



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

*TIEMPO DEL ESTADO EN RADIO Y TELEVISION  
ABIERTA. SU PROBLEMÁTICA JURIDICA COMO  
ACTO ADMINISTRATIVO*

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:**  
**ESPECIALISTA EN DERECHO**  
**A D M I N I S T R A T I V O**  
**P R E S E N T A:**  
**LIC. IRENE EMILIA TREJO HERNANDEZ**



DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN:

**DRA. SONIA VENEGAS ALVAREZ**

CD. UNIVERSITARIA



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.

*A mis padres y hermana por ser el puntal de mi vida.*

*A Omar por su amor y paciencia y con quien comparto todo un futuro.*

*Especial y eterno agradecimiento a la Dra. Sonia Venegas Álvarez, por creer en mí, otorgándome el privilegio de su amistad y su respaldo incondicional.*

*A mi mentora, la Esp. Alma Delia Canseco Guzmán, con quien me identifiqué lealmente.*

*A los catedráticos de la Especialidad en Derecho Administrativo, Dra. Blanca Margarita Velásquez Rodríguez, Mtro. Agustín Eduardo Carrillo Suárez y Lic. Francisco Javier Venegas Huerta, por ser directrices en mi vida profesional y académica.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México, pilar de mis conocimientos.*

4.2.1.- EXTRAÑAMIENTO.....	98
4.2.2.- OBSERVACIÓN.....	99
4.2.3.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	101
<b>CAPITULO 5. EL TIEMPO DE ESTADO EN EL DERECHO COMPARADO.....</b>	<b>106</b>
<b>CAPITULO 6. PROPUESTAS.....</b>	<b>114</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>120</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>125</b>

## INTRODUCCIÓN

La radio y la televisión, en sus acepciones de medios masivos de comunicación, han adquirido un inusitado poder en las últimas décadas, la influencia notable que ejercen estos medios en los procesos sociales y políticos obedece al alcance universal de sus contenidos, ya sean de entretenimiento o de información. México cuenta con una legislación en materia de radio y televisión que data de enero de 1960, cuatro décadas y media que han transcurrido y que se han caracterizado por profundos cambios en nuestro contexto económico, político y social. La industria de la radio y la televisión no ha estado ajena a estos cambios; de hecho, se ha erigido como un actor central; un catalizador de dichos cambios. En este escenario, resulta indispensable considerar el fenómeno de la convergencia digital de tecnologías y servicios concibiendo al sistema de redes diversas como medios de acceso que deben coexistir de forma complementaria, para otorgar un servicio de calidad y que se ajuste a las exigencias de los tiempos modernos.

La presencia del Estado, en los medios de comunicación se lleva a cabo a través de los denominados Tiempos Oficiales, cuyo objetivo principal, es la difusión de temas educativos, culturales, social, político, deportivo, de orientación social y otros asuntos de interés general, tanto nacionales como internacionales, con los cuales la sociedad mexicana cuenta con la información necesaria de las acciones implementadas por el Estado en beneficio del interés público y la función social, no obstante de existir una inequitativa distribución de los mismos, debido a que el Ejecutivo Federal controla de manera discrecional, la distribución de los tiempos y materiales, mermando así la incursión de los demás entes públicos en sus tres niveles de gobierno, aunado a la diversidad de normas que tienen ingerencia en este asunto y el irregular cumplimiento de la legislación que en materia de radio y televisión rige.

Los tiempos oficiales son implementados a través de pautas de transmisión enviadas por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, a través del Sistema de Distribución Digital de Información y Materiales para Radio y Televisión (sistema DDIM), que presenta diversas disyuntivas jurídicas, al ser procedente su implementación para la emisión de actos de autoridad -por lo pronto- con la aceptación de los concesionarios y permisionarios y en caso de controversia, ser resueltas en vía jurisdiccional, debido a la falta de actualización del sistema normativo que rige la radio y la televisión en nuestro país.

La utilización de los tiempos de transmisión a favor del Estado, no es exclusivo de nuestro sistema jurídico mexicano, toda vez que existen diversidad de naciones que cuentan con tal recurso, para dar mayor efectividad al acercamiento con los miembros de su sociedad y tener en un momento dado el control de la buena imagen gubernamental.

## **CAPÍTULO 1.- ACTO ADMINISTRATIVO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

De la misma manera que la función legislativa se manifiesta y concreta en la elaboración de leyes y la judicial en la de sentencias, el Ejecutivo por conducto de la Administración Pública, lleva a cabo su actividad a través de los actos administrativos y como parte de su preparación y en la mayoría de los casos su ejecución, del procedimiento administrativo. Para comprender y poder arribar a una noción de acto administrativo, debemos tener en claro, que él mismo, es el producto de la función administrativa, independientemente de su ejercicio por parte de un órgano administrativo o de los Poderes Judicial o Legislativo.

La actividad administrativa, se encarga de llevar adelante los cometidos estatales y para ello se requiere que la administración pública declare o exteriorice su voluntad, siendo el Estado una persona jurídica de carácter público, exteriorizará su voluntad una vez cumplidos los requisitos determinados en el ordenamiento jurídico administrativo, dando como consecuencia que el acto por el cual se declara o exterioriza la voluntad estatal sea un acto administrativo, para el cual, generalmente se hace necesario una serie de actos y tareas que los preparen o bien en la posterioridad cuando son emitidos, lo cual hace presente al procedimiento administrativo.

### **1.1.-ACTO ADMINISTRATIVO**

#### **1.1.1.- CONCEPTO**

El acto administrativo, constituye uno de los medios de actividad a través del cual, la administración pública lleva a cabo el desarrollo de las acciones encomendadas tendientes a satisfacer el interés público, siendo indispensable que se conozcan las posturas determinantes a la identificación plena del mismo y por consiguiente su eficacia y validez, por lo tanto, sólo los actos que emanan de la administración pública tienen valor

formal de actos administrativos y por consiguiente, los que captan la atención del Derecho Administrativo.<sup>1</sup>

Sayagués Laso, supone una combinación de los puntos de vista formal y material, determinando que el acto administrativo es “aquella declaración unilateral de voluntad de la administración pública que produce efectos jurídicos subjetivos” .<sup>2</sup>

Héctor Jorge Escola, coincidiendo con Sayagués Laso, establece que “el acto administrativo es una declaración unilateral de voluntad de la administración pública que genera efectos jurídicos subjetivos, quedando excluidos los reglamentos y contratos administrativos”<sup>3</sup> que a su juicio no son considerados como actos administrativos.

Para Dromi, es “toda declaración unilateral de voluntad efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales de forma directa” .<sup>4</sup>

Para Zanobini, el acto administrativo es “cualquier declaración de voluntad, deseo, conocimiento o juicio, cumplidos por un sujeto de la administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa” .<sup>5</sup>

El Dr. Acosta Romero, define al acto administrativo como “la manifestación de voluntad unilateral y externa que expresa una decisión de autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, creando, reconociendo, modificando, transmitiendo, declarando o extinguiendo derechos u obligaciones, siendo generalmente

---

<sup>1</sup> GARRIDO FALLA, Fernando, “*Tratado de Derecho Administrativo*”, Vol. I, Parte General, Ed. Tecnos, Madrid, 1989, pag. 377.

<sup>2</sup> SAYAGUES LASO, Enrique, “*Tratado de Derecho Administrativo*”, Vol. I, Montevideo, 1953, pag. 388.

<sup>3</sup> ESCOLA, Héctor Jorge, “*Teoría General de Procedimiento Administrativo*”, Ed. Desalma, Buenos Aires, 1981, pag. 43.

<sup>4</sup> DROMI, Roberto, *El procedimiento administrativo*”, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999, pag. 138.

<sup>5</sup> ZANOBINI, Guido, “*Corso di diritto amministrativo*”, Ed. Giuffré, Milano, 1949, pag. 312.

ejecutivo y proponiéndose satisfacer el interés general” .<sup>6</sup> En esa misma tesitura, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 2, fracción I, define al acto administrativo como “la declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de sus facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica, cuya finalidad es la satisfacción del interés general”.

De lo anteriormente señalado, podemos concluir que el acto administrativo es toda declaración de voluntad unilateral del Estado, por conducto de la Administración Pública en ejercicio de su competencia, cuyos efectos son directos, subjetivos, coercitivos y modificatorios de la esfera jurídica, encaminado a cumplir y proteger el interés público.

### **1.1.2.- CLASIFICACIÓN**

Existen diversidad de clasificaciones de los actos administrativos, sin embargo, haremos mención sólo a algunas de ellas, como la sustentan en consideración a los sujetos que intervienen en su emisión, a la forma de expresión de la voluntad emisora, al contenido del acto, a la naturaleza de la decisión que conllevan y por la vinculación a la norma jurídica.

Atendiendo a los sujetos que interviene en la emisión del acto administrativo, se refiere a si la decisión del Estado por conducto de la Administración Pública, es emitida por un solo órgano o por varios de ellos, luego entonces, si interviene un solo órgano estaremos en presencia de un acto administrativo unipersonal o simple; si intervienen varios órganos en una sola decisión final, será un acto complejo y finalmente cuando

---

<sup>6</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, “*Teoría General del Derecho Administrativo*”, Ed. Porrúa, México, 1995, pag. 749.

intervienen varios órganos pero estos conservan su individualidad, estaremos frente a un acto colectivo.

En cuanto a la forma de expresión de la voluntad emisora del acto administrativo, tenemos actos administrativos expresos que son aquellos doctrinales o políticos que no afectan la esfera jurídica del gobernado o bien aquellos que sí afectan la esfera jurídica del gobernado como son los típicos actos administrativos; tácitos cuando se presume su existencia en virtud de ser llevados a cabo sin que haya algo formalmente escrito e implícitos “cuando la declaración de voluntad del Estado es atípica y emitida sin seguir el procedimiento formalmente establecido”.<sup>7</sup>

Por el contenido del acto, tenemos a los actos administrativos que amplían la esfera jurídica de aquel a quien es dirigido el acto (licencias, concesiones, permisos) y por el contrario aquellos que limitan la esfera jurídica de aquel a quien va dirigido el acto (sanciones, multas).

Por la naturaleza de la decisión que conllevan, siendo estos Preparatorios o de Trámite ya que no ponen fin a un procedimiento administrativo sino son un eslabón para alcanzar el acto administrativo; Declarativo porque se limitan a acreditar las situaciones jurídicas, no tienen trascendencia jurídica, sirven para dar certeza al acto; Ejecutivo, en virtud de que tiene en si la potestad necesaria para su realización coactiva en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente, además, la ejecución puede ser llevada a cabo por la propia administración sin necesidad de acudir al poder judicial para ello y Ejecutorio por ser actos firmes que han causado estado y no son susceptibles de ser recurridos.

---

<sup>7</sup> ESCUIN PALOP, Vicente, “*El acto administrativo implícito*”, Civitas Ediciones, S.L., España, 1999, pag. 14.

Por último tenemos aquellos actos administrativos en atención al vínculo con la norma jurídica, encontramos los actos reglados, que son aquellos que explícitamente sus alcances y consecuencias devienen de la norma jurídica y discrecionales cuando los alcances y consecuencias no se encuentran claramente delimitados en la normatividad jurídica, dejando un amplio radio de expansión a la autoridad en su actuar.

### 1.1.3.- ELEMENTOS Y REQUISITOS DE VALIDEZ Y EFICACIA

Todo acto administrativo para lograr su perfección en el mundo de lo jurídico, debe dar cumplimiento a una serie de requisitos exigidos por ley, los cuales respaldaran su eficacia y validez y por tanto a producir los efectos para el cual fue emitido.

Como elemento, debemos entender aquella “parte integrante de una cosa según una de sus connotaciones”.<sup>8</sup> Manuel M. Diez, llama a los elementos del acto administrativo como constitutivos condicionantes de legitimidad del mismo.<sup>9</sup> En ese sentido, la doctrina del derecho administrativo es muy variada, sin embargo, existen autores que coinciden con determinados elementos y requisitos indispensables, sin los cuales un acto de autoridad no tiene validez y exigibilidad en el campo del derecho.

En esa tesitura, Serra Rojas considera como elementos del acto administrativo, al sujeto, la voluntad, el objeto, forma, motivo, el mérito, el fin y oportunidad;<sup>10</sup> para Gabino Fraga, existen los anteriormente señalados a excepción del mérito y la oportunidad,<sup>11</sup> y siendo para Acosta Romero, Herrán Salvatti y Venegas Huerta, elementos del acto

---

<sup>8</sup> [www.rae.es](http://www.rae.es) 25 de septiembre de 2006, 11:30 am.

<sup>9</sup> DIEZ, Manuel M, “*El acto administrativo*”, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1961, pag. 81.

<sup>10</sup> SERRA ROJAS, Andrés, “*Derecho Administrativo*”, Tomo I, Ed. Porrúa, México, 1981, pag. 259.

<sup>11</sup> FRAGA, Gabino, “*Derecho Administrativo*”, Ed. Porrúa, México, 1994, pag. 267.

administrativo los cuatro primeros y como requisitos del mismo, al motivo y fin, no existiendo el mérito y la oportunidad.<sup>12</sup>

Coincidimos plenamente con el criterio sostenido por estos últimos autores, al considerar que los elementos del acto administrativo son aquellos que concurren a su formación o definición.<sup>13</sup> A mayor entendimiento, se analizan los mismos:

a) SUJETOS.- En toda relación administrativa de ejecutoriedad de un acto administrativo, intervienen dos sujetos de derecho, la Administración Pública y el gobernado, es decir, la Administración Pública es el sujeto activo emisor del acto administrativo y el sujeto pasivo lo es el gobernado (persona física o moral) quien recibe el acto de molestia.

La persona jurídica pública (sujeto activo), debe contar con la competencia necesaria para sustentar la emisión del acto administrativo correspondiente, dicha competencia debe estar sustentada en la Ley de la materia y debidamente publicada en el Diario Oficial de la Federación o Gaceta Oficial según el caso, es decir, si no se encuentra plenamente facultado para ejercer la competencia asignada por la Ley, dicho acto carecerá de los efectos jurídicos necesarios para darle vida al acto administrativo, ya que tal y como lo establece el Dr. Serra Rojas, el sujeto activo del acto administrativo está constituido por los órganos individuales y/o colectivos, a quienes se encarga el ejercicio de la función administrativa y donde los titulares deben tener competencia legal para actuar.<sup>14</sup>

Asimismo, las normas determinantes de la competencia, deben ser anteriores a la emisión del acto administrativo, ya que de lo contrario, la legalidad del mismo como la del ejercicio de las funciones competenciales, serían inejecutables y contrarias a la

---

<sup>12</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier, “*Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*”, comentadas, Ed. Porrúa, México, 2003, pag. 22.

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit. pag. 258.

normatividad jurídica, caso contrario sería cuando la administración pública actúa dentro de su competencia.<sup>15</sup> Por lo tanto, la competencia es constitutiva del órgano administrativo, no siendo aceptable en un Estado de Derecho la existencia de una Administración Pública sin competencia, por lo que ésta es constitutiva del órgano y no puede ser renunciable o declinable, limitándose su ejercicio a los términos establecidos por ley y salvaguardando el interés público.<sup>16</sup> En ese sentido, cuando la citada competencia no existe o se encuentra viciada, nos encontramos frente a una falta absoluta de validez y por tanto de eficacia del acto administrativo.

Dentro de este rubro, es importante hacer mención a la delegación de competencia por razón de grado, la cual constituye la clave para el buen desarrollo del Estado por conducto de la Administración Pública, ya que no se puede realizar todas las funciones encomendadas, por lo que a través de una buena delegación de competencia, la autoridad queda distribuida por toda la organización en cumplimiento de su fin encomendado, teniendo lugar cuando una norma jurídica concede a un órgano administrativo (delegante) la posibilidad de que confiera a otro jerárquicamente inferior (delegado), una nueva competencia que éste no tenía y que es materialmente idéntica a la del delegante, no debiendo ser nunca incondicionada o ilimitada, sino sujeta a límites ciertos, entre los cuales podemos establecer que no debe ser total y no debe incluir competencias que por su particular naturaleza son indelegables.<sup>17</sup> En nuestra legislación, se encuentra legalmente sustentado en los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 14 a 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Atento a lo anterior, es imprescindible que la relación jerárquica exista, ya que en caso contrario, es procedente declarar la nulidad lisa y llana de todas y cada una de las

---

<sup>15</sup> SANTOFIMIO G, Jaime Orlando, "*Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez*", UNAM, México, 1988, pag. 44.

<sup>16</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier. Ob. Cit, pags. 23-24

<sup>17</sup> DE LA VALLINA Y VALDEVERDE. "*Transferencia de funciones administrativas*", Madrid, 1964, pag. 102.

actuaciones pronunciadas por el órgano incompetente, en ese mismo sentido, “si el acto ha sido dictado por funcionario incompetente, pero *ad referendum* de la autoridad competente, hay precedente de que estaríamos en la hipótesis de un mero acto preparatorio, de un proyecto sin efecto jurídico, hasta en tanto la autoridad competente adopte una decisión al respecto”,<sup>18</sup> por lo tanto, tampoco se estaría en presencia de un acto administrativo, hasta en tanto el superior jerárquico no se pronuncie respecto de un acto de efectos constitutivos a futuro.<sup>19</sup>

b) MANIFESTACIÓN EXTERNA DE VOLUNTAD.- El acto administrativo, es formado por la voluntad del sujeto, por lo que para saber cual es el órgano que debe expresar la voluntad del Estado, se debe atender a las disposiciones legales correspondientes, las cuales clasifican a los órganos y les fijan las materias que deben atender.<sup>20</sup>

La voluntad de la administración pública, debe reunir ciertos requisitos que le darán la eficacia que la misma necesita para ser plenamente validada, entre los cuales se encuentran:<sup>21</sup>

- 1.- Ser espontánea y libre
- 2.- Dentro de las facultades del órgano
- 3.- No estar viciada por error, dolo, violencia,
- 4.- Expresarse en los términos previstos en la ley.

---

<sup>18</sup> GORDILLO, Agustín, “*Tratado de Derecho Administrativo*”, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2004, pag. VIII-29.

