interpretaciones, sobre todo en cuanto se refiere a conceptos como buena nutrición, buenas costumbres, moral, engaño, etc. donde no se puede invocar una aceptación de validez universal.

Cabe resaltar igualmente que la proporción entre publicidad comercial y tiempo de transmisión carecen de seguridad jurídica, no solo porque son determinadas en forma unilateral por el Ejecutivo Federal en virtud de que están previstos en el Reglamento de la L.F.R.T relativo al contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión que como se sabe es expedido por el Presidente de la República con fundamento en la facultad reglamentaria presidencial proveniente del artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino porque el artículo 43 del reglamento en cuestión faculta a la Secretaría de Gobernación para autorizar "temporalmente", el aumento en la duración de los periodos de publicidad comercial, circunstancia que limita a la ya de por si limitada fuerza del referido reglamento en beneficio de las grandes empresas del país y de los concesionarios de los medios electrónicos de comunicación.

Pero vayamos por partes. Trataremos de analizar en lo posible algunos artículos de la L.F.R.T y de su reglamento que regulan ésta actividad; reiterando que nuestro estudio se basa en la fracción III del artículo 67 y de manera genérica en sus cuatro fracciones, las cuales establecen los lineamientos básicos a los que debe sujetarse la actividad publicitaria y que por ende se erige como el más importante artículo a

cuestionar en el presente ensayo conjuntamente con la norma prohibitiva al engaño publicitario.

La L.F.R.T., dedica el Capítulo Tercero del Título Cuarto a la programación dentro de la cual se encuentra regulada la "propaganda comercial" como ella misma la llama y en su artículo 67 establece:

**Artículo 67.-** La propaganda comercial que se transmita por la radio y la televisión se ajustara a las siguientes bases:

I.- Deberá mantener un prudente equilibrio entre el anuncio comercial y el conjunto de la programación;

II.- No hará publicidad a centros de vicio de cualquier naturaleza.

III.- No transmitirá propaganda o anuncios de productos industriales, comerciales o de actividades que engañen al público o le causen algún perjuicio por la exageración o falsedad en la indicación de sus usos, aplicaciones o propiedades.

IV.- No deberá hacer, en la programación referida por el artículo 59 bis, publicidad que incite a la violencia, así como aquella relativa a productos alimenticios que distorsionen los hábitos de la buena nutrición.

La fracción I de este artículo dejó durante 13 años en el aire lo que debería entenderse por "prudente equilibrio". Fue hasta abril de 1973 cuando esta fracción quedó "desarrollada" en el Título Quinto Capítulo Único del Reglamento de la L.F.R.T que en sus artículos 41 a 43 y en su Considerando VIII establecen:

#### **CONSIDERANDO.**

...VIII.- "Que la ley Federal de Radio y Televisión estatuye en forma inequívoca que la propaganda que se transmita deberá mantener un prudente equilibrio entre el anuncio comercial y el conjunto de la programación. Esta disposición es perfectamente

congruente con el objetivo que la sociedad confiere a los medios de comunicación y su penetración en la conciencia de la comunidad. Si los fines de transmisión deben ser de beneficio general, es preciso limitar el aspecto comercial para evitar que su abuso desvirtúe o degrade.

Se hace necesario reglamentar esta disposición legal de tal manera que el anuncio no rompa con la continuidad narrativa o dramática de las emisiones. No es posible transmitir cultura, información o esparcimiento con interrupciones enervantes, disipadoras o desnaturalizadoras.”

Con este propósito de equilibrio establecido en la Ley, se reglamenta la relación entre el anuncio comercial y el conjunto de la programación.

Tanto para la radio como para la televisión, se establece un máximo de tiempo destinado a propaganda comercial en el total de la transmisión de cada estación. Además, se determina detalladamente el número de veces que pueden interrumpirse los programas.

En televisión se restringen particularmente los cortes de películas cinematográficas, series filmicas, telenovelas, teleteatros grabados y todas aquellas transmisiones cuyo desarrollo obedezca a una continuidad natural, narrativa o dramática. En estos casos las interrupciones no podrán ser más de cinco por cada hora de transmisión, incluyendo presentación y despedida y cada interrupción no podrá exceder de un minuto y medio de duración.

Art. 41.- La propaganda comercial que se transmite por radio y televisión deberá mantener un prudente equilibrio entre el tiempo destinado al anuncio comercial y el conjunto de la programación.

Art. 42.- El equilibrio entre el anuncio y el conjunto de la programación se establece en los siguientes términos:

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

**I.- En estaciones de televisión:**

- a).- El tiempo destinado a propaganda comercial, dentro de programas y en cortes de estación, no excederá del dieciocho por ciento del tiempo total de transmisión de cada estación.**
- b).- A partir de las veinte horas hasta el cierre de estación los comerciales no podrán exceder de la mitad total del tiempo autorizado para propaganda comercial;**
- c).- Los cortes de estación tendrán una duración máxima de dos minutos y podrán hacerse cada media hora, salvo en los casos en que se transmita un evento o espectáculo que por su naturaleza sea inconveniente interrumpir.**
- d).- La distribución de propaganda comercial dentro de los programas deberá hacerse de acuerdo con las siguientes reglas:**

**PRIMERA.-** Cuando se trate de películas cinematográficas, series filmadas, telenovelas, teleteatros grabados y todas aquellas transmisiones cuyo desarrollo obedezca a una continuidad natural, narrativa o dramática, las interrupciones para comerciales no podrán ser más de seis por cada hora de transmisión, incluyendo presentación y despedida, y cada interrupción no excederá de dos minutos de duración.

**SEGUNDA.-** Cuando se trate de programas que no obedezcan a una continuidad natural narrativa o dramática, las interrupciones para comerciales no podrán ser más de diez por cada hora de transmisión, incluyendo presentación y despedida y cada interrupción no excederá de un minuto y medio de duración; y

**II.- En estaciones de radio...**

**Art. 43.-** La Secretaria de Gobernación podrá autorizar temporalmente el aumento en la duración de los periodos de propaganda comercial, a que se refiere el artículo anterior por razones de interés general que así

lo justifiquen; asimismo, cuando en transmisiones principalmente de eventos deportivos, se superpongan en la imagen, mensajes publicitarios de corta duración.

El considerando y los tres artículos anteriores apoyan y refuerzan además de legitimar el hecho de que la radio y la televisión estén sustentados por la penetración de la publicidad comercial. Contradictoriamente a lo que se establece en el considerando VIII que determina que no es posible difundir entretenimiento, información o cultura con "intervenciones enervantes, disipadoras o desnaturalizadoras", en éstos artículos se autoriza a que la publicidad comercial en televisión sea de dieciocho por ciento, pues, en el mismo considerando se señala como máximo cinco cortes por hora de transmisión y en programas que no obedezcan a una continuidad natural las interrupciones podrán ser hasta diez.

De entre tantas críticas que pudiesen aplicarse estos artículos, resalta y resulta hasta cierto punto gracioso observar como el propio reglamento que califica de enervantes a las interrupciones, permita a su vez, la posibilidad de interrupciones en ese número. Así entonces, resulta como el propio reglamento lo señala "imposible recibir una transmisión con un número tal de interrupciones" la incongruencia entre los postulados que dan lugar al nacimiento de este Reglamento y la instrumentación del mismo es, sin duda, enorme.

Por si fuera poco, como colofón el artículo 43 faculta a la Secretaría de Gobernación a autorizar temporalmente el aumento de los periodos publicitarios argumentando "razones de interés general que así lo justifiquen". Aquí cabe una pregunta ¿que debemos entender por interés general?

Imaginemos que estas hipótesis normativas se cumplen en la práctica al pie de la letra, aún así no observamos, según nosotros un prudente equilibrio. Y sin embargo, sabemos que estas normas no son observadas realmente.

Por cuanto hace a la fracción II del artículo 67 esta impide "teóricamente" la publicidad a centros de vicio. El reglamento de la Ley establece lo siguiente:

Art. 48. - " Se considera como publicidad de centros de vicio la transmisión de cualquier espectáculo desde esos lugares".

Solo como un pequeño ejemplo para evidenciar la inobservancia de ésta fracción recordemos que existen estaciones de radio que invitan al auditorio a visitar centros de éste tipo que por "causalidad" forman parte de la misma red de negocios de una determinada sociedad mercantil; o bien, los programas de televisión de variedades o entretenimientos que son transmitidos desde esos lugares.

Desde un punto de vista muy particular consideramos que esta fracción es letra muerta en esta ley y por lo tanto bien podría descartarse de la legislación.

Llegamos a la fracción que más nos interesa, la fracción III que establece la prohibición al engaño publicitario. Habida cuenta de las razones antes mencionadas por las cuales nos enfocamos al engaño transmitido por televisión, existirán tal vez algunas personas que cuestionen esta problemática, sin embargo existe un hecho que según nuestra opinión, pone de manifiesto la existencia de este tipo de publicidad en nuestra realidad social. La creación por parte del gobierno de la Procuraduría Federal de Consumidor. La revista de la propia institución e incluso actualmente los programas de televisión de la misma han denunciado y denuncian un sin número de ocasiones que la publicidad transmitida, entre otros medios, a través de la televisión ha causado engaño por la falsedad y la exageración de que se valen en sus mensajes. Tomemos éste hecho, pues como una afirmación de que el engaño se presenta.

Desde nuestro particular punto de vista, la fracción III no deja de ser un buen propósito, reglamenta una cuestión sobremanera importante en un mundo donde el comercio dicta las leyes de gran parte de sectores económicos en el que nos desenvolvemos.

Esta prohibición puede observarse desde varios ángulos; por ejemplo: del derecho a la información, como una disciplina contra la competencia desleal entre comerciantes de un mismo mercado, desde el punto de vista de la protección al consumidor, etc.

En la mayoría de los países avanzados en este tema legislativa y doctrinalmente hablando, llámese Estados Unidos, Italia, Alemania, Francia, España, etc., la regulación de este tópico comenzó con una valoración privada del ilícito engañoso y desleal, pero ya desde principios de siglo la represión tuvo un carácter público; no solo desde un punto de vista penal, sino más amplio, actualmente ha desembocado en un punto de vista público - económico.

Al referimos a nuestra legislación entendemos, o mejor dicho, deducimos que esta prohibición se estableció con el fin primordial de proteger a los consumidores; sin embargo, establece en términos muy generales la prohibición de publicidad engañosa. A saber estos son algunos de los errores más visibles en que incurre esa generalidad.

Por principio, el artículo 67 fracción III estipula como unidad dialéctica las palabras "propaganda" y "publicidad", situación que tratamos de evidenciar en apartados anteriores de este trabajo, ciertamente errónea.

Seguidamente, uno de los grandes errores que origina una problemática considerable, es el no establecer conceptos, bien sea de propaganda, de publicidad e incluso de publicidad engañosa, situación que deriva a una ausencia de unidireccionalidad para la interpretación de esta norma, más aún, el propio reglamento que se supone se realiza para subsanar lagunas u omisiones en el cuerpo de la ley, cae en el mismo error de hacer caso omiso a dicha circunstancia. Es por eso que llama la atención la discrecionalidad de que están investidos los interpretes humanos aplicadores de esta norma que reprime el engaño, para decidir, cuando existe y que medidas tomar para evitarlo o reprimirlo.

Referente a esta cuestión, resulta importante destacar, que podría ayudar tal vez, en la medida de lo posible, proporcionar conceptos y elementos que propicien criterios unificados, por ejemplo: en la actualidad se ha dado gran importancia en otros países en la práctica de la represión del engaño, hacer cesar la inducción a error, los errores de comprensión de los datos representa un porcentaje muy alto en los destinatarios. Esto puede llevar a una aproximación unilateral al problema y a la forma de resolverlo, que podría denominarse de objetivización. Otro factor de distorsión en la interpretación de las normas, que tienen las mismas causas, la discrecionalidad de un interprete nulo de criterios para guiario. La exigencia extrema de objetividad es lo que se busca, que bajo la impostergable e ineludible persecución de neutralidad, no se reduzcan las informaciones útiles disponibles que puedan ser accesibles al público a quien finalmente va dirigida la publicidad.

En el concreto campo jurídico de la protección al consumidor y de la prohibición de publicidad engañosa es conveniente, para interpretar y aplicar las normas, comenzar por identificar y relativizar tres afirmaciones generalmente recurrentes, porque, a menudo, cuando no constituyen mitos inalcanzables, son puros expedientes retóricos. "Se trata de la necesidad de defender la racionalidad de los consumidores, del mito de la neutralidad u objetividad de las informaciones y del presupuesto de la soberanía del consumidor. La prohibición del engaño en la publicidad comercial, puede hacer realidad estos objetivos sólo muy parcialmente. Por tanto, estos principios (que a veces se entienden como presupuestos teóricos y otras como objetivos a seguir) deben relativizarse en éste ámbito. Debe de comenzarse pues, por matizar la importancia de la norma prohibitiva del engaño a los efectos del derecho frecuentemente proclamado de los consumidores a adoptar decisiones libres y racionales, basadas en una información objetiva. Deben en definitiva, reconocerse los límites a la capacidad de las normas que se ocupan para tratar algunos problemas que han de resolverse indistintamente y en la medida de lo posible.

Una de las finalidades de este trabajo es destacar, que el requerimiento de cesación de la publicidad engañosa, no es una medida inócua y debe examinarse

cuidadosamente en cada caso concreto por qué se aplica. Existen casos que no ofrecen duda en los cuales debe aplicarse y en los cuales además normalmente, deben imponerse sanciones o indemnizaciones. Pero, en los demás que son la mayoría, a pesar de algunas apariencias, esto es mucho más dudoso. El Estado no resuelve con simples hipótesis normativas prohibitivas de la inducción a error en la publicidad el problema de la "limitada" libertad de decisión de los consumidores. Aumentar su nivel de información mediante el recurso de instituciones públicas mas neutras como podría ser la Procuraduría Federal del Consumidor o de asociaciones de consumidores, puede aliviarlo, sólo en la medida que estos instrumentos son realmente los más apropiados pero no reemplazar medidas previas redistributivas y educativas, ni de control y participación. El control del comportamiento de las empresas como anunciantes es algo posterior cronológicamente hablando.

Por otra parte, la represión en la publicidad a que engañe puede entenderse también como una medida posterior cronológicamente al control de la estructura del mercado; del derecho de defensa de la competencia, la cual persigue el único fin genérico de que en el mercado circule el nivel de información apropiado y de manera posterior y subsidiaria, modificar el marco de condiciones de la competencia y proteger la libertad de decisión de los consumidores en el momento del consumo, previniendo daños derivados de un engaño (daños a su libertad contractual, porque toman decisiones equivocadas y obviamente, también a sus intereses económicos) e impidiendo globalmente una mala distribución de los recursos.<sup>30</sup> Sin embargo, no debe olvidarse nunca, que la asimetría en el sistema de comunicación entre empresas y consumidores es necesaria y muy práctica, siempre que los datos no sean relevantes.

En cuanto hace a la fracción IV del artículo 67, esta fue adicionada al cuerpo de la ley el 5 de enero de 1982, mediante decreto publicado en el Diario oficial de la Federación el lunes 16 del mismo mes y año, en ella se establece otra prohibición: la de

---

<sup>30</sup> Madrenas i Boadas, Carme. Sobre la interpretación de las prohibiciones de publicidad engañosa y desleal. Ed. Civitas, Madrid 1998, p. 19-25.

no transmitir publicidad que incite a la violencia y aquella relativa a productos alimenticios que distorsionen los hábitos de la buena nutrición que este dirigida especialmente a los niños a los cuales dicho sea de paso, se les ha dado en llamar "los consumidores pasivos."

La fracción en comento tiene una estrecha relación con el artículo 59 bis ya mencionado al igual que con el artículo 72 de la L.F.R.T., el cual establece que se deberá anunciar en cada caso en particular (trátase de programación o publicidad) si la transmisión realizada es impropia para la niñez y la juventud, la cual deberá hacerse al principio de la misma. Esta prohibición igualmente parece lógica y sencilla, sin embargo, actualmente ¿como se puede determinar que transmisiones son impropias para la niñez y juventud?.

Si ponemos como ejemplo hablando de programación, los programas de caricaturas televisados que supuestamente son hechos primordialmente para los niños en los cuales la violencia es su principal atractivo, o si hablamos de publicidad; los spots publicitarios de juguetes tales como una pistola de agua en donde el mensaje de violencia es intrínseco al producto, cómo se podría explicar la transmisión de la mayoría de los productos llamados "comida chatarra". ¿Existen acaso elementos determinados específicamente para dilucidar que es impropio para la niñez o la juventud?. Tal vez si los haya, pero los legisladores fueron incapaces de traducir al texto legal el adecuado estímulo para que los concesionarios auspicien el talento y creatividad necesarios para los niños, jóvenes y adultos.