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Ob. Cit*, pag. 262

<sup>21</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier, *Ob. Cit*, pag. 26

En ese sentido, la existencia de la voluntad válida es un elemento esencial del acto administrativo ya que esa voluntad se exterioriza mediante una declaración expresa en las formas legales.<sup>22</sup>

No obstante lo anterior, diversos tratadistas de la doctrina del Derecho administrativo, presuponen que la voluntad no es un elemento integrante del acto administrativo, ya que si bien es cierto que el acto administrativo es esencialmente voluntario, “la propia noción del acto demuestra que después de la declaración de voluntad se estará en presencia de la figura jurídica del acto administrativo”.<sup>23</sup>

No estamos de acuerdo con la anterior consideración, en virtud de que la decisión del órgano administrativo sólo existe e interesa al derecho una vez cumplida la etapa de determinación, teniendo efectos la declaración externa del querer de la administración pública, llevándose a cabo mediante ciertas formalidades jurídicas, en consecuencia, la voluntad administrativa exteriorizada con arreglo a las formas previstas en ley, productora de efectos jurídicos y del acto administrativo en sí, son la declaración de voluntad de la administración, “por ello en el orden administrativo, la decisión en que consiste la misma, al ser declarada, es el acto administrativo en plenitud”.<sup>24</sup>

Existen vicios en la voluntad emisora del acto como lo es el que sean emitidos por servidores públicos que no dan cumplimiento a la normatividad vigente, es decir, no emiten el acto de autoridad ejecutando las formalidades y requisitos previstos en la Ley, casos en los cuales, el vicio del acto habrá de encontrarse en el razonamiento que ha llevado a la administración a dictar el acto, es decir, una posible arbitrariedad, debido a que “el vicio del acto no deriva de que esté en su decisión contraviniendo una prohibición expresa del orden jurídico, sino de que ha llegado a ella por caminos distintos de los que el

---

<sup>22</sup> SAYAGUÉS LASO, *Ob. Cit.* pag. 434.

<sup>23</sup> MARIENHOFF, Miguel S, “*Tratado de derecho administrativo*”, Abeledo- Perrot, Buenos Aires, 1974, pag. 280.

<sup>24</sup> *Idem.* pag. 51.

orden jurídico prescribe, por ello aunque la decisión no parezca contravenir normas expresas, es de todos modos ilegítima”.<sup>25</sup>

El artículo 6, fracción II, de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, hace mención a la manifestación externa de voluntad como complemento de un elemento del acto administrativo, señalando que el mismo debe ser expedido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y/o violencia, asimismo, el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no hace mención expresa de la manifestación externa de voluntad, sin embargo, consideramos que se encuentra implícito el elemento volitivo en la emisión del acto de autoridad conforme a los elementos y requisitos que la propia normatividad señala, puesto que de lo contrario se encontraría viciado el mismo.

c) OBJETO.- “Es todo aquello que persigue la administración pública al emitir el acto administrativo, al crear, modificar, reconocer o extinguir situaciones subjetivas de derecho con la finalidad de satisfacer el interés de la colectividad”,<sup>26</sup> “forma la sustancia que lo determina, es decir, aquello por lo cual el acto decide, certifica, opina, dispone o permite”,<sup>27</sup> debiendo reunir por lo menos los siguientes requisitos:<sup>28</sup>

- 1.- Ser posible física y jurídicamente
- 2.- Ser lícito
- 3.- Ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.

En ese sentido, el objeto se haya íntimamente relacionado con la competencia del órgano administrativo, en virtud de que va a determinar el campo de acción de las

---

<sup>25</sup> GORDILLO, Agustín, *Ob. Cit*, pag. IX-45.

<sup>26</sup> Diccionario jurídico temático, vol. 3, Derecho Administrativo, Ed. Oxford, México, 2001, pag. 89.

<sup>27</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Ob. Cit*, pag. 262.

<sup>28</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier, *Ob. Cit*, pag. 28.

autoridades emisoras del acto. En general, todo cuanto puede ser objeto de las relaciones de Derecho público, puede constituir el objeto de los actos jurídicos de la administración pública.<sup>29</sup> Aunado a lo anterior, no debemos confundir el objeto con el contenido, ya que mientras el objeto es el efecto que el Estado pretende obtener con la emisión del acto administrativo, el contenido es todo aquello que encierra o del cual está conformado el acto mismo.<sup>30</sup>

Ahora bien, es preciso tomar en consideración que si la normatividad vigente determina que el objeto del acto administrativo en concreto, deberá de dictarse de determinada forma y con determinadas condicionantes y no llegase a ser así, el acto estará viciado en su objeto, por ser dictada en contravención a lo previamente dispuesto por la legislación correspondiente y como consecuencia será procedente su nulidad.<sup>31</sup>

d) FORMA.- Es el modo como se documenta la voluntad administrativa que da origen al acto administrativo y su violación puede afectar la validez del acto dictado; la forma es establecida por las leyes de la materia correspondiente, por lo que a falta de disposición expresa se deberá aplicar los principios generales de derecho público.<sup>32</sup>

La doctrina genéricamente admite que los actos administrativos deben constar por escrito, lo cual es una consecuencia de la función de garantía de formalidad que se cumple en el campo de lo jurídico, derivado de lo establecido por el artículo 16 constitucional al señalar que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, de lo cual resulta que cuando un acto administrativo vaya dirigido al particular y limite su esfera jurídica, deberá reunir dentro de lo mínimo, el requisito de adoptar la forma escrita. En ese mismo sentido, lo establece el

---

<sup>29</sup> ZANOBINI, Guido, *Ob. Cit*, pag. 315

<sup>30</sup> ESCOLA, Héctor Jorge, *Ob. Cit*, pag. 54

<sup>31</sup> GORDILLO, Agustín, *Ob. Cit*, pag. VIII-10

<sup>32</sup> ESCOLA, Héctor Jorge, *Ob. Cit*, pag. 57

artículo 3, fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 6, fracción V de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y 38, fracción I del Código Fiscal de la Federación, al advertir que los actos administrativos que deban notificarse deben adoptar entre otras cosas la forma escrita y la firma autógrafa de la autoridad competente, evidenciándose que tales requisitos atiende a la necesidad de dar a conocer al gobernado si las actuaciones llevadas a cabo se encuentran dentro del ámbito de competencia correspondiente, expresando la forma escrita y la firma del funcionario competente la voluntad del Estado de emitir el acto de autoridad y sobre todo siendo responsable jurídicamente de las posibles consecuencias de las declaraciones en la exigencia de obligaciones o reconocimiento de derechos.

Para Ihering, la forma constituye la existencia de la voluntad de las partes resultando el mejor modo de determinar con seguridad la situación jurídica concreta, ayuda al Juez a determinar que tipo de acto se refiere y que consecuencias tiene el mismo además de permitir que el exterior conozca su contenido y alcance.<sup>33</sup>

Sin embargo, existen excepciones que devienen de la manifestación no expresa y otra por las declaraciones verbales, considerándose que la falta absoluta de la forma, produce la nulidad del acto, mientras que la irregularidad en la misma produciría la nulidad relativa.<sup>34</sup> Cabe precisar que debido a lo obsoleto de nuestras leyes y al avance de la tecnología y a las necesidades prácticas, hoy en día existen medios electrónicos tales como el fax, internet, entre otros, que permiten la expedites del actuar administrativo, pero que sin embargo, la mayoría de ellos aun no han sido regulados expresamente y como consecuencia, el acto administrativo emitido por tales medios no es válido por ser contrario a lo expresamente señalado en ley, no obstante que en nuestra consideración, aun y cuando no contenga plena validez, sí es productor de consecuencias jurídicas para el gobernado y para la autoridad emisora, siendo la forma un elemento esencial del acto

---

<sup>33</sup> VON, Ihering, “*El espíritu del Derecho Romano*”, Edición abreviada en Revista de Occidente, Argentina, p. 284. Citado por BELADIEZ ROJO, Margarita, “*Validez y Eficacia de los actos administrativos*”, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A., Madrid, 1994, pag. 77.

<sup>34</sup> GARRIDO FALLA, Fernando, *Ob. Cit*, pag. 448.

administrativo ya que si la voluntad de la administración no se manifiesta de alguna manera no existe el acto administrativo.

Por otra parte, en nuestra legislación se encuentra regulado el llamado silencio administrativo, ya sea en sentido afirmativo o negativo (afirmativa o negativa ficta), siendo una respuesta a una petición o recurso del administrado por parte de la administración de forma no escrita. El artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al igual que el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, disponen que la autoridad no podrá excederse de tres meses para resolver lo que corresponda ya que transcurrido dicho plazo se entenderá resuelto en sentido negativo, asimismo, el artículo 2, fracciones III y XIX, de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, define a la negativa ficta como “la figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que se resuelve lo solicitado, en sentido negativo”, y a la afirmativa ficta como “la figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos en esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que se resuelve lo solicitado por el particular, en sentido afirmativo”, figura jurídica ésta última que tiene cierta relación con lo dispuesto por los artículos 332 del Código Federal de Procedimientos Civiles y 149 de la Ley de Amparo, luego entonces, nuestra legislación se inclina en el sentido de que sólo en estas salvedades, aun y cuando no haya la formalidad escrita, sí tiene validez y consecuencias el acto administrativo correspondiente, no obstante que con la formalidad escrita, se pretende garantizar la legalidad de los actos administrativos, siendo una garantía frente a la arbitrariedad de la autoridad y dando como consecuencia, una mayor eficiencia de la Administración Pública en satisfacción del interés general.

La formalidad de que el acto de autoridad emitido sea por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad competente, deviene de las prácticas procesales cotidianas, es

decir, al no existir el documento base de la acción que permita determinar la existencia de un derecho o bien de una obligación, es imposible pronunciarse respecto al mismo y por lo tanto la Administración pública pierde eficacia en el cumplimiento de los fines encomendados, pues basta con que el gobernado alegue desconocer el acto administrativo para que la carga de la prueba recaiga sobre la administración quien deberá de presentar tanto el acto de autoridad como las constancias de su notificación, sin las cuales no podrá obligar a nadie a cumplir con sus obligaciones, aunado al hecho de desencadenar una serie de responsabilidades administrativas por emitir actos sin los requisitos mínimos que determina la Ley.

Cabe hacer mención a la diferencia existente entre el derecho de petición y el silencio de la autoridad, ya que mientras el contenido del derecho de petición obliga a la autoridad a una contestación en breve término, ésta no supone una negativa o afirmativa ficta en caso de que no se obtenga respuesta, ya que la autoridad tiene la obligación de responder y en caso de que no lo haga no se da el silencio de la administración sino una violación a de una garantía constitucional.

Ahora bien, como requisitos del acto administrativo se identifican los siguientes:

a) MOTIVO.- Es el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que preceden al acto administrativo y que deben existir objetivamente, en ese sentido, la motivación, constituye una garantía para el particular al darse la exposición de las razones que han excitado al Estado a tomar la decisión de afectar su esfera jurídica.<sup>35</sup>

Sayagués Laso, afirma que la obligación de motivar los actos, no puede exigirse sino cuando es legalmente impuesta o cuando surge de la propia naturaleza del acto,

---

<sup>35</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier, *Ob. Cit*, pags. 29-30

aunque esta regla puede interpretarse con cierta amplitud, por lo que la falta de motivación puede interpretarse como contraria a la existencia de motivos reales y lícitos.<sup>36</sup>

No estamos de acuerdo con el criterio anterior y coincidimos con aquel sostenido por Héctor Jorge Escola en el sentido de que, si la actividad de la administración pública debe ser siempre legal y apegada estrictamente a derecho y que si en el acto administrativo es posible considerar el contenido, el objeto, la finalidad y valorar si existe un abuso o desviación de poder, el medio más idóneo para ello lo es necesariamente, la motivación del acto administrativo, ya que se asegura el análisis de la causas y finalidades que le dieron origen y su correlación directa con el interés general y a falta de la misma, se produzca la invalidez del acto.<sup>37</sup>

Lo anterior, es ciertamente requerido por lo artículos 16 de la Carta Magna, 3, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 6, fracción VIII de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y 38, fracción III del Código Fiscal de la Federación, al determinar que toda autoridad necesariamente debe motivar su actuación al momento de afectar la esfera jurídica del gobernado.

b) FIN.- Es la meta que se pretende alcanzar con la emisión del acto de autoridad, siendo en el Derecho administrativo, el interés general o el bien común que tenga el Estado.<sup>38</sup> En ese sentido, tal y como lo señala Jorge Escola, los órganos de la administración deben cumplir sus actividades procurando alcanzar determinados objetivos que siempre deben estar en relación directa y en cumplimiento del interés público dentro de la competencia sustentada en Ley.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Ob. Cit*, pag. 460.

<sup>37</sup> ESCOLA, Héctor Jorge, *Ob. Cit*, pag. 59.

<sup>38</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier, *Ob. Cit*, pag. 30.

<sup>39</sup> ESCOLA, Héctor Jorge, *Ob. Cit*, pag. 55.

Ahora bien, una vez que el acto administrativo cuente con todos y cada uno de los elementos y requisitos anteriormente establecidos, estaremos en presencia de lo que la doctrina llama como acto administrativo perfecto, surtiendo sus efectos con plenitud, sin embargo, no puede dejarse de lado el hecho de que no siempre el acto administrativo que es perfecto es válido, ya que el mismo puede estar sujeto para su eficacia y validez a determinadas condiciones, sin embargo, existe un principio en materia administrativa, tal y como lo dispone el artículo 8 tanto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, al señalar que el acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional competente, con lo cual se pretende dar sustentabilidad jurídica al mismo.

Por lo que hace al Mérito y a la Oportunidad, no forman parte de los elementos y requisitos indispensables del acto administrativo, ya que los mismos son meramente subjetivos y complemento uno del otro, recayendo en la conciencia y responsabilidad de la administración la eficacia en el cumplimiento de sus obligaciones dentro de los términos señalados en Ley.<sup>40</sup> Asimismo, cabe precisar que ni la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ni la Ley de Procedimiento Administrativo hacen mención alguna a estas dos acepciones.

#### **1.1.4.- EFECTOS Y MODALIDADES**

Tal y como se establece en los artículos 8 y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, los actos administrativos son eficaces y válidos a partir de la legal notificación del mismo, sin embargo, la presunción de legitimidad de los actos administrativos no excluye el hecho de

---

<sup>40</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier, *Ob. Cit*, pag. 31.

que las autoridades administrativas dicten actos que contengan vicios o defectos que provoquen irregularidades, afectando sus elementos constitutivos y restándoles como consecuencia validez y eficacia, pues tal y como lo señala Fiorini, “el acto administrativo siempre deberá estar regulado por el derecho como resultado natural del principio de juridicidad de la administración pública” .<sup>41</sup>

La invalidez se determina, cuando la normatividad jurídica señala que el acto administrativo que no se apegó a Derecho, por lo que no debe ser conservado y protegido, sin embargo, debemos de tomar en cuenta que no todo acto inválido es ineficaz, ya que puede darse el caso de que el gobernado cumpla la finalidad del acto sin alegar en momento alguno su invalidez, aun y cuando claramente se denoten irregularidades que puedan concebir su inobservancia, luego entonces, la invalidez no tiene como consecuencia práctica la ineficacia, sino que determina la eliminación del vicio que ha causado la invalidez, la invalidez es la situación en la que se encuentran los actos que no se adaptan a la estructura del tipo normativo y la ineficacia es una situación de hecho, que puede obedecer a diversos motivos, que puede ser uno de ellos la invalidez del acto.<sup>42</sup>

Asimismo, puede ocurrir que el acto aunque se encuentre plenamente conformado, no sea eficaz, por lo tanto, la ineficacia no deriva de la falta de perfección o de validez, ya que el acto puede encontrarse sujeto a un término o a una condición de los cuales depende la eficacia o ineficacia del mismo, caso contrario resulta de la invalidez de los actos, en virtud de que la misma siempre es derivada de un vicio de sustancia o de forma, no siendo eliminado después del perfeccionamiento del acto, es decir, la invalidez no siempre alcanza a excluir la eficacia del acto, ya que necesariamente “la declaración formal de invalidez constituye a ineficacia real o expulsión del acto del ordenamiento jurídico” .<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Fiorini, “*Teoría de la justicia administrativa*”, Buenos Aires, 1944, pag. 80-81. citado por ESCOLA, Héctor Jorge, *Ob. Cit*, pags. 80-81.

<sup>42</sup> BELADIEZ ROJO, Margarita, *Ob. Cit*, pags. 52-57.

<sup>43</sup> *Idem*, pag. 54.

También debe distinguirse entre la nulidad y la invalidez, siendo la nulidad la falta de un elemento esencial y como resultado la inexistencia jurídica del acto y la invalidez deriva de un vicio que hace irregular el acto, sin excluir su carácter de acto administrativo, dando como consecuencia que el acto pueda ser anulado mediante disposición administrativa o jurisdiccional, sin embargo, si esto no sucede así, el acto sigue surtiendo sus efectos jurídicos plenos y gozando de plena validez.<sup>44</sup>

En consecuencia, la validez de los actos administrativos depende de la normatividad que le da origen, es decir, se debe atender a lo estrictamente preceptuado por la norma que da origen al acto administrativo, en la cual se deben establecer los requisitos de procedencia y alcances del mismo, por lo tanto, la administración pública se encuentra obligada, a dar cumplimiento exacto a la normatividad vigente y aplicable al caso concreto, obteniendo como resultado un acto perfecto y válido.

Ahora bien, para que se de la ineficacia del acto como resultado de la invalidez, “es necesario que exista un nexo causal entre las mismas”,<sup>45</sup> es decir, establecer las condicionantes que el ordenamiento jurídico concreto prevé, como es en el caso de la legislación nacional en el que se señala la anulabilidad o nulidad, determinándose en cada caso cuales son las consecuencias en que actualizan cada una de ellas, permitiendo mantener vigente o no el acto administrativo en el mundo de lo jurídico.

En concordancia con lo anterior, Zanolini señala que “el acto administrativo será nulo cuando carece de un elemento esencial, -el sujeto, la voluntad del contenido o su declaración- por tanto, nadie tiene la obligación de cumplir o ejecutar el acto afectado de nulidad y más aun cuando tal carecimiento sea de tal importancia que afecte al orden público” .<sup>46</sup> En ese sentido, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 6 y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 25,

---

<sup>44</sup> ZANOBINI, Guido, *Ob. Cit*, pag. 346.

<sup>45</sup> BELADIEZ ROJO, Margarita, *Ob. Cit*, pag. 58.

<sup>46</sup> ZANOBINI, Guido, *Ob. Cit*, pags. 384-385.

establecen las condicionantes para determinar la nulidad del acto administrativo, la cual debe ser declarada por el órgano competente, produciendo efectos retroactivos y dejando insubsistente todas y cada una de las actuaciones emanadas de acto declarado nulo y el mismo será inválido, no será legítimo ni ejecutable, sin perjuicio de que se pueda emitir un nuevo acto. En esta última acepción, existe una disparidad jurídica entre la Ley Federal y la local en el sentido de que la Ley Federal determina que el acto declarado nulo puede ser subsanable y la Ley Local determina que el mismo no podrá ser subsanable, estando de acuerdo con la normatividad local, dado que si el acto declarado nulo, puede ser subsanable, entonces no es una nulidad sino una anulabilidad, ya que se aparta de todas formas de las consecuencias jurídicas de un acto nulo, es decir, sin consecuencias jurídicas, luego entonces, al declararse la nulidad de un acto, es procedente emitir un nuevo acto más no subsanar el ya existente.

Por otra parte y contrario a la nulidad, la anulabilidad es la que va a permitir que el acto administrativo de autoridad subsista en el mundo de lo jurídico, “conciliando en tanto el interés del perjudicado y el interés general para conservar el acto”.<sup>47</sup> En ese sentido, tanto la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 7, como la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 26, determinan los motivos y consecuencias de un acto declarado anulable, coincidiendo en que el mismo será considerado válido, gozando de presunción de legitimidad y ejecutividad y pudiendo ser subsanable por la autoridad competente cumpliendo en todo caso todos y cada uno de los requisitos de existencia y validez exigidos por la Ley de la materia, siendo obligación de los involucrados su entero cumplimiento, ya que tendrá efectos retroactivos considerándose válido como si siempre lo hubiese sido.

Para hacer efectiva la declaración de nulidad o anulabilidad, puede llevarse a cabo ya sea mediando solicitud del gobernado o bien que la autoridad emisora del acto de oficio lo declare, sin embargo, la mayoría de los casos es el propio gobernado quien solicita

---

<sup>47</sup> BELADIEZ ROJO, Margarita, *Ob. Cit.*, pag. 61.

a la autoridad competente declare la nulidad o anulabilidad del acto administrativo que le afecta su esfera jurídica, dado que la Administración Pública no quiere poner en evidencia las anomalías detectadas en sus actos de autoridad, lo cual va en contra del principio de legalidad al que se encuentra obligada, escudándose en muchos de los casos, en lo preceptuado por los artículos 8 y 9 tanto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, es decir, en que el acto será válido, exigible y eficaz hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, instancia esta última a la que acude el gobernado para que se obligue a la autoridad administrativa a corregir las posibles anulabilidades o bien dejar si efectos los actos nulos, todos esto dentro de los plazos legales de defensa que prevé la legislación correspondiente, dado que una vez transcurrido los mismos, sin que se ejercite alguna acción de impugnación, el acto se entenderá consentido.

Lo anterior es así, ya que la legislación aplicable al caso concreto especificará cuales son los términos de impugnación de los actos administrativos que son emitidos en contravención a lo dispuesto en la misma, trayendo como consecuencia que si no son ejercidos en tiempo y forma, sobre todo en cuanto hace a los actos nulos y sus efectos, se convertirán en inimpugnables, no obstante la gravedad de sus anomalías, así como que todos y cada uno de sus efectos procedan con plenitud de obligatoriedad y de consecuencias jurídicas. Cabe precisar que, “cuando el acto administrativo afecta al gobernado y este solicita su nulidad o anulabilidad, se encuentra sujeto a plazos, caso contrario lo es, cuando el acto transgrede el interés público, pudiéndose ejercer las acciones correspondientes en cualquier momento”.<sup>48</sup>

En consecuencia, ya sea que se solicite la nulidad o la anulabilidad del acto administrativo, la finalidad fundamental es que se declare la invalidez del acto en mayor o menor grado y como resultado directo la ineficacia del mismo, tal y como lo señala

---

<sup>48</sup> BELADIEZ ROJO, Margarita, *Ob. Cit.*, pag. 265.

Beladiez Rojo, “la ineficacia del acto se debe referir tanto a los efectos del pasado como a los futuros, pues son actos que nunca tuvieron valor para el Derecho”.<sup>49</sup>

A tal efecto, Jéze señala que “el acto no producirá los efectos queridos por quien lo ocasionó y todo interesado en toda época, podrá invocar esa invalidez, además de que ni la prescripción ni la ratificación podrán hacer desaparecer las irregularidades”.<sup>50</sup>

La teoría de la inexistencia, no es admitida por algunos autores de la doctrina administrativista, ya que en su mayoría admiten solamente los actos nulos o anulables, siendo el acto nulo inexistente y no teniendo efectos jurídicos y por su parte la anulabilidad si produce sus efectos jurídicos hasta en tanto no se declare su nulidad; la inexistencia se produce por la incompetencia absoluta de la administración o en la que interviene alguna persona no instituida como autoridad pública, incapaz en absoluto para dictar actos de autoridad, por lo tanto dichos actos no surtirán efectos jurídicos, siendo la desobediencia o resistencia pasiva del acto lícita, surgiendo una responsabilidad para el servidor que emitió el acto en tales condiciones.<sup>51</sup>

Lo anterior, en nuestra opinión, aun y cuando haya sido declarado inválido el acto administrativo, no es inexistente, por el contrario sigue siendo existente derivado de las consecuencias de derecho que provocó durante su irregular existencia, es decir, si el mismo afectó la esfera jurídica de derechos del gobernado -lejos de tomar en consideración las posibles infracciones cometidas por el mismo a la legislación administrativa- la autoridad emisora del mismo, es responsable de la reparación de los daños sufridos como consecuencia de la actividad irregular del Estado, tal y como se establece a la luz de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, así como el posible fincamiento de responsabilidades administrativas a los servidores públicos que aun a sabiendas de sus

---

<sup>49</sup> Idem, pag. 54.

<sup>50</sup> Citado por ÁLVAREZ-GENDÍN, Sabino, “*Tratado General de Derecho Administrativo*”, Tomo I, Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1958, pag. 338.

<sup>51</sup> Idem, pag. 343.

conductas irregulares y fuera de la competencia que la ley les otorga, emiten actos de autoridad sin ser los facultados para tales actuaciones.

Por lo tanto, si bien es cierto que la legislación administrativa en nuestro país determina que los actos administrativos considerados como nulos de pleno derecho traen como consecuencia directa la inexistencia jurídica, no estamos de acuerdo con dichas aseveraciones, en virtud de que en todo caso, al existir irregularidades en el acto, el mismo no tendrá validez jurídica, sin embargo, sí es existente el acto administrativo hasta en tanto no sea declarada por autoridad administrativa o bien por autoridad jurisdiccional, aunado al hecho de que existieron consecuencias de derecho tanto para el gobernado como para la autoridad en el tiempo en el cual el acto irregular surtió sus efectos como si hubiera sido válido y eficaz, no obstante que con posterioridad dichas consecuencias hayan sido cesadas por declararse la invalidez, luego entonces, no puede concebirse la ratificación de un acto administrativo inválido, ya que no se puede ratificar, en todo caso el órgano competente puede tomar una nueva decisión, pero no una ratificación o modificación del acto emitido por el órgano administrativo incompetente.

## **1.2.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

### **1.2.1.- CONCEPTO DE PROCESO**

Por proceso debemos entender “los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre partes calificadas”<sup>52</sup> o “el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tiene unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia”,<sup>53</sup> o bien “el conjunto de actos

---

<sup>52</sup> Diccionario jurídico temático, vol. 3, Derecho Administrativo, *Ob. Cit*, pag. 203.

<sup>53</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier, *Ob. Cit*, pag. 76.

regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente”.<sup>54</sup>

En consecuencia, el proceso administrativo, es el conjunto de actos concatenados entre si, en busca de un fin determinado (bien común), en pro del interés general conforme lo dicte la normatividad vigente.

### 1.2.2.- CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO

Por procedimiento se entiende “serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo”<sup>55</sup> o el “conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos”,<sup>56</sup> o bien el “conjunto de actos señalados en la Ley, para la producción del acto administrativo, así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas”.<sup>57</sup> En ese mismo sentido, el artículo 2, fracción XXII de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal define al procedimiento administrativo como el “conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general”.

Agustín Gordillo lo define como la “serie o secuencia de actos a través de los cuales se desenvuelve la actividad principalmente de los organismos administrativos”<sup>58</sup> y como “la parte del Derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la

---

<sup>54</sup> DE PINA, Rafael. DE PINA VARA, Rafael, “*Diccionario de derecho*”, Ed. Porrúa, México, 1992, pag. 420.

<sup>55</sup> Diccionario jurídico temático, vol. 3, Derecho Administrativo, *Ob. Cit*, pag. 203.

<sup>56</sup> DE PINA, Rafael. DE PINA VARA, Rafael, *Ob. Cit*, pag. 420.

<sup>57</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier, *Ob. Cit*, pag. 76.

<sup>58</sup> GORDILLO, Agustín, *Ob. Cit*, pag. IX-5.

intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa”.<sup>59</sup>

Por lo tanto, podemos determinar que el procedimiento administrativo son aquellas secuencias que se deben seguir dentro del proceso administrativo, a efecto de que se logre la finalidad perseguida, en beneficio del interés general y conforme a la normatividad vigente, buscándose impedir que se dicten actos afectados de invalidez.

### 1.2.3.- DISTINCIÓN ENTRE PROCESO Y PROCEDIMIENTO

La diferencia que estriba entre proceso y procedimiento, es que en el proceso, los gobernados tienen una participación en el mismo, mientras que en el procedimiento no, ya que éste tiene la función de transmitir las actuaciones de la autoridad administrativa. Sin embargo, diversos tratadistas refieren que la diferencia entre estos dos, es que el proceso se refiere al ámbito jurisdiccional y el procedimiento al ámbito administrativo, con lo cual no estamos de acuerdo, ya que tal y como lo determina Julio Comadira “el falso y erróneo historicismo del la concepción del proceso como patrimonio de la actividad judicial debe superarse, ya que lejos de introducir confusiones, la utilización del concepto de proceso en sentido amplio esclarece la posición institucional de los órganos del Estado y favorece, en consecuencia, la defensa de los derechos de los particulares.”<sup>60</sup>

Si bien es cierto existe notable coincidencia del procedimiento administrativo al procedimiento judicial, la diferencia determinante estriba en el fin que persigue cada uno, es decir, mientras en el procedimiento judicial se busca resolver un conflicto entre particulares, en el procedimiento administrativo se busca proteger el interés público,

---

<sup>59</sup> Idem, pag. IX-7.

<sup>60</sup> COMADIRA, Julio, “*Algunas reflexiones sobre el procedimiento administrativo*”, Boletín del Instituto de Derecho Administrativo Profesor Rafael Bielsa, No. 5, Buenos Aires, 1972, pag. 51.

además de que no existe una verdadera contienda litigiosa, sino una actividad de control por parte del Estado, a efecto de que se de cumplimiento a la normatividad vigente.

Por lo tanto, los procedimientos administrativos son de modo obligatorio para la actividad del Estado, ya que es la forma de garantizar el correcto cumplimiento de la normatividad y como consecuencia, dejar de lado las actuaciones arbitrarias de la Administración, tal y como esta claramente contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, el Código Fiscal de la Federación por citar algunos ordenamientos, al determinar en una serie de articulados la forma y los términos para agotar todas y cada una de las etapas del mismo, a efecto de no dejar en momento alguno en estado de indefensión al gobernado, cuando es inquirido requerido por violaciones a la normatividad administrativa a la que esta sujeto, por lo cual, cuando un acto administrativo vaya dirigido al particular y limite su esfera jurídica, deberá reunir por lo menos los requisitos de: a) ser emanado de autoridad competente, b) adoptar la forma escrita, c) debida fundamentación y motivación legal, todo inmerso en un debido procedimiento administrativo que le otorgue las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

Cabe señalar que todo acto administrativo y su correspondiente procedimiento está supeditado para ser dotado de eficacia, a la notificación correspondiente, tal y como lo señala el artículo 9 tanto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

#### **1.2.4.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

Tal y como ya se mencionó con anterioridad, el procedimiento administrativo, es la secuencia que debe seguirse dentro del proceso administrativo, a efecto de lograr la

finalidad perseguida en beneficio del interés general y conforme a la normatividad vigente, buscándose impedir que se dicten actos inválidos, por lo tanto, existen una serie de etapas y formalidades procesales que dan cumplimiento a dicha finalidad.

En el ámbito Federal, salvo aquellos procedimientos que devengan de leyes especiales, le es aplicable lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de conformidad con lo establecido en su artículo 1, que a la letra señala:

*“Artículo 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.*

*El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.*

*Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.*

*Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.”*

Ahora bien, de conformidad con dicha normatividad, son tres las etapas procedimentales que conforman el procedimiento administrativo:

- “Inicio
- Trámite o instrucción; y
- Terminación”.<sup>61</sup>

Si bien es cierto que el procedimiento administrativo es caracterizado por su falta de solemnidad y rapidez en su proceder, la ley establece determinadas medidas con el objeto de evitar la parálisis o tardanza del mismo, es decir, atiende a la fijación de plazos obligatorios para las partes (autoridad y gobernado, su computo respectivo, responsabilidades objetivas y directas en caso de no acatamiento), dando como consecuencia la custodia de los derechos elementales del ciudadano y evitar los actos arbitrarios de las autoridades, en estricto acatamiento a las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucional.

Ahora bien, para dar inicio al procedimiento administrativo, es necesario la existencia de la actuación de oficio de la autoridad competente o la petición de parte afectada (gobernado) a efecto de que se emita la potestad de imperio del Estado (artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo), es decir, el acto administrativo correspondiente, cuya finalidad será la protección, vigilancia y cumplimiento del interés público, el que deberá contar con los elementos esenciales y requisitos de validez que la ley determina para su eficacia (artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo), además del cumplimiento de los principios rectores a los que todo procedimiento administrativo debe ceñirse (artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo), como son el de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad, buena fe, que en su mayoría no son cumplidos por la Administración Pública pero que sin embargo, son necesarios en su conformación.

---

<sup>61</sup> TRON PETIT, Jean Claude. ORTÍZ REYES, Gabriel, “*La nulidad de los actos administrativos*”, Ed. Porrúa, México, 2005, pag. 145.

El acto administrativo de inicio, debe ser emitido con toda eficacia y validez a efecto de no restarle coacción al mismo, en ese sentido, una de las formalidades esenciales del procedimiento administrativo, es la existencia de un acto administrativo de forma escrita, no obstante que puede ser verbal, sin embargo, en nuestro punto de vista se viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica, al no existir mandamiento escrito firmado por autoridad competente que funde y motive el acto de molestia, en ese sentido, es necesario que el acto administrativo sea de forma escrita y materialmente comprobable su existencia.

Una vez que el acto administrativo es emitido conforme a Derecho, da inicio la segunda fase del procedimiento administrativo –trámite o instrucción-, en la cual el acto administrativo debe ser notificado al gobernado en los términos y condiciones que la legislación vigente y aplicable al caso concreto prevé (artículos 9, 49 y 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo), para que dentro del término de ley acuda a defender sus derechos y en su caso aporte las pruebas correspondientes; en esa secuencia una vez producida su contestación y ofrecimiento de pruebas respectivas, a tal escrito recaerá un acuerdo de trámite interno (artículo 16 fracciones III y V de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo) en el que se determinará su admisión o no, así como en su caso el desahogo procesal de las pruebas aportadas, además de indicar el cierre de la etapa procesal y la apertura del periodo de alegatos (artículo 74 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo), debiendo ser notificado al gobernado; una vez expresados los alegatos de mérito, recaerá de nueva cuenta un acuerdo de trámite interno dando vista al emplazado, sobre la admisión o no de los mismos, el cierre del periodo respectivo y en su caso el mandamiento para dar por terminado el procedimiento administrativo (tercera fase) ya sea mediante el dictado de la resolución correspondiente o bien adoptando otras formas distintas a la resolución, como son el desistimiento, la renuncia del derecho, la declaración de caducidad, la imposibilidad material de continuar por causas sobrevenidas, el convenio de las partes no contrario a derecho (artículo 57 de la Ley Federal de

Procedimiento Administrativo), o el silencio administrativo (artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo).

En esa tesitura, las formalidades esenciales de todo procedimiento administrativo son aquellas que las propias leyes determinan para que se pueda ejecutar el acto administrativo, dentro de las cuales destacan, la forma escrita, la actuación proveniente de autoridad competente, el acatamiento de los términos establecidos en ley y sobre todo con gran importancia, la notificación de las actuaciones administrativas a efecto de que el acto administrativo pueda surtir sus efectos y cree, modifique, transmita o extinga derechos y obligaciones, sin dejar en momento alguno en estado de indefensión al gobernado. Lo anterior es así, ya que las notificaciones son la forma de publicitar los actos administrativos (principio de publicidad), lo cual conlleva la certeza de su conocimiento por parte del gobernado a quien es dirigido el acto de molestia. Por lo tanto, la notificación es la forma en que el acto administrativo se comunica a las partes, como resultado de la exteriorización de la voluntad del Estado, ya que no es suficiente que se declare la voluntad de la administración, sino que es obligatorio que llegue a la esfera jurídica de los administrados para que produzca sus efectos, conociendo los gobernados a través de la notificación, el contenido del acto y éste adquiere eficacia porque su conocimiento les permite ejercer su defensa jurídica, produciendo su eficacia en el momento en que el afectado tiene conocimiento de su existencia, contenido, alcance y efectos vinculatorios.<sup>62</sup>

En ese mismo sentido, Agustín Gordillo afirma, “todo acto individual que la administración quiera que sea oponible a las partes, e incluso jurídicamente existente, tiene que notificarlo, no hay otra forma de quedar legalmente informado y ser oponible el acto, que mediante la notificación expresa, regular y válida, por ello no tiene sentido teórico ni práctico regular supuestos casos de notificación ya que todos los actos destinados a producir efectos jurídicos deben ser notificados en debida forma”.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Marzo de 2002, México, Novena Época, tesis aislada, pag. 1428.

<sup>63</sup> GORDILLO, Agustín, *Ob. Cit*, pag. V-21.

La forma que prevé la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para llevar a cabo la notificación de citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes, visitas o documentos y resoluciones administrativas definitivas, son de forma personal; por oficio entregado por mensajero o correo certificado con acuse de recibo; medios de comunicación electrónica que pueda comprobarse fehacientemente la recepción; edictos o bien correo ordinario, mensajería, telegrama, telefax, medios de comunicación electrónica u otros medios similares siempre y cuando sea a solicitud del interesado o bien aceptado expresamente por este (artículos 35 a 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo), pero de ninguna forma será legal una notificación de forma verbal, ya que la finalidad de toda notificación es hacer del conocimiento del gobernado el acto de autoridad emitido, la certeza del momento a partir del cual empieza a correr los términos correspondientes para su defensa legal y en su caso la existencia propia del acto.

#### **1.2.4.1- PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

Los principios generales del derecho “son las premisas fundamentales jurídicas que buscan, con su aplicación, la justicia, la equidad, el bien común, el bienestar social”,<sup>64</sup> “son el contenido básico del sistema, además de que tienen una superioridad jerárquica inevitable sobre los demás elementos del sistema, de tal forma que la norma congruente con un principio general será la que deba prevalecer”.<sup>65</sup>

Dentro del procedimiento administrativo, existen principios rectores que permiten garantizar al gobernado la correcta aplicabilidad de la Ley, ya que tal y como lo afirma Julio Comadira, “el procedimiento administrativo cumple una función de garantía, al

---

<sup>64</sup> HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA, Zeus Jesús, “*Los principios generales del derecho. Algunas consideraciones*”, Nuevo consultorio fiscal, número 287, México, 2001, pag. 47.