La prohibición por sí misma no es por mucho irrelevante e intrascendente, al contrario es muy importante velar en este sentido por los intereses de los gobernados, sin embargo, se cae en lo mismo, no es con prohibiciones abstractas con las que los legisladores cumplen con esa función, se necesita de un desarrollo de todo tipo de elementos necesarios para empezar a darle el lugar que realmente ocupa en nuestra vida cotidiana la actividad a que nos referimos y así poder estar en condiciones reales para la observación y aplicación de la ley.

Otro aspecto de la publicidad que creemos es muy importante es aquel referente a la transmisión de la publicidad de bebidas alcohólicas, regulado por el artículo 68 de la L.F.R.T., y por el artículo 45 de su reglamento, sin embargo, particularmente pensamos que este aspecto es tan trascendente que bien mereciera un estudio especialmente pormenorizado que las simples consideraciones que podríamos emitir en este trabajo.

No obstante lo anterior permitasenos establecer que uno de los aspectos de la publicidad en donde recurre más frecuentemente el engaño y la exageración de las cualidades del producto es precisamente este aspecto; al igual que en el sentido de inobservancia a lo establecido en los preceptos legales ya mencionados, como por ejemplo no alternar este tipo de publicidad con publicidad de educación higiénica e incluso hacer poco caso al horario establecido para su transmisión. La misma consideración procede para la publicidad del tabaco.

Mas allá de todas estas simples anotaciones, pensamos que la desigualdad en la persecución o la inoportunidad en la intervención se influyen reciprocamente para dar como resultado éste tipo de situaciones en nuestra realidad social.

### **2.3.2. LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.**

Una preocupación actual consiste en tratar de vencer los obstáculos legales, económicos y sociales que dificultan o hacen imposible para muchos el tener uso del sistema legal y, en consecuencia, de su derecho a la verdadera libertad.

*Necesidad básica de las sociedades contemporáneas es la de hacer accesible a todos la justicia de que los derechos de las personas sean efectivos y no meramente simbólicos.*

Los problemas de una sociedad consumista surgen dentro del marco de este planteamiento; son parte de los nuevos derechos sociales de nuestros días. Se ha establecido que los derechos del consumidor son de derecho social, como lo son: el derecho del trabajo y de la salud y es de derecho social en la medida en la que se establece una obligación positiva a cargo del Estado en el sentido de poner en efecto un mecanismo que haga posible el ejercicio del derecho del consumidor.

Se quiera o no, nuestras sociedades están señaladas por una producción masiva, un comercio y consumo masivos que necesitan indudablemente una regulación jurídica, la cual proteja a los consumidores que anteriormente eran caracterizados por ser compradores locales de dimensión débil y que en la actualidad se han transformado en elemento de presiones por parte de los grupos de producción y distribución poderosamente organizados.

Varios son ya los países que han adoptado una legislación interna de protección al consumidor. En el plano internacional destacan por su importancia el informe de la Organización Económica de la Cooperación y Desarrollo del año de 1972, la resolución número 543 de 1973 del Congreso de Europa, relativa a la Carta de Protección al Consumidor y la resolución de dicho consejo del 14 de abril de 1975 respecto del programa preliminar de política de protección e información del consumidor en la Comunidad Económica Europea.<sup>31</sup> En América latina, México y Venezuela han incorporado en su sistema legal, leyes relativas a la protección del consumidor, específicamente en México, se hace patente la ley Federal de Protección al Consumidor (que en adelante identificaremos con las siglas L.F.P.C.) que es materia prima de este apartado.

La ley a la que nos referimos se inicia en la filosofía de nuestra Constitución que incorpora por primera vez en el Constitucionalismo moderno, los derechos tutelares de los grupos sociales mayoritarios. De los artículos 27 y 123 de la Constitución derivan las

---

<sup>31</sup> Sánchez Cordero, Jorge A. La protección del Consumidor, Ed. Nueva Imagen, México 1981, p. 85.

leyes reglamentarias que protegen a los sectores más débiles de la población o que imprimen a la propiedad privada las modalidades que establece el interés público y su carácter innovador reside en su propósito de trasladar al ámbito del Derecho Social, la regulación de algunos aspectos de la vida económica, en particular de los actos de comercio, que tradicionalmente han sido regidos por disposiciones de Derecho privado.

En términos generales, es indiscutible que el consumidor se encuentra desprotegido ante prácticas que impone la relación comercial; los modernos medios de inducción colectiva y los excesos de la publicidad han propiciado fenómenos semejantes en casi todos los países: Se ha convertido, por lo tanto, en preocupación universal el establecimiento de normas y límites a los sistemas de intermediación y publicidad. La creación de disposiciones jurídicas tutelares del consumidor debe ser un fenómeno característico de nuestro estado al igual que en todos los países de economía de mercado, en los que éste regulación se vuelve indispensable.

Es así, que debido a todo esto, en México se hace patente la L.F.P.C., la cual entra en vigor el 5 de febrero de 1976 y con esta acción se enriquece el conjunto de derechos sociales del pueblo mexicano, en virtud de que por primera vez en nuestro país se establecen derechos específicos para la población consumidora. Dicha ley creó a su vez dos organismos: el Instituto Nacional del Consumidor (actualmente inexistente) y la Procuraduría Federal del Consumidor, ésta última con carácter de organismo descentralizado de servicio social, personalidad jurídica y patrimonio propio con funciones de autoridad administrativa, encargada de promover y proteger los intereses del público consumidor, y por ende, organismo indispensable para una mejor observancia de la ley.

Dentro de éste plano, es evidente que la L.F.P.C., significa un avance considerable respecto a la que deriva de los Códigos Civil y de Comercio y que la misma constituye un hito y un paso importante en la política del respeto y salvaguarda de los derechos del consumidor. Empero ni la legislación civil y mercantil en esta

materia es despreciable, ni la L.F.P.C. constituye un desideratum de lo que debe ser una regulación completa y moderna del nuevo derecho al consumo.

Porque en efecto a pesar de cambios fundamentales que ésta ley ha representado en principios instituciones y negocios jurídicos consagrados tradicionalmente y reglamentados en el derecho privado, muchos de ellos perduran y sobreviven a la vigencia y aplicación de la ley en comento como pueden ser, entre otras, las reglas de responsabilidad extracontractual, la prohibición de intereses usurarios y la del pacto de anactosismo; así como la que mas nos interesa en este trabajo, la prohibición a la publicidad engañosa.

Lo anterior fué tan evidente, que la ley fué sometida a un proceso de revisión y actualización en la propia Procuraduría y en la SECOFI que finalmente dio como resultado la iniciativa que el Presidente de la República sometió al Congreso de la Unión y que terminó con la promulgación de la misma publicada en el Diario oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992. Igualmente fue expedido el Reglamento y el Estatuto Orgánico de la PROFECO los cuales fueron publicados el 23 y 24 de agosto de 1994 respectivamente y sin embargo tras haberse conseguido avances significativos hacia una mejor protección del consumidor, nuestra ley sigue siendo imprecisa, vaga y oscura en muchos aspectos de sus disposiciones; y es deficiente y omisa en otros tantos.

No es objetivo de este trabajo, señalar todos y cada una de estas fallas, porque además de todo, desvariamos el enfoque que se trata de dar al mismo, recordemos sobre todo que nuestro estudio se basa en la actividad publicitaria y que por esta razón sólo analizaremos aunque brevemente las disposiciones que la L.F.P.C. hace respecto de ella.

De particular importancia resulta entonces, el Capítulo III de ésta ley, misma que reglamenta los aspectos de Información y Publicidad en sus artículos 32 al 45.

A continuación transcribiremos y trataremos de analizar sólo los artículos que representan más importancia para nuestro ensayo.

### **De la información y Publicidad.**

**Artículo 32. - La información o publicidad relativa a bienes o servicios que se difundan por cualquier medio o forma, deberán ser veraces, comprobables y exentos de textos, diálogos, sonidos, imágenes y otras descripciones que induzcan o puedan inducir a error o confusión por su inexactitud.**

Este artículo en particular, resulta ser el más importante para nuestro estudio, en el se establece la prohibición al engaño publicitario, además de señalar que éste puede realizarse por cualquier medio de comunicación y forma en que se difunda.

En nuestro país, como ya se ha dicho la publicidad comercial se encuentra regulada por diversos ordenamientos jurídicos. Por un lado la L.F.R.T., establece las bases a las que debe sujetarse la "propaganda" comercial que se transmita por radio y televisión, las cuales están "desarrolladas" en el Reglamento de la propia ley y de la Ley de la Industria Cinematográfica relativa al contenido de las transmisiones.

La regulación que de la publicidad hace el capítulo III de la L.F.P.C., busca primordialmente proteger los intereses de los consumidores para evitar que la publicidad los lesione en las relaciones de consumo, por ésta razón el artículo 42 establece que la publicidad reúna tres requisitos fundamentales:

a) Que sea veraz, esto es, que los datos que contenga sean verdaderos, fidedignos que correspondan a las condiciones reales de los bienes o servicios.

b) Que sea comprobable, lo cual significa que las características de los productos o servicios anunciados deben ser susceptibles de verificación, y,

c) Que sea precisa, por lo que como señala el propio precepto, la publicidad deberá estar exenta de textos, diálogos, sonidos, imágenes y otras descripciones que induzca o puedan inducir a error o confusión por su inexactitud.

De manera objetiva y global es en este artículo en donde se hace patente la prohibición al engaño publicitario.

Las cualidades mencionadas en los primeros dos incisos son distintas, por lo que no se deben de confundir. La ley requiere que la publicidad comercial no sólo sea veraz, cierta, sino que además exige que se pueda comprobar. Estos requisitos fundamentales tienen como sustento la exigencia de que se aplique a la publicidad "el principio general de la buena fe" conforme al cual no debe tener cabida la publicidad engañosa y que lamentablemente como se ha sostenido en este trabajo regularmente no es así.

Ahora bien, independientemente de que se establezcan en éste artículo esos tres requisitos fundamentales y su consecuente principio de buena fe, resalta en él, el mismo error que presenta la ley a la que nos referimos en el apartado anterior, pues igualmente carece de un concepto jurídico de publicidad y de elementos o lineamientos para determinar objetivamente en que casos procede su aplicación, y en su caso bajo que liniamientos legales específicos motivar su acción en un proceso ya que en la vida cotidiana las personas encargadas de dilucidar tal hecho, lo realizan sin la ayuda de los mismos, teniendo que recurrir al auxilio de otros códigos como el de Comercio, el Federal de Procedimientos Civiles, el Civil y la Ley General de Sociedades Mercantiles (aunque todos estos son de manera general y no exclusivamente de la problemática que nos ocupa) y dependiendo circunstancias, económicas, técnicas, etc., se determina por su aplicación o no. Todo esto, conlleva a que la gente consumidora, como ente individual regularmente no haga uso de este derecho, ya que en la realidad son muy pocas las personas que se atreven a denunciar una publicidad engañosa ante una autoridad, aunque cabe mencionar igualmente, que en la actualidad existen asociaciones de consumidores que poco a poco están tomando fuerza en nuestra sociedad, las cuales están representando cierta presión para autoridades como la

PROFECO para que la misma realice sus funciones mas acorde a las exigencias de una sociedad de consumo como la nuestra.

De tal forma, que bien convendría una revisión más profunda a esta ley, sobre todo en este sentido, para que las autoridades se hagan llegar de todos los elementos necesarios, sea técnicos, jurídicos, materiales, etc., para realizar su mejor función.

Artículo 35. - Sin perjuicio de la intervención que otras disposiciones legales asignen a distintas dependencias, la procuraduría podrá:

- I. - Ordenar al proveedor que suspenda la publicidad que viole las disposiciones de ésta ley;
- II. - Ordenar que se realice la publicidad correctiva en la forma en que se estime suficiente; y
- III. - Imponer las sanciones que corresponda, en términos de ésta ley.

En la imposición de las anteriores sanciones deberá concederse al infractor la garantía de audiencia a que se refiere el artículo 123 de este ordenamiento.

Sobre este artículo cabe hacer mención a la diferencia que se establece en el artículo 25 de la misma ley en la cual se distinguen los medios de apremio y las sanciones administrativas. Los primeros tienen como finalidad hacer cumplir coactivamente las determinaciones de la autoridad administrativa; mientras que las segundas se imponen por castigo ó reprimenda al particular que incurre en una infracción a las leyes administrativas.

Resaltan de las tres fracciones anteriores, las medidas contempladas en las fracciones I y II ya que no se ubican ni dentro de las sanciones, ni de los medios de apremio, pues estas no persiguen ni una finalidad coactiva ni una finalidad sancionadora o represiva; mas bien, se ubican dentro de lo que la doctrina administrativa denomina como medidas cautelares o preventivas que tienen por objeto evitar que se infrinja la ley o que se continúe infringiendo, y son independientes de las

sanciones administrativas a que se pueda haber hecho acreedora la persona responsable de la infracción.<sup>32</sup>

Tomando en cuenta la importancia y trascendencia que puede tener la publicidad comercial en las relaciones de consumo; la ley faculta a la PROFECO para que ordene al proveedor que suspenda la publicidad que viole las disposiciones de ésta ley y en su caso, si así lo considera necesario que realice la publicidad correctiva en la forma en que la propia PROFECO considere prudente.

El supuesto en el que debe basarse el ejercicio de estas atribuciones por parte de la PROFECO, consiste en que algún proveedor haga uso de publicidad que viole las disposiciones de la ley basados principalmente en el texto del artículo 32 o por ejemplo que no se exprese en idioma español, en moneda nacional u otros que establece el artículo 34.

Estas medidas son innovadoras de esta ley, representan un avance respecto de la anterior pues en ellas se evidencia el espíritu de equidad que busca la justicia para

los consumidores y para los productores y distribuidores de bienes o servicios ya que estas medidas preventivas o de seguridad son diferentes a las sanciones administrativas, pero sobre todo, es claro que para que puedan decretarse es necesario otorgar la garantía de audiencia a los posibles infractores en los términos establecidos en el artículo 14 Constitucional.

No obstante todo lo anterior, nos atrevemos a señalar, que tal vez una medida más eficaz, en este sentido sería delegar la función que actualmente recae en la Secretaría de Gobernación, de autorizar toda la publicidad en general, y en particular la que se transmite por los medios masivos de comunicación llámese televisión, radio o prensa, pues al ser la PROFECO una institución netamente protectora de los intereses

<sup>32</sup> Cfr. Ovalle Fabola, José. Comentarios a la Ley Federal de Protección al Consumidor. 2a. ed., Ed. Mac Graw Hill, México 1995, p. 77 a 94.

de nosotros los consumidores, estaríamos seguramente mejor representados por esta autoridad, además de que consideramos que el material humano encargado de determinar la autorización es mas capacitado, objetivo y comprometido con una sociedad de consumo. Es decir, que la PROFECO en este aspecto sea una autoridad previsoras, mas que sancionadora, en este caso, no tendría razón de ser las dos primeras fracciones del artículo en cuestión, pues ella misma determinaría que publicidad cumple con los requisitos establecidos en el artículo 32. Seguramente con esta acción podría no ser utópico una publicidad informativa y objetiva en la cual, los más beneficiados sin duda alguna seríamos todos los consumidores.

Artículo 37. - La falta de veracidad en los informes, instrucciones, datos y condiciones prometidos o sugeridos, además de las sanciones que se apliquen conforme a ésta ley, dará lugar al cumplimiento de lo ofrecido o, cuando esto no sea posible, a la reposición de los gastos necesarios que pruebe haber efectuado el adquirente y, en su caso, al pago de daños y perjuicios.

El texto de este artículo no lo especifica, sin embargo se deduce que la falta de veracidad se refiere tanto a la publicidad como a la información.

Por su parte, este artículo concede al consumidor el derecho de exigir el cumplimiento de lo ofrecido, el derecho a la reposición de los gastos necesarios que pruebe haber realizado el consumidor, aunque, en este sentido no se especifica si esto abarca la devolución del precio pagado íntegramente; además de otorgar también, el derecho a reclamar el pago de daños y perjuicios.

Respecto de éste último derecho consideramos conveniente eliminar la frase "en su caso del texto del artículo ya que al referirse el mismo a la falta de veracidad debemos entender a contrario sensu que el engaño o la mentira en la información o la publicidad son de manera culposa y dolosa, por ende, independientemente de los dos primeros derechos otorgados, la actitud evidente de querer evadir a la ley debe ser

sancionada a fin de cuentas, la veracidad en la información y la publicidad es el principio supremo que se intenta alcanzar.