<sup>65</sup> SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael, “*Los principios generales del Derecho y los criterios del poder judicial de la federación*”, Ed. Porrúa, México, 2004, pag. 101.

proteger tanto al interés público como al particular frente a la ilegitimidad o inconveniencia del obrar de la administración pública, siendo sus principios susceptibles de protección judicial”.<sup>66</sup> Los principios que rigen al procedimiento administrativo “son los que le otorgan su especial individualidad y contribuyen a diferenciarlo del procedimiento judicial, con el cual no puede ser confundido ni por su estructura y dinámica, ni por la finalidad inmediata que cada uno de ellos trata de posibilitar que se alcance”<sup>67</sup>. En el Derecho administrativo, el ámbito de aplicabilidad de los principios generales, no son limitativos al rubro de interpretación jurídica, sino verdaderas garantías del particular frente al Estado.<sup>68</sup> Asimismo, “los principios integran el bloque de legitimidad que pertenece al orden público administrativo, cuyo apartamiento por parte de la Administración provoca una nulidad absoluta”.<sup>69</sup>

Partiendo de la supremacía constitucional, tenemos en primera instancia, dos principios constitucionales que rigen todo procedimiento administrativo, como son el de legalidad y seguridad jurídica, signados en los artículos 14 y 16, Constitucional, mismos que señalan sustancialmente lo siguiente:

*“ARTÍCULO 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

*Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho...*

---

<sup>66</sup> COMADIRA, Julio Rodolfo, “*Procedimientos administrativos*”, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Anotada y comentada, tomo. I, La Ley, Buenos Aires, 2002, pag. 49.

<sup>67</sup> ESCOLA, Héctor Jorge, *Ob. Cit*, pag. 124.

<sup>68</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, “*Los principios generales del Derecho en el Derecho administrativo*”, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1992, pag. 46.

<sup>69</sup> Idem, pag. 49.

*ARTÍCULO 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...” (el énfasis es propio)*

El artículo 14 Constitucional, hace referencia entre otras cosas, al derecho de audiencia y a las formalidades esenciales del procedimiento, al obligar a toda autoridad a llamar al afectado a probar los hechos que se le imputan o en su caso proporcionar información, a efecto de poder determinar las conductas infractoras, con lo cual se garantiza plenamente una eficaz y equitativa defensa al gobernado, aun y cuando la Ley aplicable no establezca clara o precisa el procedimiento a seguir, siendo tales actos lo que comúnmente conocemos como garantía de debido proceso.<sup>70</sup>

El artículo 16 Constitucional, en su primer párrafo se refiere esencialmente a “dos elementos protectores de la libertad y la seguridad de la persona, uno para impedir la realización de cualquier acto arbitrario; y otro para construir un instrumento eficaz en la defensa de los derechos humanos que protegen la libertad física al igual que los derechos subjetivos públicos establecidos en la Constitución”.<sup>71</sup> En esa tesitura, dicho artículo es la base fundamental para un Estado de Derecho, señalando los requisitos mínimos para irrumpir en la esfera jurídica del gobernado, debiendo ser entre otros, la existencia de motivos debidamente sustentados por parte de autoridad competente, plasmados en el acto de autoridad, así como la aplicación de la legislación vigente y previamente existente al acto imputado, con lo cual se dotará de eficacia y validez los actos de molestia emitidos, evitando actos arbitrarios contrarios a derecho.

Por su parte, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 13 dispone lo siguiente:

---

<sup>70</sup> “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, México, pag. 65.

<sup>71</sup> Idem, pag. 73.

*“Artículo 13.- La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.”*

En ese mismo sentido, el artículo 5, de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, señala textualmente:

*“Artículo 5º.- El procedimiento administrativo que establece la presente Ley se regirá por los principios de simplificación, agilidad, información, precisión, legalidad, transparencia, imparcialidad y buena fe.”*

Como es notorio, existe gran coincidencia entre la Ley Federal y la local, las cuales utilizan símiles entre unos y otros principios, sin dejar a un lado la base fundamental de la legalidad y la seguridad jurídica que rige nuestra Carta Magna, por lo que para efectos de la presente investigación, se analizarán los principios a que hace referencia el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El principio de economía, se refiere a que los procedimientos administrativos deben ser lo más sencillo posibles en su tramitación y solución, es decir, “deben ser simples, sencillos y directos”,<sup>72</sup> “evitarse complicados, costosos o lentos trámites administrativos burocráticos que dificulten el desenvolvimiento del expediente”,<sup>73</sup> y que desde el punto de vista material, “no se exijan más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni de notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa”.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> ESCOLA, Héctor Jorge, *Ob. Cit*, pag. 130.

<sup>73</sup> GORDILLO, Agustín, *Ob. Cit*, pag. IX-47.

<sup>74</sup> SANTOFIMIO G, Jaime Orlando, *Ob. Cit*, pag. 65.

El principio de celeridad, determina que todo procedimiento administrativo debe llevarse a cabo en su tramitación, en el menor tiempo posible, pero sin dejar en momento alguno en estado de indefensión al gobernado, lo que denotaría en la administración una eficacia y efectividad, en el desarrollo de sus labores procesales administrativas, ya que “no podría, disponerse una aceleración, simplificación o economía procesal que implique hacer riguroso el procedimiento, o perjudicar al administrado en su defensa”,<sup>75</sup> toda vez que “si la celeridad fuera motivo de un procedimiento administrativo incompleto o inadecuado, tal principio se tornaría en un factor de distorsión, que haría que el procedimiento administrativo perdiera su doble carácter de garantía administrativa y de garantía jurídica”,<sup>76</sup> asimismo, “la celeridad procesal implica, para el funcionario, el cumplimiento de sus obligaciones procesales-administrativas de lo contrario, y salvo justificación, serán responsables disciplinariamente”.<sup>77</sup>

La eficacia como principio en el procedimiento administrativo, se refiere a la expedites con la que debe trabajar la Administración Pública en el cumplimiento de sus obligaciones. “Es también un importante criterio de eficacia política y administrativa, hasta de buenas relaciones públicas y buenas maneras. Y por qué no, un principio y un deber ético. Un gobierno que se preocupe por su imagen en la opinión pública y por sus electores, haría bien en no maltratarlos privándoles de la audiencia previa a la decisión. Además, asegura un mejor conocimiento de los hechos y ayuda a una mejor administración y a una más justa decisión, con menor costo político”.<sup>78</sup> Por lo tanto, se determina que “mediante su aplicación, se deberá tener en cuenta que los procedimientos deben lograr su finalidad, para lo cual las autoridades removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitando así llegar a decisiones inhibitorias”.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> GORDILLO, Agustín, *Ob. Cit*, pag. IX-48.

<sup>76</sup> ESCOLA, Héctor Jorge, *Ob. Cit*, pag. 129.

<sup>77</sup> SANTOFIMIO G, Jaime Orlando, *Ob. Cit*, pag. 65.

<sup>78</sup> GORDILLO, Agustín, *Ob. Cit*, pag. IX-14.

<sup>79</sup> SANTOFIMIO G, Jaime Orlando, *Ob. Cit*, pag. 65.

El principio de publicidad o también llamado de transparencia, se refiere concretamente a la exteriorización formal de la voluntad administrativa, es decir, el hacer del conocimiento del gobernado las actuaciones administrativas correspondientes, lo cual se logra a través de las notificaciones, asimismo, se encuentran dentro de este principio, la revisión de los expedientes administrativos, las audiencias públicas, entre otras. Lo anterior, tiene razón de ser en el artículo 33 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en relación con lo dispuesto por los artículos 1 y 4, fracciones II y VI, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, determinándose la garantía del acceso a toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal, así como la transparencia de la gestión pública mediante la difusión de la información que generen los sujetos obligados y contribuyendo a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

El principio de legalidad, tiene su referencia específica en el artículo 16 Constitucional, que conlleva a la plena aplicación del Estado de Derecho, en el cual la Administración Pública no puede hacer más haya de lo estrictamente estipulado en la normatividad y “la necesaria conformidad de sus actos con el ordenamiento jurídico en general y con el que le da fundamentación en especial”.<sup>80</sup>

La buena fe como principio del procedimiento administrativo se refiere a la “incorporación del valor ético de la confianza, una conducta leal, honesta, aquella conducta que según la estimación de la gente, puede esperarse de una persona”,<sup>81</sup> pudiéndose contrariar a la buena fe cuando se realicen conductas contrarias a las perseguidas,<sup>82</sup> ya que la debida aplicabilidad del dicho principio, “permitirá al administrado recobrar la confianza en que la Administración no va a exigirle más de lo

---

<sup>80</sup> Idem, pag. 94.

<sup>81</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “*El Principio General de la Buena fe en el Derecho Administrativo*”, Civitas Ediciones, S.L, Madrid, 1999, pags. 53 y 70.

<sup>82</sup> Idem, pag. 70.

que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto persiga”,<sup>83</sup> que el acto de autoridad emitido “no va a adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o tergiversar sus obligaciones”,<sup>84</sup> además de que el gobernado “va adoptar un comportamiento leal en la fase de constitución de las relaciones, en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones frente a la Administración”.<sup>85</sup>

#### 1.2.4.2- CLASIFICACIÓN

Existen infinidad de clasificaciones del procedimiento administrativo según el estilo y profundidad de cada autor, por lo que en la presente investigación, solo señalaremos algunas de ellas, como son: el procedimiento interno y externo, el de gestión o común, recursivo o de reclamación; correctivo o disciplinario; ejecutivo o de apremio; de oficio o a petición de parte; de cobro.

El procedimiento interno, es aquel que se lleva a cabo dentro y con la propia administración, el externo es aquel en el cual interviene personas ajenas a la misma, como lo sería el gobernado; el de gestión o común es aquel, utilizado por la administración para llevar a cabo sus trámites cotidianos o como parte de un trámite administrativo meramente declarativo; el recursivo o de reclamación, es aquel que se está dirigido a la impugnación de un acto administrativo con la finalidad de que se modifique, revoque o confirme, los cuales en nuestra legislación unos son opcionales y otros son obligatorios; el ejecutivo o de apremio, es aquel mediante el cual se obtiene la ejecución y cumplimiento de un acto administrativo; de oficio, es aquel mediante el cual la propia administración en su imperio de coacción inicia todos y cada uno de los pasos de un acto administrativo para el debido cumplimiento del interés público y a petición de parte, es en el cual el gobernado

---

<sup>83</sup> Idem, pag. 91.

<sup>84</sup> Idem.

<sup>85</sup> Idem, pag. 92.

excita a la administración pública a que de cumplimiento a la normatividad administrativa correspondiente; el de cobro, es aquel que tiene plenamente determinado, liquidado o declarado la existencia de un crédito fiscal y su finalidad es su cobro por la vía coactiva.<sup>86</sup>

Ahora bien, existen procedimientos administrativos en los cuales no existe un acto unilateral por parte del Estado, sin embargo visualiza su imperio actuando como “juez” dentro de la contienda administrativa, es decir, se da la existencia de dos partes y una intermedia que es el Estado, quien va a determinar la procedencia o no de lo reclamado, tal y como es el caso de la Procuraduría Federal del Consumidor, quien lleva a cabo procedimientos administrativos para la declaración de un derecho legítimo, entre el gobernado y el proveedor de los bienes o derechos reclamados.

### **1.3.-OTROS CONCEPTOS**

#### **1.3.1-RADIO Y TELEVISIÓN**

Se considera a la radio, como el “servicio de radiodifusión comprendido en el rango de 535 a 1605 Khz., en amplitud modulada (AM) y de 88 a 108 Mhz., en frecuencia modulada (FM), en el cual la variación en la amplitud o frecuencia de la información altera de manera sistemática, a la señal que transporta el mensaje, llamándosele a ésta última frecuencia portadora”.<sup>87</sup>

Por su parte, el servicio de televisión, es un “sistema de telecomunicación que permite la transmisión de imágenes no permanentes de objetos fijos o móviles”.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> TRON PETIT, Jean Claude. ORTÍZ REYES, Gabriel, *Ob. Cit*, pag. 252.

<sup>87</sup> Fuente. Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión.

<sup>88</sup> *Idem*.

### 1.3.2-RADIO Y TELEVISIÓN COMO SERVICIO PÚBLICO

El servicio público es “una actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, regulado y controlado, por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del Derecho privado, ya por medio de la Administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona”.<sup>89</sup> Serra Rojas lo define como “una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar –de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”.<sup>90</sup>

Existen dos distinciones en cuanto a servicios públicos; el primero es el llamado servicio público propio, que es el directamente reconocido por la ley y desempeñado por la administración o bien por particulares en quien delega su ejecución y el segundo llamado servicio público impropio, el cual no está directamente reconocido por la ley como tal, ni atribuido directamente al Estado y desarrollado por lo general por particulares directamente.<sup>91</sup>

El servicio público impropio “no es una creación de la ley, sino derivado de un permiso, una licencia, una autorización de carácter administrativo que destraba el ejercicio de un derecho individual limitado, de realizar una actividad privada que, a diferencia de la actividad comercial ordinaria, obliga a su titular a prestar el servicio a quienquiera que lo requiera y en el orden en que se presente, con apego a una regulación jurídica especial”.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, “*Servicios públicos municipales*”, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2002, pag. 122.

<sup>90</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Ob. Cit.*, pags. 106 y 107.

<sup>91</sup> FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Ob. Cit.*, pags. 103-104

<sup>92</sup> *Idem*, pag. 104.

Ahora bien, los servicios públicos tienen características esenciales sin las cuales no podrían garantizar el cumplimiento del interés público en beneficio de la función social, como son “la generalidad, la igualdad, la regularidad y la continuidad, algunos autores agregan la obligatoriedad, otros la adaptabilidad, no falta quien mencione la permanencia, y alguien más, la gratuidad”.<sup>93</sup> La generalidad, se refiere a que cualquier persona tendrá acceso al servicio prestado sin más limitantes de aquellas que la propia legislación prevea; la igualdad, es aquella prestación del servicio de forma indiscriminada y trato igualitario; la regularidad se hace referencia a que el servicio público va a ser prestado de conformidad y sujeto a la normatividad legal vigente aplicable al caso concreto; la continuidad es aquella en la cual el servicio público no puede por ninguna forma salvo casos fortuitos, de fuerza mayor o bien establecidos en la normatividad reguladora, suspenderse la prestación del mismo; la obligatoriedad se refiere al deber del Estado de supervisar y vigilar la debida prestación del servicio público y el cumplimiento de las obligaciones contraídas por parte del prestador; la adaptabilidad del servicio público es aquella posibilidad que se da, de que el mismo, sea acorde a las transformaciones y exigencias en el cumplimiento de la prestación solicitada; la permanencia es la obligación de la subsistencia del servicio público durante el periodo establecido en su prestación y por último tenemos a la gratuidad que no es aceptada por la mayoría de los doctrinarios ya que la misma se refiere a la nula existencia de contraprestaciones por el servicio proporcionado, en cuyos casos si es posible como lo es en el servicio de radio y televisión abierta pero no así en aquellas transmisiones por televisión o radio restringidos.

Un elemento que se debe mantener inalterable en la noción de servicio público es la del “interés general, es decir, el interés social para atender una necesidad general apremiante a cargo del poder público”.<sup>94</sup> Asimismo, “la satisfacción de las necesidades públicas de un país se orientan hacia dos grandes nociones: el orden público y la utilidad pública. El orden público, es el orden indispensable para la convivencia, para mantener la

---

<sup>93</sup> Idem.

<sup>94</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Ob. Cit*, pag. 110.

paz social y el libre y seguro desenvolvimiento de los grupos humanos. La utilidad pública atiende a los arreglos sociales que son a la vez para la comodidad de los individuos y el mantenimiento del orden, en el sentido que la paz social está interesada en que estas comodidades sean puestas a disposición de todos los individuos”.<sup>95</sup>

Atento a lo anterior, no se puede negar la naturaleza de servicio público impropio de orden público a la radio y la televisión abierta, toda vez que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 27, párrafos cuarto y sexto de la Carta Magna en relación directa con el artículo 2 de la Ley Federal de Radio y Televisión, el espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, a través del cual se propagan las ondas electromagnéticas y que constituyen entre otras cosas la distribución de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico atribuido al Estado, es lo que constituye el servicio de radiodifusión y con el cual la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello, es decir, aquellos aparatos electrónicos comúnmente denominados televisor y/o radio. Asimismo, dicho servicio es prestado a través de concesiones (otorgadas a través de licitaciones públicas) o permisos que otorgue el Estado.

Por otra parte, la legislación en materia de radio y televisión abierta, literalmente no señala al servicio de radiodifusión con el precepto servicio público, tal y como lo establece el artículo 2 de la Ley Federal de Radio y Televisión, textualmente:

*“Artículo 2o. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular el servicio de radiodifusión.*

*El servicio de radiodifusión es aquél que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las*

---

<sup>95</sup> Idem.

*bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado precisamente a tal servicio; con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello.*

*El uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar el **servicio de radiodifusión** sólo podrá hacerse previos concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la presente ley.*

*Para los efectos de la presente ley, se entiende por radio y televisión al **servicio de radiodifusión**." (el énfasis es propio)*

En esa tesitura, el servicio de radiodifusión a que hace mención el artículo 2 antes citado, tiene las características plenas de ser un servicio público impropio, al no ser una actividad exclusiva que otorgue el Estado, sino es prestada en la mayoría de los casos por particulares, con la supervisión y vigilancia del Estado; tiene una regularidad especial (Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento); la captación de sus transmisiones son de forma gratuita, tiene una generalidad e igualdad, al ser captadas las transmisiones por cualquier persona; es continuo, en virtud de que no se puede dejar de utilizar el espectro radioeléctrico sin causa justificada( artículo 31 de la Ley Federal de Radio y Televisión), ya que de lo contrario será causa de revocación de la concesión o permiso; es permanente al ser prestado el servicio durante la vigencia de la concesión o permiso, con la posibilidad de ser refrendados por periodos iguales (artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión); es adaptable toda vez que el servicio de radiodifusión deberá de prestarse con sujeción a las nuevas tecnologías exigidas por lo estándares tanto nacionales como internacionales (artículos 40 a 52 de la Ley Federal de Radio y Televisión), y es obligatorio en aquellos casos que así lo especifique la Ley, como es el caso de las transmisiones del tiempo cuyo uso le corresponde al Estado (Tiempo de Estado), encadenamiento con referencia a temas de seguridad o defensa nacional, conservación del orden público, o bien mensajes de trascendencia nacional a juicio de la Secretaría de Gobernación y por último,

el Tiempo Fiscal aunque no sea derivado de la Ley especial sino de un Decreto Presidencial, para el cobro de un impuesto en especie.