Estas acciones y derechos que no necesariamente requieren culpa o negligencia del fabricante o del proveedor en el caso tan importante de la responsabilidad del producto, plantean como ya dijimos un nuevo supuesto de responsabilidad objetiva, que suponemos puede exigirse indistintamente contra el vendedor del producto o contra su fabricante.

Artículo 45. - Quedan prohibidos los convenios, códigos de conducta o cualquier otra forma de colusión entre proveedores, publicistas o cualquier grupo de personas para restringir la información que se pueda proporcionar a los consumidores.

En apartados anteriores de este trabajo se puso de manifiesto que uno de los aspectos más importantes de la publicidad para el derecho es que debe reunir la información necesaria y minimamente suficiente para orientar al consumidor o destinatario de la información.

Este artículo parece explícito en él se prohíbe restringir la información a los consumidores, parece concreto y sencillo, sin embargo, representa una problemática bastante considerable; saber hasta que punto la falta de información sobre datos relevantes en determinados sectores de producción y distribución deben considerarse como una práctica colusoria (lo que en la doctrina se conoce como pactos de silencio). Sin duda, es muy compleja la cuestión y puede deberse a las peculiaridades propias de la información o a la interdependencia entre los entes más poderosos de nuestro comercio.

Es innegable que la publicidad introduce en el mercado una información parcial, sesgada, es raro que se informe a los consumidores de que efectivamente hay duplicidad de productos o sobre las deficiencias de una marca específica. Esta cuestión,

en torno a la eficacia de la información que proporciona la publicidad, es materia implícita en el desarrollo de un derecho que en nuestro país apenas comienza, aunque propiamente ya está reglamentada en el ordenamiento supremo del mismo, que es la constitución en su artículo sexto en donde se garantiza el derecho a la información por parte del Estado.

Al final resulta ser que el texto del artículo es oscuro y ambiguo, sin embargo, como ya se anotó depende del desarrollo de éste derecho a la información que pueda clarificarse.

### **2.3.3. LEY GENERAL DE SALUD.**

Otras de las preocupaciones básicas del Estado es la de desarrollar una política de salud y seguridad social que procure alcanzar y una vez alcanzada, impulsar la protección a los gobernados, brindando servicios y prestaciones oportunos que auxilien eficazmente al mejoramiento de las condiciones de bienestar social en este asunto.

La doctrina en materia sanitaria coincide en que la salud es un bien jurídico que impone al Estado la obligación de salvaguardarla y tutelarla dictando disposiciones tendientes a la conservación, mejoramiento y restauración de la salud de todo individuo que integre su sociedad.

Instituciones nacionales e internacionales como es el caso de la Organización Mundial de la Salud, son claras al fijar que la salud es un derecho consistente en el bienestar físico, mental y social del individuo. A partir del momento en que la salud se eleva a nivel de garantía individual el Estado se obliga a tutelarla y vigilarlo con plena responsabilidad a fin de que tal prerrogativa no sea vulnerada.

Es entonces que se hace patente en nuestro mundo de derecho, la Ley General de Salud (L.G.S) misma que viene a regular la garantía a que nos referimos y que esta primordialmente establecida en el párrafo tercero del artículo 4 de nuestra Constitución.

Esta ley tiene, entre otros, el propósito expreso de definir las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecer, no solo la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad general; sino también las fórmulas de coordinación y colaboración con todos los sectores de la población a efecto de satisfacer efectivamente los postulados del artículo 25 constitucional el cual previene que el desarrollo nacional será integral y fortalecerá la soberanía de la nación y el régimen democrático.

Pues bien, todo lo anterior sólo podrá realizarse si se garantiza y otorga efectivamente a una sociedad determinada el acceso a la salud en forma íntegra y para ello se requiere que el Estado cuente con los elementos adecuados legislativos e institucionales que le hagan posible el cumplimiento de su función. Esta es precisamente la tarea básica y elemental que pretende hacer y cumplir la Ley General de Salud, la cual fué publicada el 7 de febrero de 1984 en el Diario Oficial de la Federación y entro en vigor el primero de julio del mismo año.

La L.G.S. en su carácter formal, por constituir la ley reglamentaria del artículo 4 constitucional es un ordenamiento que habrá de aplicarse a nivel federal y local, según se desprende de sus artículos 1 y 4.

Contemplado así el objetivo de la ley, resulta evidente que en el mismo coinciden diversas materias y competencias, además constituye un bien social y cultural que el Estado esta obligado a proteger por mandato constitucional para lograr la participación de diversas dependencias de la Administración Pública Federal, de las entidades de la República, de la participación de la sociedad y del hombre en particular; por ello la presente Ley fue especialmente cuidadosa en definir la naturaleza y alcances del

Derecho a la Protección de la Salud y en distribuir las competencias y las Entidades Federativas que la integran.

En este tenor, la L.G.S. pretende regular sistemática y ordenadamente a través de 18 capítulos en que se divide, los aspectos y modalidades de la salud de entre todos ellos, el que aquí nos ocupa, la regulación de la actividad publicitaria aunque aquí visualizada desde un punto de vista más específico y limitado, propio de la materia encuadrada en el Título Décimo Tercero el cual esta integrado por 14 artículos y por otros 126 de que se compone el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de la Publicidad.

Con la obligación de ser lo más objetivos posibles en nuestros comentarios, es preciso hacer notar que de las tres leyes a que nos referimos en el presente trabajo, es precisamente esta ley la que presenta un mayor desarrollo de las hipótesis normativas en lo que a publicidad se refiere; sin embargo, de igual manera es la que más ineficacias presenta dentro de su aplicación práctica. La reglamentación que hace de la actividad publicitaria la L.G.S. y su Reglamento en esta materia, presenta por así solo un avance al desarrollo de un derecho de la publicidad, independientemente de los errores en que incurre respecto de su redacción.

Para ejemplificar la ineficacia práctica que presenta esta ley y su reglamento, tenemos el siguiente criterio: Al establecerse como fin primordial dentro de los postulados para la creación de esta ley, la conservación, mejoramiento y restauración de la salud de los individuos, ¿Cómo es posible que la propia Secretaría de Salud que es el órgano encargado de autorizar todo lo referente a esta materia, permita la transmisión de publicidad de productos que distorsionan y empobrecen la de por si ya maltrecha salud pública?, productos tales como las bebidas alcohólicas, cigarros y toda esa llamada comida chatarra, los cuales están cien por ciento comprados son elementos contrarios para alcanzar los fines u objetos establecidos a esta legislación.

La justificación que del particular hacen las autoridades competentes, es establecer que dentro del control sanitario de la publicidad de productos y servicios, se autorizará dicha actividad siempre y cuando, tales productos presenten dentro de la misma, leyendas impresas en colores contrastantes y tamaños visibles, tales como: "Este producto puede ser nocivo para la salud", creyendo que con esta simple medida cumplen con la función de proteger la salud del pueblo. Por si fuera poco, no obstante lo anterior, la propia ley en su reglamento permite la posibilidad de que no sea exigible tal medida (tratándose de publicidad por radio, televisión y cine) cuando en el propio mensaje "en igualdad de circunstancias, calidad, impacto y duración" promuevan la moderación en su consumo y advierta contra los daños a la salud que se ocasiona, o bien, desaliente su consumo, especialmente a la niñez, la adolescencia y juventud, situación que nunca se presenta (art. 39 del Reglamento).

Si tomamos el anterior argumento como parámetro para establecer, o emitir críticas u opiniones sobre la particular creemos entonces, que poco sentido o valor podría tener. Además también es importante resaltar que la mayoría de la hipótesis normativas que la integran van encaminadas a otra materia diferente a la que en realidad nos interesa. Sin embargo, no esta de más aludir algunos artículos que llaman nuestra atención y que ciertamente representan en gran medida trascendencia para nuestro ensayo.

Empecemos por rescatar la importancia real que esta ley da a la actividad publicitaria, la cual se traduce en la elaboración del Reglamento oficial más desarrollado en la materia mismo que fue publicado el día 26 de septiembre de 1986 en el Diario Oficial de la Federación en base primordial a los siguientes considerandos:

..." Que una gran preocupación del Ejecutivo a mi cargo lo ha constituido, el contar con los instrumentos administrativos adecuados para regular de manera eficiente la publicidad;

Que la publicidad debe promover conductas, prácticas y hábitos que fomenten la salud física y mental del individuo;

Que el control sanitario de la publicidad de actividades, productos y servicios es una materia de salubridad general, regulado en la Ley General de Salud correspondiendo a la Secretaría de Salud su aplicación;

Que la publicidad es un factor determinante en la formación de adecuadas prácticas y hábitos en la alimentación de la población, contribuyendo a su pleno desarrollo y aportando a la sociedad individuos productivos;

Que la publicidad debe ser orientadora y educativa sobre las características y propiedades reales de los productos y la información sobre su uso, así como las preocupaciones que deben tener éstos;

Que el abuso de la ingestión de las bebidas alcohólicas y el consumo del tabaco es un factor que puede ocasionar graves daños a la salud de los individuos y ser causa de la desintegración familiar, por lo que el control de su publicidad debe orientarse a la moderación en su consumo, especialmente con respecto a la niñez, la adolescencia y la juventud;

...Que para alcanzar los objetivos antes enunciados y evitar el deterioro de la salud de las personas, es necesario contar con un instrumento jurídico que reglamente los diferentes aspectos del control de la publicidad, destinados a las actividades, productos y servicios”.

Como puede observarse, de la lectura de estos considerandos, se desprende que la materia publicitaria, como ya lo hemos venido diciendo, merece ya una reglamentación oficial, que tome en cuenta todos esos aspectos, y otros tantos para que no se limite como éste, a la materia de salud, aunque bien podría servir de precedente.

Por su parte, dentro del cuerpo de la L.G.S. se destacan de entre otros los siguientes artículos:

Artículo 300: - Con el fin de proteger la salud pública, es competencia de la Secretaría de Salud la autorización de la publicidad que se refiere a la salud, al tratamiento de las enfermedades, a la rehabilitación de los

inválidos, al ejercicio de las disciplinas para la salud y a los productos y servicios a que se refiere esta Ley. Esta facultad se ejercera sin perjuicio de las atribuciones que en esta materia confieren las leyes a las secretarías de Educación Pública, Comercio y Fomento Industrial, Comunicaciones y Transportes y otras dependencias del Ejecutivo Federal.

En éste artículo se ilustra, lo que hemos venido diciendo en párrafos anteriores respecto del fin de protección a la salud y la incongruencia con la realidad que se presenta.

**Artículo 301:** *Será objeto de autorización por parte de la Secretaría de Salud, la publicidad que se realice sobre la existencia, calidad y características, así como para promover el uso, venta o consumo en forma directa de los insumos para la salud, las bebidas alcohólicas y el tabaco, así como los productos y servicios que determinen en el Reglamento de ésta Ley en materia de publicidad.*

De este artículo podemos inferir que es competencia de la Secretaría de Salud vigilar que la información presentada a los consumidores acerca de las características y calidad de las mercancías sea verídica, lo cual tiene mucho que ver con el principio de prohibición a engaño o inducción a error, el cual está mejor desarrollado en el artículo siguiente y que es sin duda el que más relevancia presenta de todos a los que nos hemos de referir en este apartado.

**Artículo 306.** - La publicidad a que se refiere esta Ley se sujetará a los siguientes requisitos:

- I. - La información contenida en el mensaje sobre calidad, origen, pureza, conservación, propiedades nutritivas y beneficios de empleo deberá ser comprobable;
- II. - El mensaje deberá tener contenido orientador y educativo ;

III. - Los elementos que compongan el mensaje, en su caso, deberán corresponder a las características de la autorización sanitaria correspondiente;

IV. - El mensaje no deberá inducir a conductas, prácticas o hábitos nocivos para la salud física o mental que impliquen riesgos o atenten contra la seguridad o integridad física o dignidad de las personas, en particular de la mujer;

V. - El mensaje no deberá desvirtuar ni contravenir los principios, disposiciones y ordenamientos que en materia de prevención, tratamiento de enfermedades o rehabilitación, establezca la Secretaría de Salud, y

VI. - El mensaje publicitario deberá estar elaborado conforme a las disposiciones legales aplicables.

En la fracción I del artículo precedente se materializa o hace patente el punto clave de este trabajo. En esta hipótesis no se establece una prohibición al engaño propiamente dicha, aquí se habla de que la información debe ser comprobable, esto va más allá de una simple prohibición, la ley en este sentido nos presente algo innovador, pues da la obligación al órgano competente de verificar la información referida en el mensaje, además no solo establece esa obligación, sino que proporciona elementos o criterios para determinar la veracidad de la información, según se desprende del artículo 12 del Reglamento de ésta ley en materia de control sanitario de la publicidad.

Artículo 12. - Se considerará que la información contenida en la publicidad, no es comprobable y engaña al público sobre la calidad, origen, pureza, conservación y propiedades de empleo de los productos o, en su caso de las actividades y servicios cuando:

I - Exprese información parcial que pueda inducir a error;

II. - Oculte las contraindicaciones indispensables para evitar daños a la salud por el uso inadecuado de los productos;

II. - Exagere las características o propiedades de los productos, actividades o servicios;

IV. - Indique o sugiera que el uso de un producto, el ejercicio de una actividad o la prestación de un servicio, son factor determinante de las características físicas, intelectuales o sexuales de los individuos en general o de los personajes reales o ficticios que se incluyan en el mensaje, siempre que no existan pruebas fehacientes que así lo demuestren;

V. - Atribuya a las actividades, productos o servicios, efectos modificadores de los valores, sentimientos, conductas o actitudes de los individuos.

VI. - Utilice personajes reales o ficticios cuyas características profesionales, habilidades técnicas o calidades físicas sean contradictorias con la actividad, producto o servicio de que se trate;

VII. - Use adjetivos calificativos tales como "puro" en caso de que los productos contengan algún aditivo o sustancia artificial o "natural" cuando hayan sido sometidos a algún proceso que modifique sus características biofísicoquímicas, o

VIII. - Atribuya a los productos ingredientes o componentes que éstos no posean en realidad.

Si diéramos a estas hipótesis normativas una aplicabilidad mas genérica y no la limitáremos a la materia de salud específicamente, serían sin duda las directrices a respetar para la elaboración de una Ley General de Publicidad.

Independientemente de los errores en que pueda caer, tales como no proporcionar conceptos o ser genérica respecto de la "información parcial" a que se refiere la fracción I, la regulación que del engaño e inducción a error se hace notable al menos respecto de las legislaciones a las que nos referimos en su momento.

Ahora bien, si en las 2 leyes anteriores de mención en este trabajo hacíamos hincapié a la falta de conceptos y elementos de la legislación, en ésta ley hay que hacer hincapié en preguntarnos *¿porqué teniendo por lo menos los elementos indispensables se autoriza la mayoría de la publicidad que se presenta en los medios? específicamente si hablamos de publicidad por televisión, es más que obvio que generalmente estos preceptos no son respetados por la mayoría de las personas a quienes va dirigida y si alguna duda cabe veamos otros artículos en los cuales es notable su inobservancia.*

Artículo 305. - Los responsables de la publicidad, anunciantes, agencias de publicidad y medios difusores, se ajustarán a las normas de éste título.

Artículo 308. - La publicidad de bebidas alcohólicas y de tabaco deberán ajustarse a los siguientes requisitos:

...II. - *No deberán presentarlos como productores de bienestar o salud o asociarlos a celebraciones cívicas o religiosas.*

III. - *No podrá asociar estos productos con ideas ó imágenes de mayor éxito en la vida afectiva y sexualidad de las personas, o hacer exaltación de prestigio social, virilidad o feminidad.*

Artículo 10 (del Reglamento) La Secretaría no autorizará la publicidad en la que se afecte de cualquier manera o se ponga en riesgo la salud de los menores, e informará a otras dependencias o entidades competentes, cuando se presuma la violación de derechos en perjuicio de éstos.

Artículo 18. - No se autorizará la publicidad cuando:

...II. - *Cause la corrupción del lenguaje, contrarie buenas costumbres mediante palabras, actividades o imágenes obscenas, frases o escenas de doble sentido, sonidos o gestos ofensivos o emplee recurso de baja comicidad.*

...IV. - Se desarrolle con ideas, imágenes o instrumentos bélicos.

...VI. - Contravenga las demás disposiciones aplicables.

La aplicación de este artículo por parte de la Secretaría, se entenderá realizada en el exclusivo ámbito de su competencia y sin perjuicio de lo que en la materia compete a la Secretaría de Gobernación y otras dependencias del Gobierno Federal.

Artículo 79. - La Secretaría solo otorgará permiso a la publicidad que cumpla con las disposiciones de la ley, de este reglamento y las demás aplicables en materia de salud.

Al leer estos preceptos legales que nos sirvieron de ejemplo, resulta de todos evidente que se hacen necesarias, bien sea una modificación de la legislación que nos ocupa, o bien, instituciones u organismos estatales eficaces que hagan posible el respeto, aplicación y observancia de las leyes; o en el mejor de los casos ambas cosas.

Particularmente, pensamos que en esta ley en donde se enfatiza mas el otro de los grandes problemas a que nos enfrentamos en el mundo práctico: la falta de órganos públicos capaces de hacer valer las leyes en beneficio de la sociedad.

**CAPITULO 3.**  
**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN  
RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD PUBLICITARIA  
EN TELEVISIÓN, SU INOPERANCIA Y LA  
NECESIDAD DE MODIFICAR LA LEY FEDERAL  
DE RADIO Y TELEVISIÓN EN SU ARTÍCULO 67  
FRACCIÓN III.**

**LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN RELACION CON LA  
ACTIVIDAD PUBLICITARIA EN TELEVISION, SU INOPERANCIA Y LA  
NECESIDAD DE MODIFICAR LA LEY FEDERAL DE RADIO Y  
TELEVISION EN SU ARTICULO 67 FRACCION III.**

Toda sociedad políticamente organizada representa una configuración de ideas, actividades, normas, procesos, instituciones, organismos, etcétera, a los cuales de manera global, se les aplica el calificativo Administración Pública.

Independientemente de la problemática que entraña por si solo el hecho de hablar de la Administración Pública podemos definirla como la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tienen a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales (a los que se ha dado llamar burocracia) y patrimoniales, con una estructura jurídica y procedimientos técnicos <sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Cfr. Acosta Romero, Miguel., Op. cit. p. 140.

Es de todos notorio que la Administración Pública es la parte mas ostensible del gobierno de un país; es el gobierno en acción, dicho de otra forma es el más visible aspecto del Estado.

Históricamente "desde tiempos muy lejanos ha existido la Administración Pública, la cual, con el paso del tiempo se ha ido perfeccionando y ensanchando cada vez más su estructura y misiones que, se puede decir, son paralelas a la aplicación de la actividad del Estado. Desde un punto de vista sociológico se puede considerar que el aumento de la población, el avance tecnológico y científico entre otros factores han hecho que la Administración Pública actúe en ámbitos que hasta hace poco tiempo eran desconocidos, uno de ellos, el que aquí nos atañe es el de la publicidad.

Se dice que la Administración Pública debe servir con objetividad los intereses generales. La publicidad afecta en muchas de sus manifestaciones, los intereses generales, por lo que es natural que el servicio objetivo de esos intereses requiera la intervención de la Administración en materia de publicidad. Con independencia de las posiciones ideológicas que se puedan mantener al respecto, resulta indudable que la publicidad por si misma incide sobre los intereses generales y que, en nuestro sistema jurídico, la defensa de los intereses generales se halla en gran medida encomendada a la Administración Pública.

"En nuestro país, al referirnos a la Administración Pública Federal, sabemos que está constituida por el Presidente de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados y las empresas o sociedades mercantiles de Estado, así como los fideicomisos públicos; todos los cuales tienen como función la realización de la actividad que corresponde a los órganos de que forman parte" <sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Ibidem. p. 141, 142 y 145.

Concretamente al hablar de la Administración Pública en relación con la publicidad esta puede ser observada desde dos perspectivas diferentes: la primera es que la Administración Pública en el campo de la comunicación publicitaria puede ser considerada como un sujeto publicitario (la publicidad institucional es un ejemplo de ella) y por otra parte tenemos que la Administración pública actúa como tal, es decir, con las prerrogativas y atribuciones que caracterizan su estatuto jurídico en una situación de supremacía respecto a los sujetos publicitarios. Con ese carácter, la Administración Pública en sus diferentes ámbitos de competencia, interviene en materia publicitaria, desarrollando funciones de naturaleza normativa, mediante el ejercicio de potestades reguladoras correspondientes; básicamente a la que aquí nos hemos de referir es la del otorgamiento de autorizaciones y permisos, aunque también se les encomiendan otros como el de la potestad reglamentaria y la imposición de sanciones. En este extenso y relativamente indefinido sector de la actividad administrativa, resulta difícil la crítica de los entes públicos como titulares de tales potestades.

Finalmente debemos puntualizar que existen diferentes Administraciones públicas (Secretarías de Estado) que son titulares de potestades en materia de publicidad por lo que vamos a centrar nuestro estudio en aquellos aspectos del ejercicio potestades administrativas que afectan directamente a la comunicación publicitaria por televisión, por lo que enfocaremos nuestro estudio básicamente a dos de esas autoridades administrativas.

### **3.1. PRINCIPALES SECRETARÍAS DE ESTADO QUE VIGILAN LA PUBLICIDAD COMERCIAL EN TELEVISIÓN.**

En el desarrollo de este punto en particular, no está por demás, recordar que es lo que debemos entender por Secretaría de Estado, la cual se define de la siguiente

manera: " Es un órgano superior político administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado." <sup>35</sup>

"Se puede establecer que constitucionalmente las Secretarías de Estado aparecen en México en la Constitución de Apatzingan de 22 de octubre de 1814 en cuyo artículo 134 se preveía la existencia de tres secretarios: uno de guerra, otro de hacienda y el tercero de gobierno. A partir de esta Constitución las posteriores de 1824, 1857 y 1917 en sus artículos 117, 86 y 90 respectivamente dejan a la ley secundaria señalar el número de Secretarías y el ramo a que se dedicaran.

Actualmente existen en nuestro país 17 Secretarías de Estado dentro de las cuales no se encuentra el Departamento del Distrito Federal, pues es ya, un organismo del gobierno local. Por cuanto hace a sus competencias, éstas son francamente un sin número, además de que igualmente están previstas en otro tanto de disposiciones que generalmente cambian o son modificadas con frecuencia, que resulta prácticamente imposible hacer un cuadro que abarque sus actividades" <sup>36</sup>

Concretamente, dentro del tema que nos ocupa, es la propia L.F.R.T., la que establece dentro de su Título Segundo "Jurisdicciones y competencias" en los artículos 9, 10, 11 y 12 a las Secretarías de Estado competentes en la materia; así encontramos a la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (S.C.T.), a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), a la Secretaría de Educación Pública (SEP) y a la Secretaría de Salud (S.S.).

Sin menoscabo a las facultades señaladas a la S.C.T. y a la S.E.P., consideramos de mayor importancia enfocar nuestra atención sólo a las dos Secretarías restantes.

---

<sup>35</sup> Ibidem. p. 200.

<sup>36</sup> Ibidem. p. 203 a 208

### **3.1.1. SECRETARIA DE GOBERNACION.**

Históricamente la SEGOB figura por primera vez en las siete Leyes Constitucionales de 1936 bajo el nombre de Ministerio del Interior,. Mas tarde, en las bases orgánicas centralistas de 1843 se le da la denominación de Secretaría de Gobernación y policia; el 12 de mayo de 1853, cambio su nombre por Secretaría de Estado y Gobernación; por decreto de 23 de febrero de 1861, tuvo el nombre de Secretaría de Estado y de Despacho de Gobernación; en abril de 1861, se fusionó con la Secretaría de Relaciones Exteriores quedando así hasta el año de 1867 en que cobró, su denominación de Secretaria de Estado y Despacho de Gobernación; por decreto de 13 marzo de 1891, se llamó Secretaría de Gobernación. Nuevamente cambió el nombre durante el régimen del Presidente Venustiano Carranza, por el de Secretaria de Estado y, a partir de 1917, lleva el nombre de Secretaría de Gobernación, que conserva a la fecha

Por lo que respecta a sus atribuciones, es a ésta Secretaría a quien compete entre otras atribuciones: Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de Ley del Ejecutivo. Publicar las Leyes y Decretos que expida el Congreso de la Unión, algunas de las Cámaras o el Presidente de la República. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país especialmente de los que se refieren a derechos individuales. Aplicar el artículo 33 de la Constitución (expulsión de extranjeros indeseables). Publicar el Diario Oficial de la Federación. Tramitarlo relacionado con la facultad constitucional del Ejecutivo Federal para designar y aceptar la renuncia de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Nombramientos, remociones y licencias de los Secretarios y de los Procuradores de Justicia de la República y del Distrito Federal. Intervenir y vigilar las funciones electorales. Manejarel Archivo General de la Nación, autorizar y vigilar el juego, loterías y rifas. Autorizar la exhibición comercial de películas cinematográficas y controlar la exportación de las

producidas en el país. Dirigir y administrar las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal <sup>37</sup> etcétera.

De manera específica la L.F.R.T en su artículo 10 le otorga las siguientes atribuciones:

**Artículo 10. - Compete a la Secretaría de Gobernación:**

I. - Vigilar que las transmisiones de radio y televisión se mantengan dentro de los límites del respecto 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 públicas;

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

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

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

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

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

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

Se destacan de entre estas facultades por su trascendencia para nuestro trabajo las fracciones I y V.

---

<sup>37</sup>Cfr. *Ibidem* p. 229 a 231.

Al establecerse en la fracción I que la SEGOB vigilará que las transmisiones de radio y televisión (en el entendido de que "transmisiones" abarca tanto programación como publicidad), se mantengan dentro de los límites que procura la ley; debemos deducir que igualmente a esta Secretaría le corresponden otras potestades que hagan factible su función de vigilar. Así encontramos que básicamente las potestades que origina aquel hecho es la reglamentaria y la del régimen de autorización administrativa previa, además de la sancionadora, aunque esta última si esta debidamente establecida en la fracción V a que nos referimos en el párrafo anterior.

Cabe en este punto, hacer una pequeña, pero importante anotación: en la actualidad y de acuerdo al mundo práctico en que se desarrolla nuestra sociedad mexicana, al hablar de vigilancia de transmisiones de radio y televisión "es de todos conocido que la SEGOB, es parte medular, por no decir única, de ésta vigilancia, es por ello que particularmente concedemos mayor trascendencia a esta institución, de hecho o mejor dicho de derecho, es la propia L.F.R.T., en su Reglamento relativo al Contenido de Transmisiones en Radio y Televisión la que le otorga esta supremacía, según podemos entender de la lectura de los Considerados II y III, así como de algunos artículos de dicho reglamento:

*...Considerando II. - Que el presente ordenamiento reglamenta en lo que se refiere a la Ley Federal de Radio y Televisión, sólo las atribuciones que dicha ley concede a la Secretaría de Gobernación...*

*III. - Que las facultades que ambas leyes atribuyen a la Secretaría de Gobernación, para ser efectivamente operables, requieren de una clara distribución de competencias que permitan mayor celeridad en el despacho que oriente a los interesados y propicie la promoción de cuadros definidos para el manejo de los asuntos.*

Por su parte en el capítulo Único del Título Segundo del reglamento en cuestión, se establece entre otras cosas lo siguiente:

Artículo 8. - El presente ordenamiento reglamenta sólo las atribuciones que conceden la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley de la Industria Cinematográfica, a la Secretaría de Gobernación, la que ejercerá por conducto de las Direcciones Generales de Información y Cinematografía (sic)

... IV. - Cuidar que las transmisiones, se sujeten a las disposiciones de la ley de la materia y de este Reglamento...

Artículo 10. - A la Dirección General de Cinematografía (sic) compete:

...V. - Cancelar o suspender las autorizaciones cuando se infrinja la ley de la materia o este Reglamento, o cuando causas supervinientes de interés público lo ameriten.

Por último, al respecto del punto en cuestión, tenemos lo que establece la propia L.F.R.T.

Artículo 95. - La Secretaría de Gobernación, para cumplir con las funciones y atribuciones que esta Ley le señala, podrá practicar las visitas de inspección que considere pertinentes.

Resulta de todo esto, evidente que la ley enviste a la SEGOB de una supremacía, en relación con otras instituciones que mencionamos en su momento, atribuyendole potestades que bien podrían escapar de toda proporción razonable.

Solo como ejemplo de lo que se estableció en el párrafo anterior tenemos que el artículo 9 fracción II del mismo reglamento en cuestión atribuye competencia a la Dirección General de Información (que ahora se llama Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (D.G.R.T.C.) para conocer previamente los boletines que los concesionarios y permisionarios están obligados a transmitir gratuitamente y ordenar a éstos su difusión, salvo en los casos de notoria urgencia en los cuales otras autoridades podrán directamente y bajo su responsabilidad, ordenar su transmisión de

acuerdo con el artículo 60 de la ley de la materia. Al observar esta atribución podría pensarse ciertamente que la misma puede ser violatoria de la garantías constitucional de libertad de prensa y lo dispuesto por el artículo 58 de la L.F.R.T., en el sentido de que el derecho de información a través de los medios de información masivos se ejercerá "sin previa censura".

Resulta de esto, que se debería tener mucho más cuidado al otorgar ese tipo de facultades a organismos dependientes del Ejecutivo, porque esta circunstancia podría suponer una injerencia excesiva del Ejecutivo en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas que integran la legislación en materia de radio y televisión. Por la peculiaridad de la materia, otros países han atribuido a organismos especializados de composición plural la vigilancia de dichos medios con el ánimo de garantizar imparcialidad, pluralidad y democracia en el manejo de los medios. Si bien es cierto que la Ley en México prevé la existencia de un organismo denominado Consejo Nacional de Radio y Televisión, cuya composición no es enteramente gubernamental, también lo es que lo limitado de sus atribuciones han hecho que este organismo apenas realice funciones de carácter meramente formal.

Ahora bien, ya en el concreto campo de la publicidad comercial, retomemos las facultades que mencionamos anteriormente y que están consagradas en el Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación, según se desprende del artículo siguiente:

Artículo 23. La Dirección General de Radio y Televisión y Cinematografía tendrá las siguientes atribuciones:

I. - Ejercer atribuciones que las leyes y reglamentos confieren a la Secretaría en materia de Radio, Televisión y Cinematografía.

...VI. - Regular la transmisión de materiales de radio y televisión;

...XI. - Otorgar autorización de los argumentos y guiones para la radio, la televisión y para la publicidad grabada o filmada destinada a su transmisión o exhibición;

...XXX. - Imponer las sanciones que correspondan por su incumplimiento de las normas que regulan las transmisiones en radio y televisión y las exhibiciones cinematográficas.

Por lo que respecta a la potestad reglamentaria la Ley se limita a regular con carácter general para todas las actividades publicitarias así como los procedimientos genéricos para obtener la aplicación de una multa como consecuencia de una infracción.

Es notoria en esta dependencia, al igual que en otras instituciones que en su momento criticamos, la poca importancia que se le ha dado al desarrollo de esta facultad, específicamente, tanto el propio reglamento de la L.F.R.T., como el reglamento en comento evidencian una falta de preocupación para desarrollar elementos prácticos que hagan factible normas mas adecuadas a las problemáticas que puede representar esta materia. Por ejemplo en esta potestad reglamentaria debe tenerse en cuenta las condiciones socio-económicas del país, el origen del material publicitario, la regulación de las actividades empresariales (recordemos por ejemplo que en otros países se encuentra regulada la publicidad desleal, ilícita, etc.) y otros tantos factores que ciertamente influyen dentro del desarrollo de esta actividad. Todo esto, claro esta sin que el principio de legalidad que impide que la Administración dicte normas sin la suficiente habilitación legal sea transgredido.

Por otra parte, tenemos la facultad de la autorización administrativa previa, sin duda de gran importancia, y por ende igualmente criticable. La ley de manera general autoriza el sometimiento al régimen de autorización administrativa previa a la publicidad.

Se dice que éste régimen puede ser criticable porque igualmente puede ser visto como una violación a la libertad de prensa y al propio artículo 58 de la L.F.R.T., sin embargo y tal vez contradictorio a lo que se anotó en párrafos anteriores, desde nuestro particular punto de vista este régimen es perfectamente aplicable en materia de

publicidad comercial, con el argumento de que el Estado tiene la obligación de vigilar los intereses de sus gobernados y éste régimen es el instrumento ideal para esa protección de derechos universalmente reconocidos como lo es la información objetiva y veraz.

Sin embargo, es aquí precisamente donde cuestionamos fuertemente, la eficacia de la Administración Pública en esta materia; haciendo a un lado la falta de legislación, los errores en que puede incurrir la que existe, tales como la falta de elementos que tanto se ha dicho, y otros aspectos que en su momento fueron criticados éste régimen podría hacer más factible que la publicidad que se transmite por televisión este apegada a la normatividad establecida, específicamente hablando de la fracción III del artículo 67 de la L.F.R.T., creemos que ciertamente puede ser posible que el elemento engaño o inducción a error que éste prohíbe pueda ser observado por las personas a quienes va dirigido.