Cabe hacer mención a la diferencia existente entre una concesión y un permiso en el servicio de radiodifusión abierto, ya que los mismo suelen utilizarse como sinónimos, sin embargo, las concesiones se otorgan a aquellas estaciones con fines comerciales o de lucro, mientras que los permisos, son para aquellas estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas, así como para las dependencias de la Administración pública Federal Centralizada, las entidades a que se refieren los artículos 2, 3 y 5 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, los gobiernos estatales y municipales y las instituciones educativas públicas (artículo 21-A de la Ley Federal de Radio y Televisión), sin fines comerciales o de lucro (artículo 25 de la Ley Federal de Radio y Televisión).

### **1.3.3- TIEMPOS OFICIALES**

Los tiempos oficiales, son el tiempo aire en radio y televisión del cual dispone el Estado para sus transmisiones, los cuales se dividen en Tiempo de Estado, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 6, 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión y 15, 16 y 17 de su Reglamento y Tiempo Fiscal, de conformidad con lo dispuesto por el Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de octubre de 2002.

Es preciso señalar, que no forman parte de los tiempos oficiales, las obligaciones de los concesionarios y/o permisionarios de transmitir gratuitamente, 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; los mensajes o cualquier aviso relacionado con embarcaciones o aeronaves en peligro, que soliciten auxilio y los encadenamientos respecto de la información de trascendencia para la nación a juicio de la Secretaría de Gobernación (artículos 60 y 62 de la Ley Federal de Radio y Televisión).

#### 1.3.4-AUTORIDAD

Jurídicamente, autoridad es “la persona revestida de facultad, mando, o magistratura”,<sup>96</sup> o bien la “potestad legalmente conferida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario”.<sup>97</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido a la autoridad para efectos del amparo como “... no aquella que se encuentra constituida con ese carácter conforme a la ley, sino a la que dispone de fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho, y que por lo mismo esté en la posibilidad material de obrar como individuo que ejerza actos públicos, dictando resoluciones obligatorias para los gobernados, cuyo cumplimiento pueda ser exigible mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública...”.<sup>98</sup> El artículo 2, fracción V, de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal define a la autoridad como la “persona que dispone de la fuerza pública, en virtud de circunstancias legales o de hecho”.

La denominada autoridad de facto, que “es aquella cuyo origen no respeta los lineamientos establecidos en el artículo 16 constitucional habida cuenta de que la creación de autoridades con facultades para determinar responsabilidades administrativas o ejercer

---

<sup>96</sup> [www.cem.itesm.mx/derecho/referencia/diccionario/bodies/a.htm](http://www.cem.itesm.mx/derecho/referencia/diccionario/bodies/a.htm) 26 de septiembre de 2006, 19:45 pm.

<sup>97</sup> DE PINA, Rafael. DE PINA VARA, Rafael, *Ob. Cit.*, pag. 117.

<sup>98</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, México, Octava Época, tesis VI.2º. J/286, jurisprudencia, Agosto de 1994, pag. 61.

atribuciones señaladas en una ley, debe estar autorizada bien en un ordenamiento legal, o bien en su respectivo reglamento expedido por el Presidente de la República en términos de lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal”.<sup>99</sup>

### 1.3.5-COMPETENCIA

“La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado. Para ese objeto éste se organiza en una forma especial”,<sup>100</sup> -la Administración Pública-, a la cual se define como “el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales”,<sup>101</sup> luego entonces, podemos determinar que la Administración Pública forma parte integrante del Poder Ejecutivo, además de ser “uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad del Estado”<sup>102</sup> y que coadyuva a éste, en el cumplimiento de su objetivo primordial: el bien común. En ese sentido, para el cumplimiento de los objetivos del Estado, la competencia atribuida a sus diversos órganos, y ejecutada a través de sus servidores públicos, es de suma importancia, ya que de su exacto cumplimiento, dependerá la satisfacción del interés general y el apego a la normatividad vigente.

Ahora bien, la competencia, es la “medida de capacidad de cada órgano así como el conjunto de funciones y potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a cada órgano y que uno y otros están autorizados y obligados a ejercitar”.<sup>103</sup> A tal efecto, los factores que

---

<sup>99</sup> Semanario Judicial de la Federación, III, segunda parte-1, Enero a Junio de 1989, México, Octava Época, tesis aislada, pag. 158.

<sup>100</sup> FRAGA, Gabino, *Ob. Cit*, pag. 119.

<sup>101</sup> *Idem*.

<sup>102</sup> *Idem*.

<sup>103</sup> PARADA, Ramón, “*Derecho Administrativo*”, Tomo II, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2000, pag. 35.

determinan la competencia de los órganos administrativos son: “el Jerárquico, el Territorial y el Material”.<sup>104</sup>

La competencia por jerarquía, se determina mediante la distribución de las funciones y potestades entre los diversos grados de jerarquía, es decir, existe una repartición vertical,<sup>105</sup> “en cada ramo de la administración pública se observan órganos de diferente nivel, en graduación escalonada. Las leyes atribuyen a ciertos órganos inferiores la facultad para conocer y adoptar decisiones en primer grado sobre determinados asuntos, y en caso de ser interpuestos contra la providencia recaída, recursos de impugnación para ante el superior, tocará a éste conocer en alzada, con facultades para revocar, reformar o conformar el acto impugnado”.<sup>106</sup> “Es indispensable que los distintos órganos de un mismo sector de la administración pública actúen en forma coordinada y unificada para alcanzar las metas perseguidas. Con tal propósito, es imprescindible que el funcionamiento de esos órganos esté sujeto a un ordenamiento especial, o sea, la jerarquía, la cual se caracteriza por la subordinación de los órganos inferiores respecto de los superiores”.<sup>107</sup> A tal efecto el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala:

*“ARTÍCULO 10.- Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.”*

La competencia territorial, se lleva a cabo mediante una distribución horizontal, en razón del territorio de las funciones y potestades y en relación con otros órganos que se encuentran situados al mismo nivel jerárquico,<sup>108</sup> “se relaciona con las divisiones o circunscripciones administrativas del territorio nacional. Cada órgano administrativo,

---

<sup>104</sup> Idem, pag. 36.

<sup>105</sup> Idem.

<sup>106</sup> LARES MARTÍNEZ, Eloy, “Manual de Derecho administrativo”, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1983, pag. 397-398.

<sup>107</sup> Idem, pag. 398.

<sup>108</sup> PARADA, Ramón, *Ob. Cit*, pag. 35.

ejerce sus atribuciones dentro del ámbito territorial que le haya señalado el ordenamiento jurídico”.<sup>109</sup>

La competencia material, se formaliza mediante una distribución por fines, objetivos o funciones,<sup>110</sup> “esta constituida por los fines que han de perseguirse mediante la actividad de los órganos administrativos”<sup>111</sup> dando origen a las atribuciones que por ejemplo, cada Secretaría de Estado tiene dentro de la Administración Pública Federal, tal y como lo dispone el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al señalar textualmente:

*“ARTÍCULO 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables” (el énfasis es propio)*

En esa tesitura, los conceptos de autoridad y competencia van ligados íntimamente, toda vez que, para el debido cumplimiento de los fines encomendados a la Administración Pública, ésta debe contar con una competencia expresa establecida en Ley, la cual será llevada a cabo a través del servidor público designado para tal actividad según la estructura administrativa establecida (autoridad competente), con el objeto de que sus actuaciones se encuentren fundadas de pleno derecho y como consecuencia no se encuentren afectadas de invalidez e ineficacia. A mayor abundamiento, el artículo 2, fracción VI de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, define a la autoridad competente como la “dependencia o entidad de la Administración Pública del

<sup>109</sup> LARES MARTÍNEZ, Eloy, *Ob. Cit*, pag. 398.

<sup>110</sup> PARADA, Ramón, *Ob. Cit*, pag. 35.

<sup>111</sup> LARES MARTÍNEZ, Eloy, *Ob. Cit*, pag. 397.

Distrito Federal facultada por los ordenamientos jurídicos, para dictar, ordenar o ejecutar un acto administrativo”.

### 1.3.6-SANCIÓN ADMINISTRATIVA

La sanción administrativa, es la “facultad sancionadora de la Administración Pública, siendo aquellas consecuencias represivas de un hecho ilícito, previstas en disposiciones jurídicas y cuya imposición le corresponde a la autoridad administrativa para garantizar su buen funcionamiento y garantizar el orden social”.<sup>112</sup>

Por lo tanto “para que se efectúe la imposición de una sanción debe existir en primer término una norma que exija o prevea la obligación de dar, hacer u omitir, y después el desplazamiento de una conducta que encuadra en contrario a esa obligación de dar, hacer u omitir, expuesta en primer término; es decir, que dicha conducta prevista sea ilegal”.<sup>113</sup> Las sanciones administrativas se tipifican por infracciones, que son “todo acto, hecho u omisión de una persona que sin ser trascendental viole el orden público establecido por la Administración Pública, para la consecución de sus fines, tales como mantener el orden público y presentar un servicio eficiente en la administración de los servicios”.<sup>114</sup>

A través de las sanciones administrativas, la autoridad obliga a los gobernados cumplan cabalmente con sus obligaciones, dicha potestad sancionadora de la Administración, es reconocida expresamente reconocida por el artículo 21 constitucional, al facultar a ésta la aplicación de sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, además de aquellas leyes especiales que son facultad exclusiva

---

<sup>112</sup> Diccionarios Jurídicos Temáticos. Derecho Administrativo, Volumen 3, *Ob. Cit*, pags. 228-229.

<sup>113</sup> SALDAÑA MAGALLANES, Alejandro A, “*Requisitos esenciales y medios de defensa de las multas administrativas y fiscales 2005*”, Ed. ISEF. México, 2005, pag. 16.

<sup>114</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, “*Compendio de Derecho Administrativo*”, Ed. Porrúa, México, 1999, pag. 871.

de supervisión, vigilancia y sanción de las mismas, como es el caso de la Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento que facultan a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía a supervisar, vigilar y en su caso sancionar (a través de un extrañamiento, una observación o en su caso el inicio de proceso administrativo) a aquellos permisionarios y/o concesionarios, que no se ajusten al cumplimiento de lo previsto en la normatividad que en materia de radio y televisión rige, gozando en ciertos casos, de facultades discrecionales para su imposición, pero siempre de manera fundada y motivada.

## CAPITULO 2.- REGULACIÓN JURÍDICA

La regulación jurídica de la radio y la televisión abierta, es de suma importancia ya que dicho servicio constituye una actividad de interés público, la cual es supervisada, protegida y vigilada por el Estado para el debido cumplimiento de la función social, por lo tanto, es propicio que a través de la normatividad vigente se fortalezca la función social que le corresponde desempeñar a la radio y la televisión abierta, así como al creciente compromiso de la divulgación de las actividades del Estado, con la correcta utilización de los Tiempos Oficiales, llevándose a cabo con transparencia y objetividad, teniendo la sana finalidad de orientar preferentemente a la población al conocimiento y ampliación de una mejor educación, acontecimientos de carácter cultural, político, deportivo, extensión de sus conocimientos y otros asuntos de interés general, tanto nacional como internacional, lo cual parte de la base fundamental de una normatividad acorde a las necesidades primordiales de la sociedad, sin la cual, no es posible la confianza mutua existente entre el Estado y los gobernados y por tanto la credibilidad en las instituciones gubernamentales.

### 2.1.- JERARQUÍA NORMATIVA

Kelsen, en su Teoría Pura del Derecho<sup>115</sup>, establece que la ciencia jurídica es el derecho mismo, ya que dicho objeto lo constituyen las normas jurídicas, por un lado y por el otro, la conducta humana, en cuanto a contenido de aquellas, por lo tanto dichas conductas, interesarán al derecho, si son constituidas como resultado de las normas jurídicas.

Si partimos de la concepción de que el orden jurídico es un sistema de normas, es necesario saber que es lo que funda la diversidad de normas y sobre todo cuando es que una norma pertenece a determinado orden normativo. El fundamento de validez de una

---

<sup>115</sup> KELSEN, Hans, “*Teoría pura del derecho*”, Ed Porrúa, México, 2000.

norma no es su conformidad con la realidad, es decir, no es válida por ser eficaz, por lo que sólo una autoridad competente puede establecer normas válidas, derivada de la competencia que otra norma le otorgue para tales efectos, a la cual estarán sujetos la autoridad competente así como los individuos obligados a obedecer los preceptos en ella establecida. Una norma válida obliga a los gobernados a comportarse de una manera determinada, a tal efecto Kelsen señala “la pregunta por la validez de la norma –es decir, la pregunta por qué un hombre debe comportarse así-, no puede ser contestada mediante la verificación de un hecho empírico, ya que el fundamento de validez de una norma no puede ser semejante hecho. De que algo sea, no puede seguirse que algo pueda ser; así como, de que algo sea debido, no puede seguirse, que algo sea. El fundamento de validez de una norma sólo puede encontrarse en la validez de otra norma. La norma que representa el fundamento de validez de otra, es caracterizada metafóricamente, como una norma superior en relación con la inferior”.<sup>116</sup>

Del anterior razonamiento, se determina que la razón o fundamento de validez de una norma está siempre en otra norma, nunca en un hecho en si, además, una norma que representa el fundamento de validez de otra, es considerada jerárquicamente superior, sin embargo, el problema principal estriba en el hecho de que la búsqueda del fundamento de validez en las normas no puede seguir hasta el infinito, por lo que Kelsen, determina que la búsqueda final se encuentra en una norma suprema, denominada norma fundante básica.<sup>117</sup> La norma fundante, “es la que constituye la unidad de una multiplicidad de normas en tanto representa el fundamento de validez de todas las normas que pertenecen a ese orden”,<sup>118</sup> luego entonces, todas las normas cuya validez puede ser referida a una misma norma fundamental, constituyen un orden normativo.

Kelsen, distingue dos tipos de órdenes normativos, el primero lo denomina estático, en el cual las normas que pertenecen a dicho orden normativo “son válidas por su

---

<sup>116</sup> Idem, pag. 201.

<sup>117</sup> Idem, pag. 202.

<sup>118</sup> Idem.

contenido; en tanto que su contenido puede ser referido a una norma bajo cuyo contenido, contiene las normas que constituyen el orden y admiten ser subsumido como lo particular bajo lo universal”,<sup>119</sup> es decir, la conducta humana indicada por las normas se considera como debida, en virtud de su dignidad intrínseca, porque su cualidad tiene una cualidad intrínsecamente evidente que le confiere validez, tal es el caso de las normas morales. El segundo tipo de normas, lo denomina de tipo dinámico, en virtud de que “la norma fundante que presupone, no tiene otra cosa que el establecimiento de un hecho productor de normas, el facultamiento de una autoridad normadora o, lo que significa lo mismo, contiene una regla que determina como deben producirse las normas generales e individuales del orden sustentado en una norma fundante básica”.<sup>120</sup>

Por lo tanto, podemos determinar que el orden jurídico se concibe como un conjunto de normas jerárquicamente estructuradas bajo el principio dinámico, ya que “una norma jurídica no vale por tener un contenido determinado, es decir, no vale porque su contenido pueda inferirse, mediante un argumento deductivo lógico de una norma fundante básica presupuesta, sino por haber sido producida de determinada manera y, en última instancia, por haber sido producida de la manera determinada por una norma fundante básica presupuesta”,<sup>121</sup> lo cual da como resultado que haya normas superiores, que determinan los órganos, los procesos de creación o los contenidos y normas inferiores, que son aquellas que han sido creadas siguiendo un procedimiento establecido por una norma superior, guardando entre sí una relación de superioridad e inferioridad.<sup>122</sup>

Ahora bien, la “norma fundante de un orden jurídico, no es una norma material que, por considerarse inmediatamente evidente el contenido, sea presupuesto como norma suprema, a partir de la cual, mediante una operación lógica, puedan derivarse normas del comportamiento humano, como lo particular se infiere de lo universal. Las normas de un

---

<sup>119</sup> Idem, pag. 203.

<sup>120</sup> Idem, pag. 204.

<sup>121</sup> Idem, pag. 205.

<sup>122</sup> Idem, pags. 207-208.

orden jurídico, tienen que ser producidas por un acto particular de imposición, son normas impuestas, es decir, normas positivas, elementos de un orden positivo. En este sentido, la norma fundante básica es la instauración del hecho fundante de la producción de derecho y puede ser designada, en ese sentido, como constitución en sentido lógico-jurídico, para diferenciarla de la constitución en sentido jurídico-positivo”<sup>123</sup>. De lo anterior, se desprende que la norma fundamental trasciende los límites del orden jurídico positivo, en donde la autoridad suprema es el constituyente, ya que según Kelsen, existe una autoridad superior de estos que les autoriza dictar una constitución, lo que en nuestro sistema jurídico positivo mexicano no es aceptado, ya que la autoridad superior y última para dictar una constitución, lo es el constituyente.

Por otra parte, las normas de un orden jurídico cuyo fundamento de validez se encuentra en una norma básica fundamental, no se encuentran situadas en el mismo nivel, sino en forma escalonada, es decir, de supra y subordinación, luego entonces, “entre una norma de nivel superior y una norma de nivel inferior –es decir, entre una norma que determina la producción de otra, y esta otra- no puede suscitarse ningún conflicto, dado que la norma de nivel inferior tiene en la norma de nivel superior su fundamento de validez”,<sup>124</sup> a lo que Kelsen llama la construcción escalonada del orden jurídico.<sup>125</sup>

En esa tesitura, dentro del orden jurídico mexicano, la norma fundante básica, se encuentra representada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “que como constitución escrita, no sólo contiene normas que regulan la legislación, esto es, la producción de normas jurídicas generales, sino también disposiciones según las cuales las normas contenidas en ese documento, no pueden ser derogadas o modificadas como simples leyes, sino sólo bajo condiciones más difíciles mediante un procedimiento especial”<sup>126</sup>, “lo cual constituye el fundamento jurídico-positivo de todo orden jurídico”.<sup>127</sup>

---

<sup>123</sup> Idem, pag. 206.

<sup>124</sup> Idem, pag. 217.

<sup>125</sup> Idem.

<sup>126</sup> Idem, pag. 233.

<sup>127</sup> Idem.

El nivel siguiente a la Constitución, se encuentra conformado por las normas jurídicas generales u ordinarias producidas por vía legislativa, es decir, por los órganos especiales facultados para producir normas generales aplicables por los tribunales y órganos administrativos<sup>128</sup> (artículos 50, 71 y 73 constitucional).