Si partimos de la idea de que el organismo encargado de autorizar la publicidad en televisión, por su propia función tiene mayores conocimientos en la materia que el que éste escribe, es entonces razonable pensar que esas personas encargadas de otorgar la autorización tienen por ende los conocimientos mínimos indispensables para realizar su función correctamente. Volvemos a lo mismo, es preocupante la discrecionalidad que ostentan esas personas encargadas de tal potestad, porque al final de todo podemos creer que su funcionalidad es mínima por no decir nula.

El régimen de autorización administrativa previa establecido en la ley se trata de un supuesto típico de intervención administrativa de carácter policial en la actividad de los administrados. Las cuestiones que se plantean son, por tanto, de naturaleza jurídico administrativa. La habilitación a la Administración para el establecimiento de dicho régimen queda plenamente establecida en la ley. El fundamento de la intervención se encuentra, como ya se dijo en los importantes valores y derechos que resultan afectados por la publicidad, a los que expresamente queda referida la habilitación legal:

la salud, la seguridad de las personas y su patrimonio y la protección de valores y derechos universalmente reconocidos.

Por ultimo, por cuanto hace a la potestad sancionadora en la ordenación de la L.F.R.T se hallan previstas sanciones sobre la publicidad, según podemos observar de lo que se desprende de éste artículo.

Artículo 101. Constituyen infracciones a la presente ley.

...XV. - Contravenir lo dispuesto por cualesquiera de las tres fracciones (sic) del artículo 67 de esta ley.

XVI. - Contravenir las disposiciones que en defensa de la salud pública establece el artículo 68 de la presente ley.

XVII. - Realizar propaganda o anuncios en contravención al artículo 70;

...XXI.- No acatar las ordenes o no respetar las características de las autorizaciones que sobre transmisiones formule la Secretaría de Gobernación.

Por lo que respecta a las sanciones aplicables, los siguientes artículos de la L.F.R.T establecen:

Artículo 103.- Se impondrá multas de cinco mil a cincuenta mil pesos en los casos de las fracciones... XXI,...

Artículo 104.- Se impondrá multa de quinientos a cinco mil pesos en los casos de las fracciones...XV, XVI, XVII...

Artículo 105.- Para imponer las sanciones a que se refieren los artículos 103 y 104 de ésta ley la autoridad administrativa oirá previamente al o a los presuntos infractores...

**Artículo.- 106.-** Para la fijación del monto de las sanciones pecuniarias que resulten según el título sexto de esta ley, los importes mínimo y máximo establecidos se convertirán a días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y Arrea Metropolitana, a razón de un día por cada diez pesos, teniendo en cuenta la fecha en que se cometió la infracción.

En las infracciones a que se refiere el artículo 104, la multa mínima será de veinte días de salario mínimo.

En todo caso, la sanción se aplicará en consideración a la gravedad de la falta y a la capacidad económica del infractor.

A su vez el Reglamento de la L.F.R.T. que hemos venido citando complementa lo anterior estableciendo:

**Artículo 55. -** La Secretaria de Gobernación, por conducto de las Direcciones Generales de Información y Cinematografía, según el caso, impondrá las sanciones correspondientes por violaciones a las disposiciones de la Ley de la materia y de este Reglamento.

**Artículo 57. -** Las sanciones administrativas se impondrán previa audiencia de parte interesada. Para oírse se le comunicara por escrito la infracción que se le imputa y se le otorgara un plazo de 5 días para que exponga lo que a su derecho convenga. Transcurrido este plazo y haya o no promoción. La Dirección competente determinará si procede o no la imposición de la sanción que corresponda,

**Artículo 58.-** Las sanciones que impongan las Direcciones Generales de información y de Cinematografía podrán se revisadas, siempre y cuando se interpongan el recurso dentro de los 15 días siguientes ante

el superior jerárquico y se asegure el interés fiscal en la forma prevista por el artículo 12 del Código Fiscal.

Es de subrayarse, que del texto de los artículos precedentes, se desprende que la autoridad administrativa, en éste caso la SEGOB a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía solo esta facultada para imponer multas por las infracciones relativas a la actividad publicitaria, es decir, mientras que otras instituciones tales como la PROFECO, están facultadas para establecer rectificaciones y cesaciones de la publicidad, la SEGOB solo se limita a imponer multas que dicho sea de paso, tomando en consideración que uno de los factores que hace tan trascendente a la actividad publicitaria en nuestra sociedad, es precisamente el factor económico, es hasta cierto punto irónico que los montos de las multas sena tan mínimos, pues las sanciones no corresponden a la realidad económica de los concesionarios o de las agencias de publicidad encargadas de realizar los comerciales. Todo esto en el supuesto caso de que la autoridad Administrativa realmente haga valer esta potestad sancionadora, pero vale decir, que estadísticamente, su ejercicio es casi nulo; tal vez esto sea otra de las razones que nos hace pensar que la Administración Pública en relación con esta actividad es prácticamente ineficaz,

Existen ejemplos de otros países, como el caso de España, donde la facultad sancionadora llega incluso a tipificar un delito publicitario aunque en este caso ya no sería aplicable por una autoridad administrativa, pues al hablar de delito debemos invocar a una autoridad judicial. Con este precedente, no estaría de más, que dentro de la norma específica que dispone la prohibición de la publicidad engañosa se establezca que ésta puede ser perseguida y sancionada incluso como fraude por órganos judiciales, compatibles igualmente con el ejercicio de acciones civiles y administrativas en materia de protección y defensa de los consumidores como sería el caso concreto de la PROFECO, porque la verdad es que el sistema de sanciones que establece la ley, es prácticamente inofensiva para los infractores de la misma.

Ciertamente la ausencia de una buena técnica en la elaboración de éstos ordenamientos legales ha sido sólo un factor más que ha provocado el desvanecimiento del rigor de las sanciones establecidas para quien realice la conducta contraria a la establecida como debida por la norma. Preguntemonos porqué la Ley no faculta en ningún momento para imponer la nulidad o la revocación de la concesión al empresario televisivo por causas imputables al incumplimiento de lo ordenado por las normas específicas a que no hemos referido si el bien protegido lo hace plenamente justificable.

Finalmente debemos apuntar que no bastaría una reforma que actualice a la L.F.R.T y su reglamento como lo hemos venido pidiendo a efecto de eliminar las lagunas jurídicas existentes y la vaguedad de sus definiciones y supuestos, sino también, como hemos venido desarrollando en este punto, el establecimiento de una Administración Pública que transforme la cultura política y realice efectivamente su función.

### **3. 1. 2. SECRETARIA DE SALUD.**

Anteriormente llamada Secretaría de Salubridad y Asistencia, esta dependencia tiene su origen en el decreto de 15 de octubre de 1943 en donde se le consagraba a dos ramas que eran precisamente la salubridad y la asistencia, al fusionarse el departamento de Salubridad y la Secretaría de Asistencia Pública; denominación que se mantuvo hasta el 21 de enero de 1985, en que se le dió el nombre de Secretaría de Salud y donde se modificaron algunas de sus funciones.

De manera general la Secretaría de Salud cuenta con un sin número de funciones, dentro de las cuales podemos destacar a las siguientes:

- Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del

**ambiente, y coordinar los programas de servicios de salud de la Administración Pública Federal.**

**- Crear y administrar establecimientos de salubridad, de Asistencia Pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional y organizar la Asistencia Pública en el Distrito Federal.**

**- Aplicar a la Asistencia Pública los fondos que le proporcionen la Lotería Nacional y los Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública y administrar el patrimonio de la Beneficencia Pública en el Distrito Federal, en los términos de las disposiciones legales aplicables, a fin de apoyar los programas de Servicios de Salud.**

**- Planear, coordinar, normar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que prestan servicios de salud a fin de asegurar el cumplimiento de derecho a la protección de la salud.**

**- Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República; dirigir la política sanitaria general de la República con excepción de la agropecuaria, salvo cuando se trate de preservar la salud humana; dirigir la política sanitaria especial en los puertos, costas o fronteras con excepción de la agropecuaria, salvo cuando se afecte o pueda afectar a la salud humana.**

**- Realizar el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas; realizar el control de la preparación, aplicación, importación y exportación de productos biológicos, excepción hecha de los de uso veterinario;**

**- Actuar como autoridad sanitaria, ejercer las facultades en materia de salubridad general que las leyes le confieren al Ejecutivo Federal, vigilar el**

cumplimiento de la Ley General de Salud, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables, etcétera.

- Ya en el concreto campo que nos ocupa en este trabajo, al igual que la Secretaría de Gobernación la L.F.R.T. confiere a la Secretaría de Salud (S.S.) facultades específicas que se desprenden del siguiente artículo.

**Artículo 12. - A la Secretaría de Salubridad y Asistencia (sic) compete:**

- I. - Autorizar la transmisión de propaganda comercial relativa al ejercicio de la medicina y sus actividades conexas;
- II. - Autorizar la propaganda de comestibles, bebidas, medicamentos, insecticidas, instalaciones y aparatos terapéuticos, tratamientos y artículos de higiene y embellecimiento y de prevención y curación de enfermedades;
- III. - Promover y organizar la orientación social en favor de la salud del pueblo;
- IV. - Imponer las sanciones que correspondan a sus atribuciones, y
- V. - Las demás facultades que le confiera la ley.

Siguiendo los mismos criterios que se utilizaron en el estudio de las atribuciones de la Secretaría de Gobernación, aquí también se distinguen con relevante importancia, las fracciones I, II y IV del artículo anterior. Sin embargo, es aquí donde se hace aun mas patente, la justificación del sometimiento al régimen de autorización administrativa previa.

Este régimen establecido en las dos primeras fracciones del artículo que nos ocupa está debidamente complementado de igual forma en los artículos 300 y 301 de la L.G.S., que ya en su momento fueron analizados, y además en algunos artículos del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Control Sanitario de la Publicidad así como del Reglamento Interno de la Secretaría de Salud mismos que a continuación se transcriben:

El reglamento de la L.G.S., en materia de control sanitario establece en su capítulo XII "Autorizaciones" lo siguiente:

Artículo 78. - La publicidad de las actividades, productos y servicios a que se refiere la ley y este reglamento, requiere la autorización de la Secretaría, la que tendrá el carácter de permiso.

Artículo 79. - La Secretaría sólo otorgará permiso a la publicidad que cumpla con las disposiciones de la ley, de este reglamento y las demás aplicables en materia de salud.

Artículo 84. - La Secretaría podrá requerir a los solicitantes del permiso, con antelación a su difusión, el material publicitario de que se trate, ya sea grabado, filmado o impreso, para efectuar los cotejos con el proyecto autorizado, indicándolo en el respectivo oficio de autorización.

Artículo 85. - La Secretaría podrá cuando así lo considere procedente, solicitar opinión a otras dependencias del Ejecutivo Federal, sobre la publicidad cuya autorización les sea solicitada.

Artículo 86. - Los permisos de publicidad se otorgaran hasta por dos años y su vigencia se iniciara a partir de la fecha de su expedición. Los permisos podrán prorrogarse siempre que sigan cumpliendo los requisitos señalados en la ley, en este reglamento y en las demás disposiciones aplicables...

Artículo 87. - El titular del permiso no podrá introducir a la publicidad autorizada ninguna modificación que haga variar las características que sirvieron de base para el otorgamiento del permiso respectivo, excepto cuando tal modificación sea ordenada por autoridad en ejercicio de sus

atribuciones, lo cual deberá ser hecho del conocimiento de la Secretaría, previo a su difusión.

Artículo 89. - La Secretaría podrá revocar el cualquier momento, el permiso de publicidad que hubiere otorgado por las causas señaladas, en lo aplicable, en el artículo 300 de la ley.

Artículo 94. - La resolución de revocación surtirá efectos de prohibición de la publicidad.

Por su parte, en el reglamento Interior de la S.S., se establece lo siguiente:

Artículo 24. - Corresponde a la Dirección de Control Sanitario de la Publicidad:

I.- Expedir o revocar en su caso, las autorizaciones para la difusión de la publicidad dirigida a la población en general, objetos de control y vigilancia sanitarios;

II.- Supervisar, verificar y en su caso, ordenar la suspensión de la emisión o difusión de mensajes publicitarios, que convengan (sic) lo dispuesto en la Ley General de Salud y demás disposiciones aplicables a la materia, con excepción de aquellas dirigidos a profesionales de la salud.

...VI.- Imponer sanciones y aplicar medidas de seguridad en la esfera de su competencia, así como remitir a las autoridades fiscales correspondientes, en su caso, las resoluciones que impongan sanciones económicas para que se hagan efectivas a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Como podemos observar, en estos textos legislativos se acentúan aún mas, el *régimen de autorización administrativa previa al que se somete a la publicidad, solo que aquí, en una materia específica, la relativa a materiales o producto sanitarios y de*

aquellos otros, sometidos a reglamentaciones técnico-sanitarias, así como a todos los productos, bienes, actividades y servicios susceptibles de generar riesgos en la salud. Debemos reiterar, que desde nuestro particular punto de vista esta situación es cien por ciento justificable, porque los valores y derechos de los gobernados así lo requieren. La cobertura legal de la intervención administrativa en materia publicitaria resulta mediante éste forma, una medida de suma importancia para la consecución de los fines establecidos en la Ley General de Salud, tales como el mejoramiento y conservación de la Salud Pública.

Por otra parte, por cuanto hace a la potestad reglamentaria que igualmente ostenta la S.S., en materia de publicidad debemos resaltar que comparativamente con la SEGOB, la S.S. ha hecho valer en gran medida esta potestad recordemos, por ejemplo, que es la LG.S. la que a través de su reglamento aporta elementos para poder dilucidar cuando se presenta un engaño en la publicidad e igualmente, como se desprende de los artículos que nos preceden y otros que no se mencionan, desarrolla más completamente el ámbito de las autorizaciones, el procedimiento para otorgarlas, revocarlas o suspenderlas, los plazos de las mismas y otros aspectos que en su momento no pudimos observar en el estudio de la SEGOB.

Pero así como hacemos hincapié en este sentido, lamentablemente es a consecuencia de esto que se evidencia aún más la inoperancia de las autoridades para realizar su función. Podríamos pensar originalmente que si un texto legal está debidamente elaborado no cayendo en errores de vaguedad u otros, sería mucho más factible su aplicación y observancia; sin embargo, ya vemos que no es así, no podemos decir que los textos legales en materia de salud relativos a la publicidad sean leyes del todo perfectas, creemos que falta todavía para poder afirmarlo, pero si es notoria su vanguardia respecto de las leyes a que nos hemos referido aquí, aunque volvemos a decirlo, ese adelanto legislativo que presentan es precisamente la razón más sólida para poder establecer que las autoridades competentes carecen de eficacia en esta materia.

Retomemos, solo para ejemplificar lo anterior, el régimen de autorización administrativa previa, que específicamente en esta Secretaría corresponde a la Dirección de Control Sanitario de la publicidad. Si se establece como uno de los más importantes postulados a desarrollar podrá esta dependencia, el de la consecución, mejoramiento y restauración de la salud de los individuos otorgándole para ello entre otros, la potestad en cuestión, los lineamientos sobre los que debe versar su criterio para otorgar dicha autorización y demás elementos mínimos básicos para desarrollar efectivamente su función; no entendemos entonces porqué no lo hacen. Muchas pueden ser las razones de fondo o de forma, algunas valederas, tal vez, otras no tanto muchas también las excusas, el caso es que, tratando de ser lo más objetivos posibles, no podemos negar que las autoridades competentes en esta materia carecen de la capacidad suficiente para realizar efectivamente dicha tarea.

Para concluir con el desarrollo de este apartado, hablaremos ahora, de la potestad sancionadora que igualmente detenta esta institución, tal como se desprende de las fracciones IV del artículo 12 de la L.F.R.T. y VI. del artículo 24 del Reglamento Interior de la S. S. que en su momento fueron transcritos. Dicha potestad esta encomendada a la Dirección de Control Sanitario de la publicidad.

Al respecto, cabe resaltar que en ésta dependencia no sólo se establecen sanciones pecuniarias (multas) por infracciones a la ley como se contempla para la SEGOB. Esta institución, establece además como sanciones, la clausura temporal o definitiva que podrá ser parcial o total y el arresto hasta por treinta y seis horas (artículo 417 L.G.S.) sin dejar de mencionar que estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las penas que correspondan cuando las conductas sean constitutivas de delitos (artículo 416 L.G.S.), de igual manera, la legislación en la materia estatuye que sin quebranto de la aplicación de multas, la autoridad administrativa podrá dictar medidas de seguridad tales como la suspensión de mensajes publicitarios, el aseguramiento del material publicitario y la emisión de mensajes publicitarios que adviertan peligro a la salud (artículos 98 a 102 del Reglamento de la L.G.S. en materia de Control Sanitario de la

Publicidad), desarrollando las normas para la aplicación de estas en cada caso en particular (artículos 113 a 119 del Reglamento).

Concretamente, para el engaño publicitario que establece el artículo 12 del Reglamento de la ley, la autoridad esta facultada para imponer como sanción una multa equivalente hasta por diez mil veces el salario mínimo general diario vigente en la zona económica de que se trate (artículo 108 del reglamento en concordancia con el artículo 422 y 418 de la L.G.S.) resaltando en este punto también, que la ley establece para el caso de reincidencia que se duplicará el monto de la multa que haya correspondido; además de que la autoridad administrativa esta facultada para dictar las medidas de seguridad que considere prudentes hasta en tanto se subsanen las irregularidades, esto último independientemente de que se presente o no la reincidencia.

A su vez la ley también establece que contra los actos o resoluciones de la Secretaría que, con motivo de la aplicación de la misma y de su reglamento den fin a una instancia o resuelvan un expediente, los afectados podrán interponer el recurso de inconformidad el cual deberá interponerse ante la Unidad Administrativa que hubiere dictado la resolución o acto combatido (artículo 111 del Reglamento en concordancia con los artículos 438 a 450 de la L.G.S.).

Algo que también es importante subrayar es que la legislación de la materia concede la acción a las disposiciones de la ley y de su reglamento, aunque también es de subrayarse, que prácticamente es un instrumento inocuo, que no por eso deja de ser un elemento importante para la consecución de la aplicación de la ley. Tal vez con esta medida, si la población realizará la parte que le corresponde, impusiera con esto, mayormente a que la Administración Pública competente en esta materia realizara sus atribuciones conforme a lo establecido por las normas legales descritas.

### **3.2. CAUSAS DE INOBSERVANCIA A LA PROHIBICION DEL ENGAÑO PUBLICITARIO.**

A través del desarrollo del presente trabajo, hemos tratado de abarcar en lo posible a la actividad publicitaria en sus aspectos más trascendentes, al menos en lo que al derecho concierne. Hemos, por ejemplo, tratado de demostrar que tanto la legislación como la Administración Pública competente en esta materia resultan prácticamente ineficaces para disciplinar y vigilar correctamente la utilización de dicha actividad y que por consecuencia se hace necesario ya, el desarrollo de un nuevo derecho de la publicidad que en otros países ya existe y que en el nuestro, lamentablemente, ni siquiera se vislumbra, además también, la de la instauración de una administración que transforme su cultura política y haga efectivamente su función.

Todo lo anterior, es debido a que la propia actividad publicitaria ha superado por mucho las expectativas que originalmente se encomendaron a ella. Por ejemplo, hablando concretamente de la prohibición al engaño publicitario, no podemos dejar de pensar que esta medida sin dejar de ser un elemento jurídico de vital importancia dentro de nuestra legislación, a la fecha sólo puede ser observado como un buen propósito ya que usualmente no es atendida por las personas encargadas de hacerlo.

Si convenimos en el planteamiento anteriormente formulado, llegamos sin dificultad, únicamente a una doble conclusión, la primera estriba en considerar como indispensable y, en todo caso, previa a una investigación mucho mas profunda. Sobre el Derecho de la publicidad, la fijación de los datos y elementos de todo tipo relativos a la determinación de la realidad social y por consecuencia jurídica de la publicidad. Dicha actualización debe realizarse con un sentido de modernidad, lógicamente considerando la trayectoria histórica del fenómeno publicitario, con especial consideración de su vertiente puramente jurídica.

Y la segunda radica, en tratar de encontrar los factores a las cosas mas importantes, que en el caso concreto, influyen para que la problemática de inobservancia al derecho vigente en la materia se presente, preguntamos y contestamos, particularmente en lo referente a la prohibición de engaño, porque se observa en nuestra sociedad esta situación, tratando ante todo que la directriz en que se basen nuestras consideraciones sea la objetividad y la neutralidad para no considerar a la publicidad como un instrumento en extremo perjudicial o beneficioso.

No tenemos, en definitiva, la intención de desarrollar en este trabajo los elementos a que nos referimos en la primera conclusión. Hemos de avocarnos, por lo tanto, al fenómeno que representa las causas o factores que desde el particular punto de vista, son inerentes en la problemática de la inobservancia a la prohibición del engaño publicitario.

### **3.2.1. FACTOR LEGAL.**

Una vez que hemos delineado la situación de la publicidad en su contexto actual dentro del campo del derecho, nos hemos dado cuenta que el elemento legislativo representa, en gran medida una de las causas de inobservancia a la disposición prohibitiva de engaño publicitario.

En efecto, si consideramos que las leyes vigentes que regulan este aspecto, son en extremo genéricas y vagas, susceptibles de múltiples interpretaciones, es por consecuencia que debemos admitir, que esa situación propicia su inobservancia.

Se ha repetido insistentemente que el derecho no cumple su función de regular determinados fenómenos sociales con simples prohibiciones, con eso no satisface las necesidades humanas de protección de sus derechos, debe entonces, racionalizar y sistematizar todos los instrumentos necesarios que puedan producir los resultados

requeridos, estructurando para ello todos los datos, fenómenos, circunstancias, etc. que directamente tenga relación con la problemática específica.

Así por ejemplo, si profundizamos aunque sea únicamente sobre el alcance de tal prohibición, encontraremos que dicha problemática esta rodeada de un sin numero de circunstancias, mismas que pueden ser observadas desde diferentes puntos de vista,. Es decir, la comunicación publicitaria puede albergar los mas diversos contenidos de carácter económico, comercial o informativo, solo por mencionar algunos de sus aspectos.

En este tenor de ideas, es importante reiterar que en el concreto aspecto jurídico de la prohibición, es ante todo conveniente para desarrollar, en éste caso específico, las normas legales aplicables, comenzar por identificar y relativizar tres afirmaciones recurrentes que no deben representar mitos inalcanzables o pasar a ser expedientes retóricos. El primero es tener siempre en cuenta la necesidad de defender la racionalidad de los consumidores, el segundo es el de perseguir la neutralidad u objetividad de las informaciones y por último, debe atenderse el presupuesto de la soberanía del consumidor, que desde nuestro particular criterio, son los objetivos a perseguir en la creación de las nuevas normas jurídicas que regulen este fenómeno.

En base a lo anterior, es que se deben desarrollar los conceptos y lineamientos a que debe sujetarse la interpretación de esta norma, los cuales actualmente brillan por su ausencia en nuestros textos legales, específicamente hablando de la L.F.R.T. y teniendo como base esos presupuestos, desarrollar una nueva legislación especial, en este caso, que contemple no solo la prohibición de engaño publicitario, sino además, todos los aspectos trascendentes que pueda representar la actividad publicitaria y su consecuente problemática, tales como la publicidad ilícita, desleal, las instituciones administrativo y/o judiciales competentes, etc. Todo esto se reduce, en que se requiere de manera inmediata una respuesta satisfactoria por parte de los juristas.

En definitiva, debe de establecerse que el desarrollo de esas normas jurídicas a que nos referimos deben partir de la perspectiva y de la convicción de que las mismas deben constituir medidas de control de los comportamientos de los empresarios, concesionarios y anunciantes para el equilibrio económico y social que el derecho tiene encomendado.

### **3.2.2. FACTOR ECONOMICO.**

El factor a que nos hemos de referir en este punto, es sobremanera importante. Al establecerse en apartados anteriores de éste trabajo, que la publicidad responde en sus manifestaciones contemporáneas, a factores y causas que constituyen características específicas del marco social de nuestros tiempos, y a esto le aunamos, que igualmente el papel de los medios de comunicación masivos es fundamental para el desarrollo ordenado y para el normal desenvolvimiento de la vida social y sobre todo tenemos presente que uno de los ámbitos mas importantes de toda sociedad, es el económico; tenemos por lógica consecuencia, que la publicidad en televisión incide fundamentalmente sobre el sistema económico de los países, que como el nuestro, tienden a establecerse como una economía de mercado.

El extraordinario significado económico que representa la actividad publicitaria en casi todos los países, se refleja en el volumen de las inversiones en publicidad, que día a día crece a una velocidad considerable.

Muchos son los aspectos que entraña la trascendencia económica de la publicidad en la vida financiera de nuestro país, pero por razones de la materia específica de nuestro trabajo, conviene resaltar ante todo que la publicidad es el gran instrumento que financia los procesos de comunicación y esto se hace mas patente aún, en el medio de la televisión mexicana.

Tomando en cuenta la anterior aseveración, podemos establecer entonces, que la mayoría de las ocasiones la publicidad condiciona básicamente la libertad informativa de los medios de comunicación masivos que no están vinculados a los poderes públicos, pues ocupa dentro de ellos tantos por cientos impresionantes de sus espacios y tiempos totales, que bien podemos creer, que ese dominio económico se traduce a su vez en un dominio ideológico.

En este sentido, la publicidad introduce una información parcial, es raro que se informe a los consumidores de que efectivamente hay dos productos iguales o sobre las deficiencias de un producto o servicio específico, es por eso, que en su momento se dijo que las dificultades prácticas en la tarea de buscar un óptimo de información son resultas o agravadas por la regulación estatal.

La acción, en este sentido, del poder público, va a determinarse conforme al auge económico que represente la publicidad. Por ejemplo: si las decisiones sobre el consumo las toman primero las empresas creando un producto, diseñando productos informativos que puedan venderse y como consecuencia de esto se presenta un fenómeno económico, el estado deberá introducir directamente las correcciones más necesarias, pues si son generalmente las empresas quienes persiguen el engaño, el Estado estará obligado, entre otras medidas, a suministrar información objetiva al consumo.

El análisis económico de la información, comunicación y publicidad y de su control puede aportar algunos instrumentos que faciliten una explicación de las características de la información y que den cuenta de las cuestiones que plantea cuando se introduce en el mercado, así como de los problemas que presenta el control que trata de hacer frente a las deficiencias del mercado en materia de información. Y, en consecuencia, que permitan afinar en la valoración y tratamiento de los problemas de desinformación concretos. Las prohibiciones de engaño son discrecionales. Y si algún criterio autónomo de los participantes (empresas, publicistas, estado o consumidores) puede facilitar la tarea de control, estos criterios son pautas económicas, de ahí que se

considere este aspecto, como una de las causas que más inciden en la problemática que nos atañe.

Podemos concluir, que el control del engaño en la publicidad tiene por objeto el logro, ciertamente difícil, de un óptimo de información en un determinado mercado. Pero no por ello debe corregirse toda desviación de ese óptimo si las consecuencias de la intervención pueden causar un daño mayor, si el remedio puede producir peores resultados. En todo mercado siempre existirán imperfecciones, derivan además, de las mismas características de la información y de la publicidad. La deducción de esto, puede ser que si bien es difícil determinar el grado óptimo de información, balancear sus costes y beneficios, todavía puede ser mas costoso ignorar esta aproximación y tratar de proporcionar información completa, la prevención del engaño no puede ser completa y la cesación no es una medida inocua. Asegurando un mínimo de calidad objetiva de la información, obteniendo un óptimo aproximado, puede ser mejor resignarse a la idea de que ya no cabe hacer mucho más, que la probabilidad para el consumidor de ser inducido a error y sufrir un daño minúsculo se reparte aleatoriamente en la cesta de la compra.

Por último podemos apuntar que para evitar efectos contraproducentes de una intervención a los cuales será necesario hacer frente posteriormente con mas intervención, para evadir, en definitiva una doble intervención igualmente costosa que puede llegar a distorsionar gravemente los resultados del mercado y hacer un mínimo favor a los consumidores, en la tarea de control de engaño, de apreciación de una inducción a error, debe procederse al examen de la posibilidad de fallos en información que circula en un determinado mercado en tres fases sucesivas cronológicamente: primero antes de prohibir una información, puede ser mejor incentivar la producción de información adicional; es posible que dicha información pueda generarse simplemente removiendo una restricción a la salida de información (que podría ser precisamente una prohibición legal: así por ejemplo, admitir ampliamente la comparación sin discriminación frente a otras estrategias publicitarias puede permitir evitar distorsiones que luego tendrán que corregirse con peores resultados). Una vez que se ha asegurado

que no existen restricciones, y sólo después, es cuando, de acuerdo con éste procedimiento de tres fases, pueden prohibirse los engaños objetivos, seguidamente, puede ser mejor imponer una obligación específica de proporcionar información adicional antes que prohibir inducciones a error de escasa relevancia remitir a otras fuentes de información de los consumidores antes que establecer prohibiciones absolutas. En el caso concreto, la estrategia de la intervención ha de ser fruto de una evaluación cuidadosa de factores tales como la estructura del mercado concreto, tipo de consumidor, inversiones en publicidad, sistemas de distribución, instrucciones que acompañan al producto y garantías y fuentes alternativas de información a disposición de los consumidores. <sup>36</sup>

Como podemos ver, para el jurista, no perder de vista todos esos aspectos, que en su conjunto redundan en el factor económico de un país, es en suma vital, para la elaboración de la política económica del mismo; que habrá de basarse, desde el plano jurídico, de manera genérica en una manifestación concreta del derecho a la información y de otro en la actividad de la empresa en el mercado.

### 3.2.3. OTROS FACTORES.

Además de los factores que nos preceden, existen otros que igualmente pueden considerarse, en mayor o menor grado, como causas que intervienen para la incidencia de tal problemática. Aquellos, y a los que nos hemos de referir a continuación, tienen sin duda una estrecha relación que desencadena que su análisis sea ciertamente difícil en un contexto global; por ello, trataremos solo de manera muy superficial y concreta los siguientes factores:

a) **FACTOR SOCIO-CULTURAL:** en una sociedad de consumo como la nuestra, el hombre consume no sólo para vivir, sino para ser y parecer.

---

<sup>36</sup> Cfr. Madrenas i Boadas Carme. Op. cit. p. 71 a 84

En éste sentido el consumidor desea hallar su propia imagen en el producto que consume. La publicidad, entonces, debe responder a necesidades tales como "satisfacer" de cualquier modo, las necesidades materiales del cliente a través de las "cualidades" del producto colmando simbólicamente sus deseos profundos gracias a la imagen o prestigio de una marca y al modelo identificador propuesto por los mismos estándares de clase social, representados por la misma publicidad y, proporcionar las racionalizaciones ficticias indispensables para su equilibrio consciente. De esto, se desprende un fenómeno sui generis: el instrumento esencial de la estrategia sugestiva de la publicidad dentro de éste tipo de sociedad, es proporcionar la imagen que cada individuo en particular desea a fines de identificación; situación que poco tiene que ver, con el nivel óptimo de información que la publicidad debe contener.

Llevada, por razones de estrategia comercial, a elaborar y transmitir un cierto número de modelos en respuesta a las necesidades del auditorio, la actividad publicitaria puede jugar la carta de las normas sociales comúnmente validas, pero también procurar la prioridad a las aspiraciones particulares de los consumidores. En este orden de ideas la publicidad busca reflejar de cualquier forma el "modelo - tipo" en boga en el grupo con el cual el consumidor busca entrar. En otros términos, este reclamo social actúa como reflejo fiel de la cultura.

Esta situación genera que el reclamo por parte de los consumidores a una *información objetiva prácticamente sea nulo*, es entonces, que se engendra una paradoja; por una parte, se requiere que la publicidad introduzca información suficiente y objetiva y por otro lado, no tanto, porque rompería con los esquemas sociales establecidos y ésto tendría como consecuencia, tal vez, la desestabilización del mercado, que provocaría, por ende, graves y negativos efectos económicos.

Este enfoque del fenómeno publicitario, con respecto al factor socio-cultural y su aspecto de mercado nos ha conducido progresivamente a considerar que la valoración jurídica de ésta problemática, no debe olvidarse, en ningún momento, de aquella

paradoja y buscar, tarea en verdad difícil, el equilibrio necesario de todos los factores que repercutan en ese fenómeno.

Podemos, siguiendo el desarrollo de éste apartado, afirmar que la compra no es el acto neutro que nos imaginamos con frecuencia, su función no es sólo y objetivamente utilitaria y los factores que la determinan no son solamente de gustos y de finanzas. La compra es una toma de posición, un compromiso ante uno mismo y ante los demás. Por los símbolos que confiere, se convierte en una afirmación de la existencia, del modo de ser en una situación social.