En ese mismo sentido, “la norma general que enlaza a un hecho determinado en abstracto, una consecuencia también abstractamente determinada, requiere, para poder ser aplicada, individualizarse. Tiene que establecerse si, en concreto, se ha producido el hecho que la norma general determina en abstracto, y, en ese caso concreto, tiene que imponerse un acto coactivo concreto, que también se encuentra determinado en abstracto en la norma general, de ahí que la aplicación de una norma general a un caso concreto consiste en la producción de una norma individual, en la individualización de la norma general. Y de ahí que la función de la norma general aplicable, pueda consistir también en determinar el contenido de la norma individual que será producida por el acto judicial o administrativo, por la sentencia judicial o la resolución administrativa”,<sup>129</sup> por lo tanto, las leyes generales u ordinarias representan un acto de aplicación de preceptos constitucionales.

Las leyes ordinarias se dividen en dos grupos, “de organización y de comportamiento. A las primeras suele llamárseles orgánicas. Su fin primordial consiste, como el nombre lo indica, en la organización de los poderes públicos, de acuerdo con las normas constitucionales. Las segundas tienen como finalidad esencial regular la conducta de los particulares”.<sup>130</sup>

Posteriormente a estas normas, se encuentra en el siguiente nivel del escalafón normativo, los reglamentos, que si bien es cierto que en principio, la Constitución establece como órgano facultado para la creación de leyes al Poder Legislativo, también es

---

<sup>128</sup> Idem, pags. 235-240.

<sup>129</sup> Idem.

<sup>130</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, “*Introducción al estudio del derecho*”, Ed. Porrúa, México, 1984, pag. 86.

cierto que el Poder Ejecutivo, puede dictar reglamentos derivado de leyes generales u ordinarias, en las cuales tendrán sus sustento legal (artículo 89 constitucional).

Como último escalón, encontramos a las normas individualizadas, las cuales pueden ser producto del acto judicial o del negocio jurídico, tal es el caso de las sentencias judiciales, ya que tal y como lo establece Kelsen “desde el punto de vista dinámico, la norma individual creada por la decisión judicial es una etapa de un proceso que principia con el establecimiento de la Constitución, continua con la legislación y la costumbre, y culmina en las decisiones judiciales”.<sup>131</sup>

A modo de conclusión y en relación con la normatividad que rige el Tiempo de Estado en la radio y la televisión abierta en nuestro país, podemos determinar que el sistema normativo tiene su fundamento legal constituido de la siguiente manera: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Radio y Televisión, Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión, Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, así como sus manuales, acuerdos y circulares correspondientes.

## **2.2.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

La radio y la televisión abierta tiene su fundamento constitucional en los artículos 27, párrafo cuarto y sexto, 28 y 42, fracción VI, en virtud de que el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional corresponde a la Nación en la extensión y términos que fije el derecho internacional, debido a que no se pueden interrumpir las frecuencias de los demás Estados internacionales, llevándose a cabo convenios concurrentes para tales efectos, así como que dicho dominio directo es inalienable e

---

<sup>131</sup> KELSEN, Hans, “*Teoría general del derecho y del estado*”, UNAM, México, 1995, pag. 159.

imprescriptible y deberá llevarse a cabo mediante concesiones licitadas por el Ejecutivo Federal debido a que el Estado no tiene la capacidad suficiente para impartir tal servicio, así como su uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, dejando en manos de los particulares su atención sin que esto impida la supervisión y vigilancia dentro de tales actividades por parte del Ejecutivo, siendo regulado por leyes específicas.

Si bien es cierto que nuestra Carta Magna no hace alusión expresa de que la radio y la televisión abierta sea un servicio público impropio, en nuestra consideración y en relación con la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones, tiene características del mismo, es decir, el espectro radioeléctrico propiedad de la Nación es concesionado a particulares quienes tiene la encomienda de proporcionar el servicio de radiodifusión y cumplir con una actividad de interés público, en cumplimiento de la función social, cuyo objetivo es contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de convivencia humana en nuestro país, por tal motivo, las transmisiones de radio y televisión abierta son un servicio público de vital importancia para el país, sin embargo el Gobierno Federal no ha sabido controlar y beneficiarse de tal actividad que cada día está más abandonada por el Gobierno y más aprovechada por el sector privado, que poco a poco ha sabido ir ganando terreno en esta materia para el cumplimiento de sus beneficios propios y comerciales, enriqueciéndose de forma abrumadora y sobrepasando los límites normativos y de gobernabilidad que se tiene en el país, sin mencionar que nuestro régimen jurídico actual es obsoleto y obstaculizador para la introducción reformatoria modernista que hoy en día México necesita.

### **2.3.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

En su artículo 27, fracción XXI, establece la facultad a la Secretaría de Gobernación de vigilar las transmisiones de radio y televisión abierta, para que se mantengan dentro de

los límites a la vida privada, a la paz y moral pública y a la dignidad personal, no atacando derechos de terceros ni que provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público, lo cual se encuentra inserto en el Reglamento Interior de la citada dependencia Federal, en el artículo 25.

Asimismo en su artículo 36, fracción III, otorga la facultad a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para otorgar concesiones y permisos previa opinión de la Secretaría de Gobernación en cuanto hace a la explotación uso o aprovechamiento de los servicios de radiodifusión comerciales, experimentales, culturales, de aficionados, así como para vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones, entre otros, plasmado ampliamente en sus artículos 5, 23, 24 y 37 bis de su Reglamento Interior.

El artículo 38, fracciones XXIX y XXX bis, disponen que la Secretaría de Educación Pública, establecerá los criterios educativos y culturales en la producción y promoción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial, con apego a lo dispuesto por el artículo 3 Constitucional cuando se trate de cuestiones educativas, dirigiendo y coordinando la administración de las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, con exclusión de las que dependan de otras Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

#### **2.4.- LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN Y SU REGLAMENTO**

Esta normatividad es de orden público y tiene por objeto regular el servicio de radiodifusión, entendiéndose por tal aquel que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado para tal servicio, mediante el cual la población recibe de manera

directa y gratuita las señales enviadas utilizando los aparatos comúnmente conocidos como radio y televisión, comprendiendo el uso y aprovechamiento de las ondas electromagnéticas, mediante la instalación, funcionamiento y operación de estaciones radiodifusoras por los sistemas de modulación, amplitud o frecuencia, televisión, facsímil o cualquier otro procedimiento técnico posible, dentro de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico atribuidas a tal servicio, siendo una actividad de interés público, la cual el Estado la protegerá y vigilará para el debido cumplimiento de la función social constituyendo vínculos de integración nacional y enaltecimiento de la vida en común, a través de sus actividades culturales, de recreación y de fomento económico.

Otorga competencia en su artículo 9, 17, 17-A y 18-B, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para que por conducto de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, ejercite las facultades que le confiere la Ley Federal de Telecomunicaciones y promueva la más amplia cobertura geográfica y de acceso a sectores sociales de menores ingresos, las inversiones en infraestructura y servicios de radio y televisión en el país, impulsando su desarrollo regional, la investigación y el desarrollo tecnológico en materia de radiodifusión, la capacitación y el empleo de mexicanos, interprete la Ley Federal de Radio y Televisión para efectos administrativos en el ámbito de su competencia y reservándose la resolución sobre el rescate de frecuencias al Secretario de Comunicaciones y Transportes. Asimismo y para efectos de otorgamiento de concesiones a través de licitaciones públicas de las cuales el Gobierno Federal tendrá derecho a recibir una contraprestación económica por la misma, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicará en el Diario Oficial de la Federación, el programa de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión, considerando para determinar la ubicación de las estaciones de radiodifusión y las demás características de las frecuencias que serán licitadas, los fines de la radio y televisión previstos por el artículo 5 de la Ley Federal de Radio y Televisión, las condiciones del mercado del servicio de radiodifusión en la plaza o región de que se trate y las solicitudes que, en su caso, le hayan sido presentadas previamente por los interesados, solicitando cualquier interesado, dentro

de los 30 días naturales siguientes a la publicación del programa, que se liciten frecuencias y coberturas geográficas adicionales o distintas de las ahí contempladas, casos en los cuales, la Secretaría resolverá lo conducente en un plazo que no excederá de 30 días naturales. En ese mismo sentido la Comisión Federal de Telecomunicaciones, deberá publicar la convocatoria para la licitación de nuevas concesiones en el Diario Oficial de la Federación, poniendo a disposición de los interesados las bases de la licitación, en un plazo máximo de 30 días naturales contados a partir de la citada publicación.

Ahora bien, los artículos 6, 59, 61 de la Ley Federal de Radio y Televisión, 15, 16 y 17 de su Reglamento, establecen la obligación de los concesionarios y/o permisionarios de llevar a cabo transmisiones gratuitas diarias de 30 minutos continuos o discontinuos dedicados a temas educativos, culturales, sociales, políticos, deportivos o de otros asuntos de interés general, nacional e internacional, es decir, de aquel tiempo comúnmente conocido como Tiempos Oficiales, los cuales se encuentran divididos en dos: el tiempo cuyo uso le corresponde al Estado (tiempo de Estado) y aquel derivado del decreto presidencial por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de radio y televisión el pago del impuesto que se indica (tiempo fiscal), para los fines que el mismo establezca, tiempos que aparentemente son idénticos pero que tiene función y normatividad distinta.

## **2.5.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN**

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en su artículo 25, establece las atribuciones que se van a ejercer en materia de radio y televisión abierta así como en materia cinematográfica. Específicamente con referencia al Tiempo de Estado, sus fracciones IV, XXII, XXIV, XXV, XXVI, XXX y XXXIII, determinan que promoverá con la intervención que corresponda a otras dependencias, la producción de programas de radio y televisión que contribuyan al fortalecimiento de la integración y descentralización

nacionales; el correcto uso del tiempo que corresponda al Estado en las estaciones de radio y televisión; conocer previamente los boletines que los concesionarios o permisionarios estén obligados a transmitir gratuitamente y ordenar a éstos su difusión, salvo en los casos de notoria urgencia, en los cuales las autoridades podrán directamente y bajo su responsabilidad, ordenar su transmisión de acuerdo con lo señalado por el artículo 60 de la Ley Federal de Radio y Televisión; colaborar con la Comisión de Radiodifusión para transmitir los programas de los partidos políticos por radio y televisión según lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sus disposiciones reglamentarias y demás normas aplicables; realizar los estudios, investigaciones, análisis y evaluaciones necesarias para conocer oportunamente los efectos de las transmisiones de radio y televisión y de las exhibiciones cinematográficas sobre las actividades del Ejecutivo Federal y en su caso, proponer las medidas que deban adoptarse; supervisar la cobertura y producción para la televisión de los programas informativos relacionados con las actividades del titular del Poder Ejecutivo Federal y sus dependencias, así como los correspondientes a los actos que señala el Calendario Cívico de Conmemoraciones; coordinarse, previo acuerdo del Secretario, con la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República y con las unidades de comunicación social de la Administración Pública Federal, de los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, para la producción televisiva de programas informativos acerca de las actividades del Gobierno Federal, entre otros.

### **CAPÍTULO 3.- AUTORIDADES COMPETENTES**

Las autoridades administrativas competentes son las ejecutoras de lo preceptuado en la normatividad administrativa vigente, es decir, son aquellas investidas por Ley, de facultades para dictar determinaciones y hacer cumplir las mismas, en ese sentido, la coacción ejercida a los gobernados se lleva a cabo por conducto de éstas, derivadas de sus actividades que le son encomendadas, como son entre otras, la supervisión, la vigilancia y en su caso la sanción por incumplimiento a los preceptos jurídicos administrativos plasmados en las leyes y reglamentos correspondientes.

#### **3.1.- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y DIRECCIÓN GENERAL DE RADIO, TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFÍA**

La Secretaría de Gobernación por conducto de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, ejerce las atribuciones que las leyes y reglamentos le confieren en materia de radio, televisión, cinematografía.

Entre sus facultades, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, supervisa los contenidos de radio, televisión y cinematografía, para su clasificación, transmisión, comercialización, distribución y exhibición, según sea el caso; asimismo es la encargada de coordinar y supervisar técnicamente la transmisión, enlace y distribución de los programas oficiales, radiofónicos y televisivos solicitados por la Presidencia de la República o la Secretaría de Gobernación, como el Himno Nacional y el programa la Hora Nacional, entre otros. En referencia al tiempo de Estado, los artículos 10, fracción IV, de la Ley Federal de Radio y Televisión, 9, fracción X, 15 y 16 de su Reglamento, disponen que la Secretaría de Gobernación por conducto de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, y en coordinación del Consejo Nacional de Radio y Televisión, vigilará y proveerá lo necesario para el uso del tiempo en cuyo uso le corresponda al Estado, toda

vez que a la misma proporcionará el material y propondrá los horarios de transmisión correspondientes.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción V, de la Ley Federal de Radio y Televisión, 9, fracción XV, 51, 52 de su Reglamento, la citada Dirección General, se encuentra facultada para imponer las sanciones que correspondan por incumplimiento a las disposiciones legales que obligan a los concesionarios y/o permisionarios a transmitir el Tiempo de Estado.

### **3.2.- OTRAS AUTORIDADES**

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, está facultada para licitar y otorgar las concesiones y en su caso los permisos de radio y televisión abierta y resolver, en su caso, sobre su prórroga, así como declarar administrativamente su caducidad, nulidad, rescisión o revocación, asimismo, la Secretaría por conducto de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, se encargará de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de la radiodifusión en México.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante Decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha diez de octubre del año dos mil dos, se le autoriza para a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, toda vez que el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el treinta y uno de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho y cuya vigencia inició el primero de julio de mil novecientos sesenta y nueve, establece un impuesto que grava el importe total de los pagos que se efectúen por los servicios prestados por empresas que funcionan al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la Nación, cuando la actividad del concesionario

esté declarada expresamente de interés público por la ley, dentro de las cuales se encuentran las concesionarias de estaciones de radio y televisión. Asimismo, la Secretaría por conducto de sus unidades administrativas competentes ejecutan el cobro de las multas impuestas por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, por incumplimiento a las obligaciones a cargo de los concesionarios y/o permisionarios de radio y televisión abierta.

El Consejo Nacional de Radio y Televisión, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 59, 90, de la Ley Federal de Radio y Televisión, 16, 49, fracción VII, de su Reglamento y numeral 8 del Manual de Operación del Consejo Nacional de Radio y Televisión y por conducto de su Secretario Técnico -Director General de la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación-, fijará de común acuerdo con los concesionarios y/o permisionarios, los horarios de transmisión del tiempo cuyo uso le corresponde al Estado, con base en las propuestas que previamente formule la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, además de coordinar las emisiones correspondientes.

El Instituto Federal Electoral, por conducto de su Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión y 43 a 47 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tendrán a su cargo la difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos, así como el trámite de las aperturas de los tiempos correspondientes, en los cuales del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político disfrutará de 15 minutos mensuales en cada uno de estos medios de comunicación, tendiendo derecho los partidos políticos, además del tiempo regular mensual, a participar conjuntamente en un programa especial que establecerá y coordinará la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, para ser

transmitido por radio y televisión dos veces al mes, asimismo, los tiempos destinados a las transmisiones de los programas de los partidos políticos y del Instituto Federal Electoral, tendrán preferencia dentro de la programación general en el tiempo estatal en la radio y la televisión, cuidando que los mismos sean transmitidos en cobertura nacional y los concesionarios los deberán transmitir en horarios de mayor audiencia. La Dirección Ejecutiva, gestionará el tiempo que sea necesario en la radio y la televisión para la difusión de las actividades del Instituto así como las de los partidos políticos en tiempos de elección.

El Poder Legislativo, tiene ingerencia como autoridad competente en materia de radio y televisión, ya que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 71 y 73, fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene la facultad de expedir todas las leyes que sean necesarias para el buen funcionamiento del Estado.

El Poder Judicial, por conducto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, será la autoridad competente de conformidad con lo dispuesto por el artículo 11, fracciones III, XIII y XIV, para conocer de los juicios de nulidad que se promuevan en contra las resoluciones definitivas, en las que se impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales; las dictadas por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo así como las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones del citado artículo. Asimismo, los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, son competentes de conformidad con lo dispuesto por el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, 158 y 159 de la Ley de Amparo, para conocer del recurso de revisión interpuesto por la autoridad emisora del acto administrativo impugnado en juicio de nulidad o bien del amparo directo ejercido por el gobernado inconforme por la resolución dictada dentro del juicio de nulidad correspondiente.

#### **CAPITULO 4. EL TIEMPO DEL ESTADO EN LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN, SU REGLAMENTO Y SU PROBLEMÁTICA JURÍDICA**

Desde la publicación de la Ley Federal de Radio y Televisión en 1960 y posteriormente de su Reglamento en 1973, abrogado por el de 2002, las acepciones 'tiempos de estado, tiempos fiscales y tiempos oficiales', son usadas de manera similar y equívocamente para referirse al tiempo gratuito de transmisión que las estaciones de radio y televisión están obligadas, de conformidad con la Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento. Estas denominaciones jurídicas y técnicamente distintas entre sí, actualmente han sido acogidas y distinguidas en el Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Generales para la Orientación, Planeación, Autorización, Coordinación, Supervisión y Evaluación de las Estrategias, los Programas y las Campañas de Comunicación Social de las Dependencias y Entidades de las Administración Pública Federal para los ejercicios 2005-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2004. En ese mismo sentido y con el paso del tiempo, ha ido variando el porcentaje del tiempo obligatorio de transmisión, ya que no es el mismo desde la publicación de la Ley de Radio y Televisión de 1960 hasta nuestros días.

Como consecuencia de la modernidad tecnológica que a acogido nuestro país en materia de medios electrónicos, ha variado la forma en que son enviadas y distribuidas las pautas y materiales de transmisión de los tiempos oficiales, llevadas a cabo por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, en coordinación con el Consejo Nacional de Radio y Televisión y de común acuerdo con los concesionarios y/o permisionarios, dando como consecuencia, la implementación del Sistema de Distribución Digital de Información y Materiales para Radio y Televisión (DDIM), presentado públicamente ante los medios de comunicación por el Secretario de Gobernación, el día dos de diciembre del año dos mil cinco.

Derivado de lo anterior, surgen las siguientes interrogantes: ¿para la utilización del Tiempo de Estado, qué ventajas y que desventajas se derivan del acuerdo de voluntades reconocido entre autoridad y concesionarios y/o permisionarios?, ¿El Consejo coordina de iure tales emisiones o la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC), actúa de facto? y por último ¿Qué sustentabilidad jurídica tienen los actos administrativos derivados de los tiempos oficiales distribuidos a través del Sistema de Distribución Digital de Información y Materiales para Radio y Televisión (DDIM)?