El sujeto social en situación de consumo depende, estrechamente, de la publicidad que lo alimenta en imágenes y símbolos cargados de satisfacciones. Y al menos en parte la cultura depende también de este universo de ficción en donde cabe perfectamente el engaño de la publicidad. En este sentido, la publicidad se ve cargada de una obligación de honradez mínima porque el acto de consumo obtendrá sus significados individuales y sociales de los símbolos socialmente implantados y reflejados en el anuncio.

Podemos también, afirmar que el fenómeno al que nos hemos referido, se ha presentado durante un período considerable, que el mismo ha venido acompañando al desarrollo de nuestra sociedad, que ha sido adoptado como parte misma de aquella, hecho que provoca, que ésta manifestación sea considerada como algo normal, común y corriente a nuestros días para la mayoría de los que integramos ésta sociedad.

b) AVANCES TECNOLOGICOS. El desarrollo actual de los medios de comunicación constituye uno de los grandes acontecimientos de nuestros días, a tal grado, que es considerado por algunas personas, como un punto de partida a división entre el ayer y el hoy en la historia de la humanidad. Esta situación, inicia una verdadera transformación que podemos incluso comparar a lo que en su momento significó la Revolución Industrial; de hecho, la magnitud de esta transformación, como

es lógico, se refleja concretamente en tres aspectos convergentes en nuestra vida: la sociedad, la economía y la cultura.

Dicho desarrollo de ciencia y tecnología en los medios de comunicación masivos, transforman sin duda, nuestro modo de vivir, por ejemplo: la innovación de computadoras sofisticadas, el correo electrónico, el servicio de mensajes televisados, las teleconferencias, etc., representan toda una gama de nuevos instrumentos aplicables para todas las actividades propias de una sociedad contemporánea. En este sentido debemos resaltar a la actividad publicitaria dentro del medio de la televisión.

La televisión, al permitir por sus propias características vehicular al mismo tiempo con la palabra y la imagen (sobre todo esta última) ha revolucionado los hábitos de la publicidad, constriñéndola a desarrollar nuevas técnicas, conforme al propio desarrollo del medio "obligándola" a hacer uso de las innovaciones tecnológicas aplicables a tal actividad.

Si recordamos, para ejemplificar lo anterior, que en los inicios de la publicidad en televisión, los spots publicitarios, se limitaban, de manera general, sólo a describir las cualidades de un producto determinado a través de la intervención directa de una persona sin mayores medios o instrumentos que eso; ahora la publicidad tiene en sus manos, la posibilidad concreta de utilizar avances tecnológicos para hacer comerciales extremadamente atractivos a la vista, que hacen en mayor medida, posible persuadir y convencer al público receptor de adquirir algún producto.

La publicidad, al hacer uso del ingenio humano conjuntamente con la utilización de tecnología de punta, busca y en muchas ocasiones lo logra, el asombro y la credibilidad del receptor. Se engaña más factiblemente al público en éste sentido, porque las imágenes, por su propia naturaleza, se asemejan a la realidad.

Este criterio, puede ser ciertamente criticable y polémico, existían personas que pueden negar este factor como causa del problema que nos atañe, nosotros

particularmente creemos que si influye. En el peor de los casos, pretendemos subrayar que los avances de ciencia y tecnología utilizables en esta actividad, han superado por mucho el desarrollo dinámico de la legislación que la regula , que comparativamente podemos decir, es nula; por lo cual, al momento de elaborar nuevas leyes reguladoras de ésta actividad, no debe pasarse por alto tal manifestación.

Finalmente, no podemos establecer si estos avances tecnológicos a los que nos referimos, estén siendo aprovechados en manera positiva o negativa por la actividad publicitaria, eso deberá ser valorado y regulado debidamente por el derecho. Lo que si estamos en posición de afirmar, es que el desarrollo de la tecnología y del ingenio humano no puede frenarse.

### **3.3. NECESIDAD DE ADECUAR LA FRACCION III DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION A LAS EXIGENCIAS DE LA ACTIVIDAD PUBLICITARIA DE LA SOCIEDAD CONTEMPORANEA.**

Durante el desarrollo de la presente obra hemos tratado de advertir que la actividad publicitaria en nuestro país no ha sido lo suficientemente valorada en su trascendencia e importancia dentro de nuestra legislación, y que esto se refleja evidentemente en nuestra sociedad y en los fenómenos que ella representa.

En el entendido de que debe ser una constante preocupación para los legisladores resolver los problemas de la creación de las leyes, es evidente que la ciencia jurídica no ha procurado al respecto de este tema una legislación satisfactoria, por lo que se requiere una modificación a la ya existente.

Si partimos del supuesto de la dinámica del derecho, tenemos, que al igual que el hombre como sujeto integrante de una sociedad, el derecho debe desarrollarse conforme a las transformaciones que aquel presenta. Así pues, es justamente el

invariable carácter jurídicamente innovador de los comportamientos humanos lo que obliga a una actualización de las hipótesis normativas que conforman un determinado texto jurídico.

Del anterior criterio, podemos inferir que un sistema jurídico no puede concebirse ni completamente acabado ni en reposo. Por el contrario, un sistema jurídico debe estar en transformación continua, cambiando constantemente sus supuestos, y por tanto, sus criterios de identidad. El llamado sistema jurídico no es sino una sucesión de hipótesis normativas momentáneas, un proceso constante de creación normativa.

En este sentido el fenómeno que actualmente representa la publicidad para el derecho requiere de un completo marco legislativo que las leyes vigentes mínimamente apenas integran.

En nuestro país, si tomamos como referencia la ley que dió origen a éste trabajo, nos damos inmediatamente cuenta, de que el marco legislativo desde su creación (hace 40 años) no ha hecho grandes progresos en relación a la publicidad es por eso que se hace necesaria ya una reglamentación actual y completa.

En este orden de ideas, el desarrollo de un nuevo derecho de la publicidad, representa ciertamente una tarea en exceso compleja. Hemos dicho por ejemplo, que existen grandes cuestiones que deben tenerse en consideración para la regulación específica del fenómeno publicitario, tales como los problemas planteados por las exigencias de la protección jurídica de los consumidores, el derecho a la información, la problemática que representa el principio de libre competencia, etcétera.

Sin embargo, podemos establecer que el signo fundamental que impulsa el desarrollo de un derecho de la publicidad en nuestros días, es el perfeccionamiento técnico de los medios de comunicación, especialmente los audiovisuales. Esta manifestación ha provocado un espectacular incremento en los gastos de publicidad, lo cual se ha traducido en unos efectos sociales que deben atraer la atención del

legislador. Asimismo, el progresivo decantamiento de las técnicas de persuasión ha hecho que la incidencia de la comunicación publicitaria alcance en ocasiones niveles considerables de forma que la necesidad de proceder a una ordenación jurídica del fenómeno se ha hecho patente ya en nuestro país al igual que la mayoría de los países en vías de desarrollo.

Históricamente dentro del derecho comparado, las primeras regulaciones en materia publicitaria se hayan ligadas al desarrollo práctico de los principios constitucionales sobre la libertad de industria y comercio, y en consecuencia, el nacimiento de la llamada legislación anti-trust, tanto en Europa como en América. Como es sabido la publicidad es uno de los instrumentos típicos que utilizan las empresas en la lucha por el mercado, y por tanto, dentro de ese cuadro general se ha visto afectada por las normas correspondientes.

El panorama que ofrece el derecho comparado por lo que concierne a los derechos nacionales, como las regulaciones de carácter internacional en los países desarrollados, nos da la pauta a seguir respecto de la normativa específica publicitaria, la cual debe incluir forzosamente la ordenación de la libre competencia y de la protección de los receptores de los mensajes publicitarios que son fundamentalmente los consumidores potenciales de los productos y los servicios. Así también, debe incluirse los aspectos de la publicidad comparativa, publicidad engañosa y desleal y todas las prácticas publicitarias que han sido objeto de reglamentaciones en el sistema jurídico de otros países.

Ahora bien, en los últimos años se detecta en la actividad publicitaria una utilización versátil que va unida a su progresiva configuración como una técnica comunicativa de carácter autónomo. Ello hace que la publicidad sea susceptible de utilización para una variada gama de comunicaciones a través del sistema de medios de comunicación social que aumenta las posibilidades de considerar aquella susceptible de una conceptualización jurídico - positiva y doctrinal que trasciende los aspectos de carácter económico y comercial.

En este sentido las construcciones mas perfiladas insertan al derecho de la publicidad en el marco del derecho de la información, sin bien las formulaciones de este tipo no han integrado todavía la variedad de la amplia temática que una contemplación de la realidad actual permite incluir en el campo jurídico - publicitario.

Por ello, el tratamiento científico de la materia jurídico - publicitaria se ha venido realizando a través de muy diferentes enfoques de variable significación, por lo que no resulta fácil hallar el camino exacto que permita trazar, aunque sea con el carácter de somero esbozo el pasado y el futuro de la ciencia del derecho de la publicidad.

En cualquier caso, parece que el dato de la situación legislativa de los temas susceptibles de un enfoque jurídico - publicitario de nuestro país, tiene que operar, provisionalmente con los datos inmediatos que representa la normatividad en el derecho comparado.

Por esta razón, el criterio que conviene adoptar es el determinado para el examen de la realidad doctrinal en los países cuyos juristas han elaborado la temática jurídico publicitaria. Por otra parte pensamos que procede operar en una amplia visión que incluya en este campo el tratamiento de las cuestiones, que según nuestra opinión intervienen en el momento actual, en el ámbito específico de esta problemática.

En tal sentido, se ha de tener en cuenta los aspectos mas clásicos en el tratamiento jurídico de la publicidad, determinado por el enfoque de esta en base a una modalidad de la actividad empresarial intimamente ligada con la protección jurídica de la empresa y del consumidor, a través de las normas reguladoras de la competencia desleal y del engaño publicitario.

Para los efectos específicos de este trabajo, nos hemos pronunciado ya a favor de la naturaleza ius-informativa de la publicidad y de dos factores determinantes en la elaboración de un derecho de la publicidad que son la estructura del mercado y la protección del consumidor. En este orden de ideas, conceptualizamos de manera muy

concreta a la publicidad como todo tipo de comunicación persuasiva de carácter eminentemente comercial. Esa misma directriz es la que nosotros adoptamos para emitir criterios respecto a la elaboración de normas jurídicas que integren, aunque sea de manera provisional nuestro derecho de la publicidad (sin dejar de mencionar, que se debe superar en la elaboración científica de aquel tal conceptualización para efectos de orientar correctamente el perfeccionamiento futuro de la legislación publicitaria).

Todo lo anterior se manifiesta en relación a un aspecto genérico del derecho de la publicidad. Ahora bien, por cuanto respecta a la problemática que dio pie a la elaboración de este ensayo, referente a la necesidad de adecuar la legislación de nuestras leyes en esta materia y específicamente la que constituye el tema central de esta tesis, es notorio que el artículo 67 de la L.F.R.T., no representa en lo mas mínimo la trascendencia que actualmente tiene la publicidad y su consecuente regulación jurídica.

A pesar de haber desarrollado ya casi la totalidad de este ensayo, no creemos estar en posición de emitir criterios dogmáticos respecto de como y en que sentido deben versar las eminentes modificaciones de éste artículo en específico ni de los que en consecuencia tengan igualmente que modificarse. Sin embargo, estamos en posición de emitir, eso sí, nuestro particular punto de vista respecto de una nueva redacción del artículo en cuestión y por ello nos aventuramos a sugerir, una nueva escritura de dicha hipótesis normativa, sin dejar de mencionar ante todo que dicha novedad, no represente por mucho una panacea que subsane los defectos que presenta nuestra legislación y por tanto, esta solo puede vislumbrarse como un pequeño precedente, que ojalá en su momento pueda ser valorado por las personas injerentes en desarrollar nuevas normas jurídicas que conformen nuestra legislación especial en la materia.

A la letra del texto actual, el artículo 67 establece lo siguiente:

**Artículo 67. - La propaganda comercial que se transmita por la radio y la televisión se ajustara a las siguientes bases:**

- I. - Deberá mantener un prudente equilibrio entre el anuncio comercial y el conjunto de la programación;**
- II.- No hará publicidad a centros de vicio de cualquier naturaleza;**
- III. - No transmitirá propaganda o anuncios de productos industriales, comerciales o de actividades que engañen al público o le causen algún perjuicio por la exageración o falsedad en la indicación de sus usos, aplicaciones o propiedades;**
- IV. - No deberá hacer en la programación referida por el artículo 59 Bis, publicidad que incite a la violencia, así como aquella relativa a productos alimenticios que distorsionen los hábitos de la buena nutrición.**

Una vez hecha la crítica correspondiente a éste artículo en apartados anteriores de este trabajo, y resaltando nuevamente nuestro criterio adoptado sugerimos la siguiente redacción:

**Artículo 67. - La publicidad comercial que se transmita por la radio y la televisión se sujetara en términos generales a las siguientes bases:**

- I. - Deberá mantener un prudente equilibrio entre el anuncio comercial y el conjunto de la programación;**
- II.- No hará publicidad a centros de vicio de cualquier naturaleza;**
- III. - No transmitirá publicidad de productos o servicios que engañen al público y que por ello le cause algún perjuicio por la adquisición, contratación o utilización de los mismos;**
- IV. - No deberá hacer en la programación referida por el artículo 59 Bis, publicidad que incite a la violencia, así como aquella relativa a productos alimenticios que distorsionen los hábitos de la buena nutrición.**

Para los efectos de esta ley debe entenderse por publicidad comercial, todo tipo de comunicación realizada en el marco de una actividad de comercio, industrial o liberal con el fin de promover de manera directa o indirecta la adquisición de un producto o la contratación de un servicio.

Asimismo, respecto de la fracción III deberá entenderse que la publicidad engaña cuando de cualquier manera, incluida su presentación, la publicidad atribuya cualidades a un determinado producto o servicio respecto de la calidad, origen, pureza y propiedades que no sean comprobables, o bien que exagere las mismas. Así como también, induzca o pueda inducir a error por la manera en como sea utilizada y presentada la publicidad, pudiendo de este modo, afectar el comportamiento económico del público destinatario o en su caso perjudique a un competidor.

Los elementos a que deben sujetarse los criterios para la determinación del engaño serán desarrollados en el reglamento de esta ley respecto del contenido de las transmisiones y, en su caso, dentro de una legislación especial en materia publicitaria.

Como puede observarse, dentro de esta propuesta existen varias diferencias respecto de la original. La primera radica en cambiar el vocablo "propaganda" por el de "publicidad", por razones que en su momento fueron explicadas. La segunda consiste en proporcionar conceptos de publicidad comercial así como establecer lo que debe entenderse por engaño publicitario; la tercera radica en la obligación que tienen los legisladores de desarrollar los elementos básicos sobre los cuales deben versar los criterios para la determinación de existencia o no del engaño, remitiéndolo por razones lógicas al reglamento respectivo e igualmente introduce la figura de la competencia desleal en la publicidad y por último, marca la pauta para desarrollar una ley especial a la que nos atrevemos a nombrar como Ley General de Publicidad en donde se regulen todas las manifestaciones de la publicidad, dentro de ellas obviamente, la manifestación de engaño.

En esta redacción, por cuestiones de la materia específica de este trabajo, no se hacen modificaciones respecto de las fracciones I y IV independientemente de que creamos que si son susceptibles de cambios; respecto de la fracción II solo sugerimos la modificación que se anota en el siguiente párrafo.

Ahora bien, por cuanto hace a la determinación de los criterios que deben observarse para inferir la existencia de un engaño en la publicidad, deben plasmarse en el reglamento de la L.F.R.T., relativo al contenido de las transmisiones, en principio sugerimos que el Título Quinto del mismo se denomine Publicidad Comercial en vez de Propaganda Comercial, por obvias razones y también se propone que el texto del artículo 48 de este reglamento sea anexado a la fracción II del artículo 67 de la ley y utilizar ese espacio para desarrollar los lineamientos en cuestión.

En ese orden de ideas, nos atrevemos a sugerir lo siguiente:

Artículo 48. - Los elementos en que debe basarse la determinación de existencia de un engaño en la publicidad, a los que se refiere el artículo 67 de la ley deberán tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- I. - El origen o procedencia geográfica o comercial, naturaleza, composición, destino, finalidad, disponibilidad y novedad del producto o servicio y de la publicidad;
- II. - La calidad, cantidad, categoría, especificaciones y denominación del producto o servicio;
- III. - Resultados que pueden esperarse de su utilización;
- IV. - Nocividad y peligrosidad;
- V. - Precio completo o presupuesto o modo de fijación del mismo;
- VI. - Condiciones jurídicas y económicas de adquisición y entrega de los bienes o de la prestación de los servicios;
- VII. - Motivos de la oferta y;
- VIII. Naturaleza, cualificaciones y derechos del anunciante especialmente en lo relativo a:

- a) Derechos de propiedad industrial o intelectual
- b) Premios o distinciones recibidas.