#### **4.1.-TIEMPOS OFICIALES**

##### **4.1.1.- TIEMPO DE ESTADO**

Parte importante en las transmisiones de la radio y la televisión abierta, es el Tiempo de Estado, siendo éste la forma mediante la cual el Estado se allega de tiempo de transmisión, el cual encuentra su fundamento jurídico en los artículos 6, 59 y 61 de la Ley Federal de Radio y Televisión y 15, 16 y 17 de su Reglamento, señalando la obligación de los concesionarios y permisionarios de efectuar transmisiones diarias gratuitas, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales, de orientación social, político, deportivo y otros asuntos de interés general, nacionales e internacionales; la Secretaría de Gobernación proporcionará el material para el uso de dicho tiempo a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía y los horarios de transmisión, se fijarán de común acuerdo con los concesionarios y permisionarios, con base en las propuestas que formule dicha Dirección General y coordinados por el Consejo Nacional de Radio y Televisión.

Ahora bien, desde la publicación de la Ley Federal de Radio y Televisión, en el Diario Oficial de la Federación, el día diecinueve de enero del año de mil novecientos sesenta, hasta nuestros días, la normatividad relativa al Tiempo de Estado, ha sido

modificada y complementada con diversos Reglamentos, acuerdos y lineamientos a efecto de otorgar mayor eficacia en su aprovechamiento.

- La Ley Federal de Radio y Televisión, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día diecinueve de enero de mil novecientos sesenta, en sus artículos 59 y 61, hacen referencia textual a lo siguiente:

*“Artículo 59.- Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión.*

*Artículo 61.- Para los efectos del artículo 59 de esta ley, el Consejo Nacional de Radio y Televisión oirá previamente al concesionario o permisionario y, de común acuerdo con ellos, fijará los horarios a que se refiere el citado artículo.”*

En la iniciativa que contenía el proyecto de la Ley Federal de Radio y Televisión, suscrita por las Comisiones de Radio y Televisión y de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados, publicada en el Diario de los Debates, el día diez de noviembre del año de mil novecientos cincuenta y nueve, proponía en el artículo 69, que las trasmisiones del Tiempo de Estado tuvieran una duración de hasta 60 minutos, distribuidos en forma continua o discontinua, además de que el aprovechamiento de dicho tiempo y el suministro de materiales serían coordinados exclusivamente por el Consejo Nacional de Radio y Televisión, sin embargo, en la publicación oficial de la Ley Federal de Radio y Televisión, se consideró conveniente disminuir el tiempo a que hacía referencia el artículo propuesto, en virtud de que además de dichas transmisiones (tiempo de estado), también

se les imponía la obligación a los concesionarios y permisionarios en diversos artículos, de encadenarse cuando se tratara de información referente a la seguridad nacional, además de transmitir información sobre acontecimientos nacionales e internacionales, a juicio de la Secretaría de Gobernación, lo cual no formaba parte del tiempo obligatorio de transmisión (tiempo de estado), asimismo y con respecto del Consejo Nacional de Radio y Televisión, se determinó no investirlo de autoridad, sino de un órgano de coordinación y consulta, por lo tanto, se disminuyó de 60 a 30 minutos el Tiempo de Estado y el Consejo Nacional sólo coordinaría las emisiones, en común acuerdo con los concesionarios y permisionarios, ya que el Ejecutivo Federal sería quien señalaría que dependencia debía proporcionar el material a transmitir, dejando lagunas jurídicas en cuanto a la dependencia que distribuiría el material a transmitir, ya que las pautas de transmisión se entendía que corresponderían al Consejo Nacional de Radio y Televisión derivado del acuerdo de voluntades entre concesionarios y permisionarios, no obstante que de facto las facultades de referencia fueran ejercidas por la Secretaría de Gobernación, a través de su Dirección General de Información, toda vez que tampoco se estableció la forma de operación del citado Consejo y como consecuencia la forma en que se daría el acuerdo de voluntades referente al Tiempo de Estado

- El Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día cuatro de abril de mil novecientos setenta y tres, en sus artículos 8, 9, 12 y 13, estableció textualmente:

*“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 las ejercerá por conducto de las Direcciones Generales de Información y Cinematografía.*

*Artículo 9.- A la Dirección General de Información compete:*

*I.- Señalar el grado de prioridad que le corresponda para su difusión, según su importancia, a los programas elaborados por las dependencias y organismos públicos que se transmitan en el tiempo del Estado, a que se refiere el Artículo 59 de la Ley de la materia;*

*Artículo 12.- Es obligación de las estaciones de radio y televisión, incluir gratuitamente en su programación diaria 30 minutos, continuos o discontinuos sobre acontecimientos de carácter educativo, cultural, social, político, deportivo y otros asuntos de interés general, nacionales e internacionales, del material proporcionado por la Secretaría de Gobernación. El tiempo mínimo en que podrá dividirse la media hora, no será menor de 5 minutos.*

*Artículo 13.- Los concesionarios o permisionarios de estaciones de radio y televisión, están obligados a conservar la misma calidad de transmisión que la utilizada en su programación normal, en el tiempo de que dispone el Estado.”*

De acuerdo al considerando IV del citado Reglamento, la obligación establecida en la Ley Federal de Radio y Televisión, de las estaciones de radio y televisión para transmitir programación de desarrollo social, quedaba pendiente al no fijar los instrumentos para hacerla efectiva, y precisar la dependencia competente para proporcionar el material, con el objeto de aprovechar un tiempo de estado, asimismo, el regular el compromiso de las estaciones de transmitir 30 minutos diarios, continuos o discontinuos, sobre acontecimientos de carácter educativo, cultural, social, político, deportivo y otros aspectos de interés general, nacionales e internacionales, garantizándose así, la posibilidad de beneficio social para la comunidad, por lo que a partir de su publicación, se estableció jurídicamente, la dependencia a cargo de la cual se iba a llevar a cabo lo referente a las transmisiones del tiempo de estado, la cual sería la Secretaría de Gobernación, por conducto de su Dirección General de Información, quien a partir de la coordinación y común acuerdo del Consejo Nacional de Radio y Televisión, con los concesionarios y

permisionarios y del pautado correspondiente, iba a distribuir el material a transmitir, nuevamente dejando de lado la forma de operación del Consejo y ejerciendo de facto sus atribuciones, la Dirección General de Información de la Secretaría de Gobernación.

- El seis de julio de mil novecientos setenta y siete, a través de modificaciones al Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación, se da a conocer la creación de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, no obstante, fue hasta el día trece de febrero de mil novecientos ochenta y nueve, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación, modificaciones tendientes a conferirle atribuciones referentes al uso del tiempo que corresponde al Estado en las estaciones de radio y televisión (tiempo de estado), el encadenamiento de las estaciones de radio y televisión, la producción y transmisión de La Hora Nacional, el cumplimiento de las leyes y reglamentos en materia de radio, televisión y cinematografía, entre otras. Por lo tanto, la citada Dirección General, ejercería las funciones que antes estaban a cargo de las Direcciones Generales de Información y de Cinematografía, a que hacía referencia el artículo 8 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión.

- El treinta de enero de mil novecientos ochenta y seis, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el cual se crea el Comité Asesor del Consejo Nacional de Radio y Televisión, el cual sus artículos 3, 4 y 5 estableció textualmente:

*“Artículo 3o.- El Comité Asesor tendrá la atribución de analizar los diversos aspectos del desempeño de la radio y la televisión en el cumplimiento de los fines que la ley les asigna, así como el de auxiliar al Consejo con las consultas, estudios, promociones y apoyos relacionados con las funciones del propio Consejo. **Sus resoluciones***

*tendrán carácter de opinión, incluyendo, en su caso, los votos particulares.*

*Artículo 4o.- Para los efectos de coordinar y apoyar las consultas del Consejo Nacional de Radio y Televisión al Comité Asesor, de recibir de este los resultados de sus trabajos y darle oportuno seguimiento a sus actividades, se designa Secretario Técnico al Director General de Radio, Televisión y Cinematografía.*

*Artículo 5o.- El Comité Asesor se reunirá cada vez que sea convocado por el Presidente del Consejo Nacional de Radio y Televisión, por conducto de la Secretaría Técnica, y sesionará por lo menos una vez cada trimestre". (el énfasis es propio)*

Con la publicación del citado Decreto, no se cubren las lagunas jurídicas respecto de la forma de operación del Consejo Nacional de Radio y Televisión, sin embargo, debido a que de facto la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, de la Secretaría de Gobernación, ejercía atribuciones del Consejo, se determinó designar al Director General de la citada Dirección, como Secretario Técnico del Consejo, lo cual significaba un avance en la forma de operación y distribución del tiempo de estado.

- El diez de octubre del año dos mil dos, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión, mismo que abrogó el Reglamento del cuatro de abril de mil novecientos setenta y tres, así como del Decreto por el que se crea el Comité Asesor del Consejo Nacional de Radio y Televisión; en sus artículos 15, 16 y 17, se refieren al tiempo de estado de la siguiente forma:

*“Artículo 15.- Es obligación de las estaciones de radio y televisión incluir gratuitamente en su programación diaria, treinta minutos, continuos o discontinuos, sobre acontecimientos de carácter educativo, cultural, social, político, deportivo y otros asuntos de interés general, nacionales e internacionales, del material proporcionado por la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía.*

*La forma en que podrán dividirse esos treinta minutos será la siguiente:*

*I. Hasta 10 minutos en formatos o segmentos de no menos de 20 segundos cada uno, y*

*II. Veinte minutos en bloques no menores de 5 minutos cada uno.*

*El tiempo del Estado podrá ser utilizado de manera continua para programas de hasta treinta minutos de duración.*

*Artículo 16.- Los horarios de transmisión de materiales con cargo al tiempo del Estado a que se refiere el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, se fijarán de común acuerdo con los concesionarios y permisionarios con base en las propuestas que formule la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía.*

*Los concesionarios o permisionarios de estaciones de radio y televisión están obligados a conservar la misma calidad de transmisión que la utilizada en su programación normal, en el tiempo de que dispone el Estado.*

*Artículo 17.- En el ámbito electoral, para el uso y duración de los tiempos del Estado se observará lo previsto al efecto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.”*

La abrogación del anterior Reglamento, en lo referente al tiempo de estado, obedeció a que de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se establece la necesidad de fortalecer la función social que le corresponde desempeñar a la radio y la

televisión en su calidad de medios concesionados y permisionados, así como el compromiso de promover una eficiente administración y utilización del Tiempo de Estado, respecto al cual, no se omitió en forma complementaria buscar ajustar los tiempos del Ejecutivo Federal, lo cual será analizado en el apartado del denominado Tiempo Fiscal.

Asimismo y debido a que en el esquema jurídico que regulaba el Tiempo de Estado, existía incertidumbre en el alcance de audiencia efectiva que tienen los mismos en los medios electrónicos de comunicación, obligó a replantear su uso para que éstos puedan cumplir adecuadamente su propósito social, dando como consecuencia que se indicara la forma en que serían distribuidos para su mayor eficacia, además de especificar que sería la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, la encargada de distribuir el material a transmitir, conforme a las pautas propuestas por esta misma, lo cual daría pie a las atribuciones de facto de ésta, con respecto al acuerdo de voluntades del Consejo Nacional de Radio y Televisión y los concesionarios y/o permisionarios; en ese mismo sentido, la incorporación del artículo 17, que se refiere a la utilización del Tiempo de Estado en el ámbito electoral, de conformidad con lo establecido en los artículos 44 a 47 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otra parte, en sus artículo 47 a 50, se da nueva forma de integración del Consejo Nacional de Radio y Televisión y se le otorgan atribuciones para emitir su Manual de Operación y ratificando de manera permanente, con el cargo de Secretario Técnico, al Director General de Radio, Televisión y Cinematografía, asimismo, de conformidad con lo establecido por el artículo Cuarto Transitorio, el Consejo tenía la obligación de integrarse en un plazo no mayor a treinta días contados a partir del inicio de vigencia del Reglamento y de expedir su manual de operación a más tardar sesenta días después de instalado, situación que aconteció hasta casi un año tres meses después de la entrada en vigor del Reglamento de mérito.

- El quince de enero del año dos mil tres, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Manual de Operación del Consejo Nacional de Radio y Televisión, que tiene por objeto, establecer las normas conforme a las cuales el Consejo Nacional de Radio y Televisión ejercerá sus atribuciones y desarrollará sus trabajos, particularmente en lo relativo a sus sesiones, decisiones, incorporación de invitados permanentes, designación de invitados temporales, conformación de comités o grupos de trabajo, y operación de tiempos de Estado, de los cuales en su numeral 8, establece lo siguiente:

*“Con el propósito de utilizar de manera eficiente el tiempo diario de transmisión gratuita a que se refieren los artículos 59 de la ley y 15 de su Reglamento, el Consejo, por conducto del Secretario Técnico, escuchará previamente a los concesionarios o permisionarios, fijará de acuerdo con ellos los horarios de transmisión y coordinará las emisiones correspondientes.*

*El Secretario Técnico deberá mantener informado al Consejo sobre el uso que se le dé al tiempo antes mencionado.”*

Lo anterior, trae consigo una serie de confusiones al momento de llevar a cabo los trámites tendientes a las notificaciones de las pautas del Tiempo de Estado correspondiente, ya que el Director General de Radio, Televisión y Cinematografía, al emitir las mismas, da la posibilidad de que se abran dos vertientes jurídicas; la primera, que al ser el Secretario Técnico del Consejo, ya acordó previamente con los concesionarios y/o permisionarios las transmisiones y por lo tanto se debe acatar las mismas o bien la segunda, y más coherente y factible, la compactación de dos funciones al unísono, es decir, que al emitir las pautas y hacerlas del conocimiento de los interesados, debe entenderse que son las propuestas a que hace referencia la ley y que al no recibir contrapropuesta o negativa por parte de los concesionario y/o permisionarios, conlleva su aceptación por el sólo transcurso del tiempo y por tanto su obligatoriedad.

Por otra parte, es preciso señalar que si bien es cierto la radio y la televisión, es de jurisdicción federal, supervisada y vigilada por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, también lo es que, el Ejecutivo Federal, no es el único que puede disponer del citado tiempo, (aunque siempre ha sido quien tiene el control y mayor disponibilidad del mismo), ya que en coordinación con las dependencias federales, estatales y/o municipales que correspondan, se promoverá y difundirá su material, que a su vez la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, lo distribuirá conforme a las pautas de transmisión propuestas por la misma, surgidas del común acuerdo de entre el Consejo Nacional de Radio y Televisión y los concesionarios y/o permisionarios, esto es, priorizará discrecionalmente y se auxiliará de las dependencias tanto locales como federales para dar cumplimiento y participación a lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley Federal de Radio y Televisión, satisfaciendo el objetivo de ser una actividad de interés público que el Estado debe proteger y vigilar para el debido cumplimiento de su función social y contribuyendo al fortalecimiento de la integración nacional, coadyuvando el tiempo de estado a la difusión de carácter educativo, cultural, social, político, deportivo y otros asuntos de interés general, nacional e internacional, en los que el Gobierno Federal, Estatal y Municipal, estén interesados, siempre y cuando cumplan con los requisitos que establece el artículo 5, de los Lineamientos Generales para la Orientación, Planeación, Autorización, Coordinación, Supervisión y Evaluación de las Estrategias, los Programas y las Campañas de Comunicación Social de las Dependencias y Entidades de las Administración Pública Federal para los ejercicios 2005-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre del año dos mil cuatro, el cual establece la forma en que podrán dividirse los treinta minutos asignados, según lo dispuesto por el artículo 15 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión, es decir, hasta diez minutos en formatos o segmentos de no menos de veinte segundos cada uno, aptos para la transmisión de *spots* y veinte minutos en bloques no menores de cinco minutos cada uno o

bien de forma continua para programas de hasta treinta minutos, adecuados para las llamadas cápsulas.

Cabe precisar, que durante la emisión de los Tiempos de Estado, el concesionario no debe incluir mensajes comerciales ni comercializar de cualquier forma los mismo, en virtud de que durante dichas transmisiones, el Estado está utilizando el tiempo que por Ley le corresponde y nadie más lo puede utilizar o aprovechar, dándole la misma calidad de difusión, tal y como si fuera su propia programación, lo cual de ninguna forma afecta al concesionario o permisionario.

Luego entonces, el panorama que nos refiere la normatividad citada en párrafos anteriores, es que se ha ido modificando la misma, a efecto de dar mayor certeza y eficacia al aprovechamiento del Tiempo de Estado, sin embargo, existen diversidad de vaguedades que no permiten jurídicamente tener control sobre dichas transmisiones, ni la certeza de donde realmente surge la coordinación y propuestas, para el acuerdo de voluntades con los concesionarios y/o permisionarios, así como que el Ejecutivo Federal es quien tiene el acceso casi exclusivo de las transmisiones.

#### **4.1.2.- TIEMPO FISCAL**

Actualmente, el Tiempo Fiscal tiene su fundamento legal en lo dispuesto en el Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diez de octubre de dos mil dos. Sin embargo, -aunque no tanto como el Tiempo de Estado- ha variado su normatividad a través del los años.

- El primero de julio de mil novecientos sesenta y nueve, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades, el cual tuvo su fundamentación, en la facultad que le confería al Presidente de la República, la fracción I del artículo 2º de la Ley de Ingresos de la Federación de mil novecientos sesenta y nueve, así como en la Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos -Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por Ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación-, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el treinta y uno de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho.

En el citado acuerdo, se autorizaba a la Secretaría de Hacienda a recibir de los radiodifusores comerciales el pago en especie de un nuevo impuesto aprobado por el Congreso de la Unión seis meses antes, que como hasta la fecha, grava con el 25% de los ingresos facturados por las empresas concesionarias, el cual sería cubierto con el 12.5% del tiempo diario de transmisión de cada estación de radio y televisión, para que el Estado, a través del Ejecutivo Federal, fuera quien utilizara dicho tiempo.

La justificación otorgada por el Presidente de la República, verso en el sentido de la necesidad de que el Ejecutivo Federal, dispusiera de más tiempo de transmisión en las estaciones radiodifusoras y televisoras, para el cumplimiento de sus finalidades en beneficio del interés general, por lo que siendo atribución del Ejecutivo modificar las formas de pago y procedimiento de liquidación de los gravámenes fiscales, se acordaba autorizar el impuesto del pago correspondiente, además de que establecía que los tiempos se distribuyeran de manera equitativa y proporcional, por conducto del órgano que para tales fines se designara, el que oíría previamente al Consejo Nacional de Radio y

Televisión, en asuntos de su competencia. Asimismo, establecía una condicionante para no interrumpir el servicio de radiodifusión, es decir, para el caso de que el Ejecutivo Federal no utilizara, total o parcialmente el tiempo fiscal, el concesionario debería hacerlo para sus propios fines, con lo que ya no se cumplía con la finalidad del acuerdo sin embargo así se estableció otorgando prerrogativas a los obligados fiscales.