**Artículo 48 bis.** - Además de los aspectos enunciados en el artículo anterior, se considerará que existe un factor determinante de la presencia de un engaño cuando:

- I. - La publicidad exprese información parcial que pueda inducir a error;
- II. - Exagere las características o propiedades de los productos, actividades o servicios;
- III. - Indique o sugiera que el uso de un producto, el ejercicio de una actividad o la prestación de un servicio, son factor determinante de las características físicas, intelectuales o sexuales de los individuos en general, o de los personajes reales o ficticios que se incluyan en el mensaje siempre que no existan pruebas fehacientes que así lo demuestren;
- IV.- Atribuya a las actividades, productos o servicios, efectos modificadores de los valores, sentimientos, conductas o actitudes de los individuos;
- V. - Utilice personajes reales o ficticios cuyas características profesionales, habilidades técnicas o calidades físicas sean contradictorias con la actividad, producto o servicio de que se trate y;
- VI.- Use calificativos tales como "puro" en caso de que los productos contengan algún aditivo o sustancia artificial o "natural" cuando hayan sido sometidos a algún proceso que modifique sus características biofísicas, y atribuya a los productos ingredientes o componentes que estos no posean en realidad.

Es obligación de nuestra parte apuntar, que la aportación de estos elementos y criterios son el resultado del estudio conjunto de la Ley General de Publicidad Española y del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de control sanitario de la

publicidad y que solo han sido adaptados de acuerdo a las finalidades e intereses de este trabajo.

Dada cuenta de todo lo anterior, es notorio que en materia de publicidad hay mucho por hacer. Como se dijo en su momento, todas las declaraciones y aportaciones que se realizan a través del desarrollo de esta tesis, solo pueden considerarse como aportaciones jurídicas, en la medida de lo posible y con los errores que ellas mismas suponen, en el entendido de que nuestros juristas caigan en el hecho de que nuestro país requiere leyes acordes con la realidad en que se desarrolla nuestra vida.

Podemos concluir, diciendo que este trabajo propone considerar, hablando específicamente de la prohibición de publicidad engañosa como un supuesto en el control de las conductas en el mercado por parte de las autoridades. Existen tres reproches constantes a la actividad publicitaria y al contenido de la publicidad dentro de este trabajo: el primero es que hay demasiada publicidad, siendo este un tema relativo con la financiación de los medios de comunicación; el segundo es que la publicidad es engañosa. El tercero y último es que la publicidad engañosa en nuestra realidad, es un negocio sin riesgo.

Por ello se hace preciso avanzar hacia un desarrollo coherente y racional de las normas jurídicas que regulen la actividad publicitaria, para con ello lograr una interpretación unidisciplinaria de todas ellas. En el campo específico de las prohibiciones, por ejemplo la ley debe trazar la línea entre el deber de información y la libertad de las empresas de seleccionar la información, y entre lo que sea información necesaria y útil e información superflua. Ignorar u ocultar su auténtica función no puede sino hacer menos factible y verificable el fundamento de las decisiones y menos real el objetivo perseguido.

El mercado parte de la necesaria desigualdad informativa entre empresarios y consumidores, que puede degenerar en abuso. La fijación de qué datos son interesantes o no, relevantes o no para los consumidores, de qué datos son

innecesarios y de la ocultación de cuales pueden constituir un abuso, corresponde entonces, a las autoridades competentes en la materia y a la ley.

## CONCLUSIONES

### PRIMERA.

En el sistema social del cual formamos parte la publicidad se erige como una actividad de importancia sobresaliente, debido entre otras razones, a su primordial función comercial y por ende partícipe de las preocupaciones económicas y consecuencias socioculturales y jurídicas de nuestro país.

### SEGUNDA

Actualmente esta actividad es tema de controversia, por una parte hay quienes piensan que la publicidad es un instrumento nocivo para nuestra sociedad pues consideran que su función radica en crear necesidades superfluas y por consecuencia a una sociedad del desperdicio y, por otra parte, se dice que un país como el nuestro no podría subsistir sin esta actividad, pues hoy por hoy representa la articulación de nuestro mercado entre las relaciones de productores y consumidores.

Todos los extremos son malos. Lo que no debe estar en tela de juicio es que la publicidad representa una materia que debe ser abordada no solo por publicistas y concesionarios de medios de comunicación, sino por personas especializadas que ofrezcan una panorámica más real de tal manifestación en nuestros días, de entre ellos, deben encontrarse nuestros legisladores.

### TERCERA

Dentro de nuestro sistema de leyes, la publicidad no ha sido suficientemente valorada en su dimensión práctica, dentro de éste, solo existen reglamentaciones variadas pero discontinuas en el tiempo y desarticuladas entre sí. No se ha integrado legislación vigente en la materia, a fin de cubrir lagunas y obsolencias existentes y de reglamentar problemáticas actuales.

### CUARTA

Una de las problemáticas que entraña el no contar con una reglamentación positiva coherente, es que no existe una diferenciación técnico - jurídica entre propaganda y publicidad. La primera se considera el género, la otra la especie, una persigue fines primordialmente ideológicos, la otra principalmente fines comerciales y como tal deben ser reglamentadas.

### QUINTA

La publicidad puede ser conceptualizada de manera muy genérica como todo tipo de comunicación persuasiva, se instrumenta de todo tipo de elementos técnicos, psicológicos, humanos y materiales para lograr su finalidad de convencer y vender. Del producto de la utilización de tales elementos se hace patente la publicidad subliminal, entendida por aquella, todo tipo de mensajes que escapan a nuestra percepción consciente, sin tener la posibilidad de ser asimilada e interpretada conscientemente.

Este tipo de comunicación es evidentemente violatoria del presupuesto de la libertad de elección que tiene el consumidor, por ello se hace exigible una prohibición expresa de este tipo de publicidad en nuestra legislación, principalmente en la relativa a la televisión.

**SEXTA**

La televisión es el medio de comunicación más idóneo para el desarrollo y finalidades de la actividad publicitaria, a través de ella se maximiza su carácter persuasivo y su capacidad de alcance.

**SEPTIMA**

La actividad publicitaria en la televisión mexicana representa hoy en día un elemento vital para la subsistencia y progreso de aquella. Es la publicidad el gran instrumento que la financia.

**OCTAVA**

Al ser la publicidad el instrumento que financia a la televisión, ésta de una forma u otra interviene en el factor informativo de los medios, así, la mayoría de las ocasiones la publicidad condiciona su nivel de información dependiendo de sus propios intereses, representando ésta situación, una de las causas que originan otra problemática que implica la naturaleza publicitaria: el engaño y la desinformación en la publicidad.

**NOVENA**

Debido a la anterior situación y a la naturaleza persuasiva de la publicidad, el engaño publicitario se hace patente de manera muy frecuente dentro de nuestros medios de comunicación. Es un presupuesto establecido a esta actividad.

**DECIMA**

Insertada dentro de nuestro sistema de leyes, el engaño publicitario esta reglamentado a traves de una prohibición expresa de transmitir publicidad que haga uso de ese recurso. De manera general son tres las leyes que regulan tal situación, sin embargo, en ninguna de ellas se observa un desarrollo de hipótesis normativas que reglamenten de

**manera efectiva tal problemática; especialmente esto se evidencia en la ley que regula la actividad de la televisión.**

#### **DÉCIMOPRIMERA**

**La intervención del poder público a través de la Administración Pública Federal, en especial de dos Secretarías de Estado como la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Salud, es otro factor que influye de manera directa en la manifestación de tal fenómeno. Al ser principalmente ellas las encargadas de vigilar la actividad publicitaria por medio de las potestades sancionadoras y de autorización para su transmisión, nos damos cuenta que su accionar es prácticamente ineficaz.**

#### **DÉCILOSEGUNDA**

**Para responder más eficazmente a tal situación se considera pertinente delegar funciones que corresponden en este ámbito actualmente a la Secretaría de Gobernación y Secretaría de Salud a una institución más neutral como podría ser la PROFECO, pues inferimos que la propia naturaleza funcional y objetivos de ésta la hacen aparecer como la institución más adecuada para velar la aplicación de las leyes en cuestión así como la de proteger los intereses de nuestra sociedad de consumo.**

#### **DÉCIMOTERCERA**

**Ante las problemáticas que representa la publicidad en general y específicamente el engaño publicitario; el aspecto legislativo resalta de entre ellos. En nuestro país se deben ya, establecer las bases para el desarrollo de un nuevo derecho de la publicidad en el cual deben observarse todos y cada uno de los aspectos que hacen importante en nuestro mundo fáctico esta actividad. En tal desarrollo no deberán olvidarse en ningún momento, que de manera concurrente hay tres**

factores que deben determinar su concepción: el primero es la estructura del mercado, el segundo es el principio de protección al consumidor y el tercero es el carácter ius-informativo que la naturaleza de la *publicidad* lleva inherente a sí.

#### DÉCIMOCUARTA

Frente al reclamo del desarrollo de un nuevo derecho de la publicidad se hace patente la necesidad de crear una ley especial en la materia, en la cual se desarrollen los conceptos y elementos necesarios de los que actualmente carecen nuestras leyes, con los cuales se vislumbre una evolución legislativa que haga visible a nuestros ojos un instrumento legal actual y coherente y sobre todo susceptible de ser aplicable. Dicha ley la concebimos con el nombre de Ley General de Publicidad.

#### DÉCIMOQUINTA

En última instancia podemos concluir, que el mayor desafío del sistema legislativo de nuestro país así como de la mayoría de los países en desarrollo, será el de conjugar la libertad de las empresas y la justicia social, la libertad y solidaridad sin que ninguna quede relegada a un plano inferior. Nuestro país puede alcanzar ese difícil equilibrio siempre y cuando se establezcan regulaciones que limiten la libertad de la empresa y las influencias del mercado para evitar que actúen en contra del bienestar de la mayoría. Lo que debe evitarse es que el mercado se constituya en un árbitro supremo de la vida económica, la competencia en su ley fundamental y el lucro en su único fin y empeñarse en el crecimiento a toda costa, sin atender la distribución justa de sus beneficios

6.- Cuesta Rute, José María de la. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PUBLICIDAD. Editorial Tecnos, Madrid España 1974, 390 pp.

7.- Dirksen, Charles J. PRINCIPIOS Y PROBLEMAS DE LA PUBLICIDAD. Tr. José Alfonso Garza Rusca, 5ª. ed. Editorial Continental S. A. de C. V., México, D. F., 1985, 936 pp.

8.- Durán Pich, Alfonso. PSICOLOGÍA DE LA PUBLICIDAD Y DE LA VENTA. 5ª. ed. Editorial CEAC S. A., Barcelona España, 1996, 296 pp.

9.- Durandín, Guy. LA MENTIRA EN LA PROPAGANDA POLÍTICA Y EN LA PUBLICIDAD. Tr. Irene Agoff, Editorial Paidós Ibérica S. A., Barcelona España 1993, 193 pp.

10.- Ferrer Eulatio. LA PUBLICIDAD TEXTOS Y CONCEPTOS. 6ª. ed. Editorial Trillas, México, D. F., 1992, 294 pp.

11.- Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. 34ª. ed. Editorial Porrúa, México, D.F., 1995, 506 pp.

12.- González Llaca, Edmundo. TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA PROPAGANDA. Editorial Grijalvo, México, D. F., 1981, 215 pp.

- 6.- Cuesta Rute, José María de la. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PUBLICIDAD. Editorial Tecnos, Madrid España 1974, 390 pp.
- 7.- Dirksen, Charles J. PRINCIPIOS Y PROBLEMAS DE LA PUBLICIDAD. Tr. José Alfonso Garza Rusca, 5ª. ed. Editorial Continental S. A. de C. V., México, D. F., 1985, 936 pp.
- 8.- Durán Pich, Alfonso. PSICOLOGÍA DE LA PUBLICIDAD Y DE LA VENTA. 5ª. ed. Editorial CEAC S. A., Barcelona España, 1996, 296 pp.
- 9.- Durandín, Guy. LA MENTIRA EN LA PROPAGANDA POLÍTICA Y EN LA PUBLICIDAD. Tr. Irene Agoff, Editorial Paidós Ibérica S. A., Barcelona España 1993, 193 pp.
- 10.- Ferrer Eulalio. LA PUBLICIDAD TEXTOS Y CONCEPTOS. 6ª. ed. Editorial Trillas, México, D. F., 1992, 294 pp.
- 11.- Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. 34ª. ed. Editorial Porrúa, México, D.F., 1995, 506 pp.
- 12.- González Llaca, Edmundo. TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA PROPAGANDA. Editorial Grijalvo, México, D. F., 1981, 215 pp.

13.- Homs, Ricardo. LOS CREADORES DE LA IMAGEN MEXICANA. UN ANÁLISIS SOBRE LOS ALCANCES DE LA PUBLICIDAD Y SU IMPACTO EN EL MEXICO MODERNO. Editorial Planeta Mexicana S. A. de C. V., México, D. F., 1992, 157 pp.

14.- Loreto Correidera, Alfonso. COMENTARIOS A LA LEY DE PUBLICIDAD. LEY 34/1988 Y DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS. Bosch Casa Editorial S. A., Madrid España, 1994, 294 pp.

15.- Madrenas i Boadas, Carme. SOBRE LA INTERPRETACION DE LAS PROHIBICIONES DE LA PUBLICIDAD ENGAÑOSA Y DESLEAL. Editorial Civitas, Madrid España, 1998, 194 pp.

16.- Morales Navarro, Ceferino. LA PUBLICIDAD EN TELEVISION ESPAÑOLA. REGULACION NORMATIVA. Editorial Dickinson S. de R. L., Madrid España 1997, 479 pp.

17.- Ovalle Fabela, José. COMENTARIOS A LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR. 2ª. ed. Editorial Mac Graw Hill, México, D. F., 1995, 320 pp.

18.- Puig, Jaime J. LA PUBLICIDAD HISTORIAS Y TECNICAS. Editorial Mitre, Barcelona España 1976, 236 pp.

19.- Saborit, José. LA IMAGEN PUBLICITARIA EN TELEVISION. 2ª. ed. Editorial Cátedra, Madrid España 1992, 183 pp.

20.- Sánchez Cordero, Jorge A. LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR. Editorial Nueva Imágen, México, D. F., 1981, 283 pp.

21.- Santaella López, Manuel. INTRODUCCION AL DERECHO DE LA PUBLICIDAD. Editorial Civitas S. A., Madrid España 1982, 359 pp.

22.- Santaella López, Manuel. EL NUEVO DERECHO DE LA PUBLICIDAD. Editorial Civitas S. A., Madrid España 1992, 236 pp.

23.- Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. 16ª. ed. Editorial Porrúa, México, D. F., 1994, 853 pp.

24.- Villanueva, Ernesto. EL SISTEMA JURIDICO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN MEXICO. Editorial Triana- UAM Azcapotzalco, México, D. F., 1995, 172 pp.

25.- Wells Williams y otros. PUBLICIDAD PRINCIPIOS Y PRACTICAS., 3ª. ed. Editorial Prentice-Hall-Hispanoamericana S. A., México, D. F., 1995, 946 pp.

## LEGISLACIÓN

1. – CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
2. – LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN 1999.
3. – LEY GENERAL DE SALUD 1999.
4. – LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR 1999.
5. – LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 1999.
6. – LEY DEL 11 DE NOVIEMBRE DE 1988 GENERAL DE PUBLICIDAD ESPAÑOLA.
7. – REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN RELATIVO AL CONTENIDO DE LAS TRANSMISIONES.
8. – REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE SALUD EN MATERIA DE CONTROL SANITARIO DE LA PUBLICIDAD.
9. – REGLAMENTO INTERNO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
10. – REGLAMENTO INTERNO DE LA SECRETARÍA DE SALUD.

## OTRAS FUENTES

1. – COMPILACION JURÍDICA DE RADIO Y TELEVISIÓN, DIRECCIÓN DE RADIO publicación de la Secretaría de Gobernación. México 1982, 930 pp.
2. – DICCIONARIO DE DERECHO USUAL, 15ª. ed. Tomo VI Editorial Heliastra S. R. L. Buenos Aires Argentina 1982 542 pp.