La Ley que estableció el impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación, en sus artículos 4 y 5, dispone que la base del impuesto, será el monto total de los pagos en efectivo o en especie que se hagan por los conceptos señalados en el artículo 1° de esa ley, así como que el impuesto se determinará aplicando la tasa del 25% a la base señalada en el artículo que antecede, en esa misma tesitura, contempla como sujetos pasivos del gravamen, a los contribuyentes que efectúen los pagos por los servicios obtenidos de empresas que funcionen al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la Nación y como responsables solidarios, a las personas que reciban dichos pagos, asignándoles la obligación de recabar y enterar el impuesto a cargo de los contribuyentes.

- El veintiuno de agosto de mil novecientos sesenta y nueve, fue publicado el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se constituye una Comisión Intersecretarial para utilizar el tiempo de transmisión de que dispone el Estado, en las radiodifusoras comerciales, oficiales y culturales.

La Comisión Intersecretarial, sería el órgano a que hacía referencia, el Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades, con la cual, se imponía una nueva modalidad de tiempo Fiscal, es decir, no sólo coordinaría el tiempo de las radiodifusoras comerciales (12.5%),

sino también, dispondría de un 12.5% del tiempo de transmisión de las estaciones radiodifusoras oficiales y culturales que operaran al amparo de permisos, siendo el único conducto para ordenar la transmisión de los programas que se difundían en esos tiempos, por lo que sólo oiría al Consejo Nacional de Radio y Televisión para asuntos de su competencia pero no así para la coordinación de las pautas a transmitir.

- El diez de octubre de dos mil dos, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, un Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, el cual abroga el Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el primero de julio del año mil novecientos sesenta y nueve, así como, el Acuerdo por el que se Constituye una Comisión Intersecretarial para utilizar el tiempo de transmisión de que dispone el estado en las radiodifusoras comerciales, oficiales y culturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de agosto de mil novecientos sesenta y nueve.

La justificación de la emisión del citado decreto, se debe a que en forma complementaria al Tiempo de Estado, se buscó ajustar los tiempos del Ejecutivo Federal y se estableció la necesidad de fortalecer la función social que les corresponde desempeñar a la radio y a la televisión en su calidad de medios concesionados y permisionados, así como el compromiso de promover una eficiente administración y utilización de los tiempos del Estado, por lo cual, era necesario ajustar los tiempos fiscales, además de existir incertidumbre en el alcance de audiencia efectiva que tienen los tiempos que administra el Ejecutivo Federal en los medios electrónicos de comunicación, lo que obligó a replantear su uso para que éstos puedan cumplir adecuadamente su propósito social y que con la

publicación del Decreto, se ofrecería certeza y seguridad jurídicas a los concesionarios de estaciones de radio y televisión, al prever una nueva forma en la que, en el futuro y en atención a su función social, las concesionarias podrán dar cumplimiento a las obligaciones fiscales que les impone el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho.

Derivado de lo anterior, se lleva a cabo un reajuste en los tiempos de transmisión, al establecer, que los concesionarios que tengan la calidad de responsables solidarios al pago de dicho impuesto y por tanto, como terceros interesados en el cumplimiento de esa obligación, pagarán la contribución correspondiente, con dieciocho minutos diarios de transmisión en el caso de estaciones de televisión, y con treinta y cinco minutos diarios en las de radio, para la difusión de materiales grabados del Poder Ejecutivo Federal con una duración de veinte a treinta segundos, sin que ello implique que haga transmisiones que constituyan una competencia a las actividades inherentes a la radiodifusión comercial, a cuyo efecto se precisa que cuando aquél realice campañas de interés colectivo, promoviendo el mayor consumo de bienes y servicios, lo hará en forma genérica, en tanto que la industria de la radiodifusión comercial se ocupará de la publicidad y propaganda de marcas, servicios o empresas específicos.

Asimismo, sigue conservando la condicionante de no interrumpir el servicio de radiodifusión, al señalar que si el Ejecutivo Federal no utilizare, total o parcialmente, los tiempos de transmisión, deberá hacerlo el concesionario para sus propios fines. Se integra la modalidad de horarios de transmisión, al disponer, que serán distribuidos de manera proporcional, dentro del horario de las 06:00 a las 24:00 horas en cada radiodifusora o televisora de que se trate, en términos de los requerimientos que emita la Dirección

General de Radio, Televisión y Cinematografía, de la Secretaría de Gobernación, a través de las pautas de transmisión.

Cabe precisar que, con las transmisiones que se lleven a cabo conforme a las pautas de transmisión que emita la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, quedará cubierto y liberado íntegramente el impuesto establecido por el artículo noveno de la Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el treinta y uno de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho, con el apercibimiento de que en caso de que el concesionario no proporcione los tiempos de transmisión a que esté obligado o no cumpla con sus otras obligaciones, el impuesto será cubierto de acuerdo con las disposiciones fiscales relativas al pago de contribuciones y, en su caso, se exigirá a través del procedimiento administrativo de ejecución, sin perjuicio de las demás acciones que procedan, lo cual estará sujeto a que la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, informe al Servicio de Administración Tributaria, de los casos en que el concesionario no transmita el tiempo a que esté obligado o no cumpla con sus otras obligaciones.

Tal y como se desprende de lo anterior, este decreto derogó el 12.5% del tiempo de transmisión diario de las concesionarias como pago en especie del impuesto a que se refería la Ley del treinta de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho y estableció el 1.25%, es decir, de 180 a 18 minutos diarios de transmisión en televisión y a 35 minutos en radio, así como la nulificación del el 12.5% de impuesto, para los permisionarios a que se refería el Acuerdo publicado el veintiuno de agosto de mil novecientos sesenta y nueve, por el que se constituye la Comisión Intersecretarial. Luego entonces, se bajo extremadamente el tiempo de transmisión, además de que otorga la facultad directa y exclusiva a la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía, para supervisar, vigilar y pautar el tiempo correspondiente, así como facultades de sanción y ejecución al Sistema de

Administración Tributaria para el caso de incumplimiento, como consecuencia de los reportes que para tales fines emita la Secretaría de Gobernación, por conducto de la citada Dirección General y sin que se mencione, que el tiempo fiscal será distribuido de manera porcentual por el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal que corresponda, lo que provocó en un principio el abuso por parte del Ejecutivo en la utilización del tiempo fiscal exclusivamente para sus fines.

- Para el Ejercicio Fiscal 2006, el veintidós de diciembre del año dos mil cinco, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, normatividad que cada año es ajustada de conformidad con las necesidades del país.

En su artículo 32, establece entre otras cuestiones, que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, supervisará la administración y distribución de los tiempos fiscales otorgados por las empresas de comunicación que operan mediante concesión federal, realizándose distribución del mismo de un 40% al Poder Ejecutivo Federal; 30% al Poder Legislativo Federal, distribuyéndose en partes iguales a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores; 10% al Poder Judicial Federal y 20% a los entes públicos federales, dando seguimiento, la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, a la utilización de los tiempos fiscales en períodos fijos de 45 días naturales, conforme a los cuales se pautará el tiempo a transmitir. Asimismo, estará facultada para reasignar estos tiempos cuando no hubieren sido utilizados con oportunidad o se encuentren subutilizados, ajustándose a la proporción porcentual establecida, informando a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía, cada 45 días naturales, sobre la utilización de los tiempos fiscales, así como sobre las reasignaciones que, en su caso, realice y autorizando los programas de comunicación social y las erogaciones que conforme a estos programas realicen las dependencias y entidades. Las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal no podrán

convenir el pago de créditos fiscales, ni de cualquier otra obligación de pago a favor de la dependencia o entidad, a través de la prestación de servicios de publicidad, impresiones, inserciones y demás actividades en materia de comunicación social.

Cabe precisar que, como la radio y la televisión es de jurisdicción federal, la utilización de los tiempos fiscales no da cabida a transmisiones de los entes de las administraciones públicas estatales y municipales, por lo que, dicho tiempo sólo es repartido porcentual aunque inequitativamente en lo federal.

#### **4.1.3.- SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DIGITAL DE INFORMACIÓN Y MATERIALES PARA RADIO Y TELEVISIÓN (DDIM)**

El día dos de diciembre del año dos mil cinco, el Secretario de Gobernación, presentó a los medios de comunicación, permisionarios, concesionarios y al público en general, el Sistema de Distribución Digital de Información y Materiales para Radio y Televisión (DDIM), resaltando en su discurso, el que los medios masivos de comunicación son el gran transmisor de las ideas que se discuten, que impactan en las decisiones de los ciudadanos y de las familias, así como que en el siglo XXI, el acceso a la información es esencial para comprender a las personas y a las sociedades.

Señaló, que la libertad de expresión y de información, requieren cada vez más de marcos legales eficientes que permitan el desarrollo de medios masivos, comprometidos con la sociedad, siendo hasta ahora los sistemas con los que se contaba en la Administración Pública para el desempeño de su función normativa, supervisora, fiscalizadora, insuficientes para cubrir y cumplir cabalmente la responsabilidad de que el gobierno de la República estuviera al mismo nivel del desarrollo de la sociedad y de la propia tecnología, por lo cual, se consideró necesario modificar los métodos e instrumentos por medio de los cuales se lleva a cabo la distribución de los materiales de

los tiempos oficiales en radio y televisión, (sistema DDIM), así como, los métodos para supervisar y vigilar la fiscalización de los tiempos oficiales, lo cual será llevado a cabo a través del Sistema de Monitoreo Digital de Señales de Radio y Televisión (SIMODI), con lo que se amplía la cobertura de un 30% a un 100% del espectro nacional.

El sistema DDIM, permite lanzar información y materiales oficiales en tiempo real, generar señales a través de una red de distribución satelital, digital y punto multipunto a dispositivos de recepción estándar de audio, video y datos, actuando paralelamente con el SIMODI, que es el sistema de monitoreo, fiscalización y almacenamiento digital de señales de radio y televisión, que graba y registra la transmisión de radiodifusoras y televisoras que usan concesiones del espectro radioeléctrico todos los días del año, las veinticuatro horas del día en todo el país, con lo que se ha logrado adquirir herramientas que facilitan los procesos sustantivos de monitoreo normativo e informativo, vigilando así, con eficacia, el cumplimiento de la ley y de las normas vigentes. De esa manera, se automatiza la fiscalización de los tiempos oficiales, empatando los resultados con la pauta oficial emitida por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía y enviada a través del sistema DDIM.

Como resultado de lo anterior, se eleva la eficacia del monitoreo en toda la República, especialmente en provincia donde existe una cobertura del 100% mediante equipos itinerantes distribuidos en todo el territorio nacional y donde se dispondrá del material en forma rápida, reduciendo insumos y tiempos de entrega. Asimismo, se facilita el resguardo del material documental, digital y estadístico, con testigos digitales de audio y video disponibles en todo momento, proporcionando la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, un servicio de calidad, sin costo para los concesionarios y permisionarios en toda la República Mexicana.

Ahora bien, con la implementación de los sistemas digitales DDIM y SIMODI, la Administración Pública se moderniza para hacer más eficiente su labor y elevar su eficacia

en la observancia de las leyes vigentes, sin embargo, es ahí donde surge la disyuntiva jurídica, es decir, la implementación del SIMODI, deriva de las facultades de supervisión y vigilancia a que hacen referencia los artículos 27, fracción XXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 25, fracciones I, V, XV, XVII, XXI, XXX y XXXVI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, 4, 10, de la Ley Federal de Radio y Televisión, 1, 7, 9, fracciones I, III, VI, XIV y XVI, de su Reglamento y del que se generan actos administrativos meramente declarativos, como son las cintas testigo y los monitoreos normativos que lleva a cabo la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía. Por lo que hace al sistema DDIM, es un poco más complejo, en virtud de que a través del mismo, se emiten actos administrativos constitutivos de obligación, como son las ordenes de transmisión del Tiempo de Estado y del Tiempo Fiscal y sus materiales correspondientes.

### 3.1.4.-PROBLEMÁTICA JURÍDICA

Después del análisis de los Tiempos Oficiales y del sistema DDIM, es propicio dar respuesta a las interrogantes planteadas en el proemio del presente capítulo.

✓ ¿Para la utilización de los Tiempo de Estado, qué ventajas y que desventajas se derivan del acuerdo de voluntades reconocido entre autoridad y concesionarios y/o permisionarios?

VENTAJAS	DESVENTAJAS
Libertad para los concesionarios y/o permisionarios de ajustar en su programación, el Tiempo de Estado a que están obligados.	Inexistencia de reglas para llevar a cabo el acuerdo de voluntades correspondiente, dejando en estado de inequitativo a las partes.
La toma de conciencia de la importancia y	Nulo apercibimiento o sanción a los

prioridad que tiene el Tiempo de Estado y su impacto en la sociedad.	concesionarios y/o permisionarios en caso de negativa reiterada a transmitir.
El Estado utiliza el Tiempo de Estado sin necesidad de erogar gastos para dar a conocer su labor en beneficio del interés general.	Simple oposición de los concesionarios y/o permisionarios a las propuestas de pautas de transmisión que realice RTC, señalando que no se ajustan a sus transmisiones, siendo suficiente para que no se agilice o se cumpla el trámite correspondiente en tiempo y forma.
La sociedad tendrá conocimiento de las actividades que realizan los órganos de gobierno del país.	La acción de restarle importancia al objetivo del Tiempo de Estado y su impacto en la sociedad.
Transparencia en la utilización de recursos públicos.	La unilateralidad y exceso de autoridad de incluir materiales que no se ajusten al perfil del objetivo del Tiempo de Estado.
Compromiso de los concesionarios y/o permisionarios de transmitir el Tiempo de Estado como contraprestación del otorgamiento de la concesión o permiso.	Nula información de la utilización del Tiempo de Estado, lo que se traduce en supuestos de exceso de erogaciones en programa de comunicación social.
La existencia de un órgano que coordine las emisiones, distinto de aquel que pauta, supervisa, vigila y en su caso sanciona el incumplimiento.	El sobreponer el interés comercial al interés público, al transmitir el Tiempo de Estado en horarios de bajo impacto social.
EL Consejo delega facultades en RTC para llevar a cabo la propuesta de pautas a transmitir, con lo que se acortan los trámites correspondientes.	La casi nula presencia del Consejo Nacional de Radio y Televisión al otorgar facultades a RTC.

En consecuencia, son más las notorias las desventajas que presenta el acuerdo de voluntades a que hace referencia el artículo 61 de la Ley Federal de Radio y Televisión, lo cual trae aparejada la ineficacia en las transmisiones del Tiempo de Estado en la radio y la televisión abierta y la casi inapreciada presencia del Consejo Nacional de Radio y Televisión, a contrario de la permanente actividad de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, en el envío de pautados y de la supervisión y vigilancia en el cumplimiento o incumplimiento parcial o total de los concesionarios y/o permisionarios en las transmisiones, culminando con la emisión de acciones legales por parte de la citada Dirección General, al ser la unidad administrativa encargada del supervisar, vigilar y en su caso sancionar el incumplimiento de las transmisiones del Tiempo de Estado. Lo anterior, es debido a la diversidad de normatividad que regula las competencias de los órganos actuantes en materia de radio y televisión, lo que conlleva necesariamente a la inobservancia de alguno de ellos o bien la creación de más facultades para determinados órganos que bien pudieron ser dotados de esa competencia desde siempre.

✓ ¿El Consejo coordina de *iure* tales emisiones o la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC), actúa de facto?

Jurídicamente, el Consejo Nacional de Radio y Televisión, es quien coordina lo referente al Tiempo de Estado, sin embargo, RTC notifica las pautas y materiales de transmisión, llevando a cabo la propuesta de transmisión a los concesionarios y/permisionarios, quienes al no expresar inconformidad alguna, presuntamente se da por hecho el acuerdo de voluntades correspondiente.

Lo anterior es así, ya que el Consejo sesiona cuando menos seis veces al año, tal y como lo establece el numeral 4.1 del Manual de Operación del Consejo Nacional de Radio y Televisión, luego entonces, en cada sesión debe llevar a cabo el acuerdo de voluntades con los concesionarios y/o permisionarios, para establecer el orden de prelación de las

pautas a transmitir, asentando la conformidad de cada uno de ellos, dando como consecuencia su exigibilidad en su cumplimiento, sin embargo, no acontece así, lo que aparentemente denota la inexistencia de un documento que sustente jurídicamente el acuerdo de voluntades y la coordinación previa con el Consejo Nacional de Radio y Televisión y sólo la existencia de las pautas y materiales que se envían a los concesionarios y/o permisionarios emitidas por RTC, que además otorga un trato igualitario al Tiempo de Estado que al Tiempo Fiscal, en el que si cuenta con la facultad directa de pautar y distribuir el material correspondiente de manera unilateral y sin que mencione de forma alguna un previo acuerdo de voluntades entre el Consejo Nacional de Radio y Televisión y los concesionarios y/o permisionarios, tal y como lo establece el Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, al ordenar categóricamente, que dentro del horario de las 06:00 a las 24:00 horas en cada radiodifusora o televisora de que se trate, se llevarán a cabo las transmisiones del Tiempo Fiscal, en términos de los requerimientos que emita RTC, a través de las pautas de transmisión.

No obstante lo anterior, la actuación del Consejo Nacional de Radio y Televisión, en cuanto al acuerdo previo de voluntades con los concesionarios y/o permisionarios, si es llevado a cabo, es decir, no existe formalmente un acercamiento, sin embargo, al ser el Director General de Radio, Televisión y Cinematografía, el Secretario Técnico permanente del Consejo, de conformidad con lo establecido en el numeral 8 del Manual de Operación del Consejo Nacional de Radio y Televisión, ejercita en forma compacta sus facultades, ya que por una parte, emite las pautas de transmisión y las notifica a los concesionarios y permisionarios, por ser la unidad administrativa designada por ley para tal finalidad, y como consecuencia de lo anterior y siempre y cuando actúe en su calidad de Secretario Técnico permanente, queda de facto entendido, que las pautas y materiales notificados son las propuestas a que hace referencia la ley, luego entonces, al no recibir contrapropuesta o negativa por parte de los concesionario y/o permisionarios, conlleva su aceptación por el

sólo transcurso del tiempo y por tanto su obligatoriedad, con lo cual se da la presencia de *iure* del Consejo en la coordinación del Tiempo de Estado y sin que sea necesaria constantes sesiones, ya que el Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía sin actuar de facto, sino ejerciendo su competencia correspondiente, realiza todos y cada una de las actividades correspondientes al Tiempo de Estado, como lo es, la coordinación y propuesta de horarios, la distribución del pautado, la supervisión y vigilancia en su cumplimiento y la sanción, en caso de incumplimiento, aunque se el acuerdo de voluntades se lleve a cabo de forma obscura.

✓ ¿Qué sustentabilidad jurídica tienen los actos administrativos derivados de los tiempos oficiales distribuidos a través del Sistema de Distribución Digital de Información y Materiales para Radio y Televisión (DDIM)?

Al ser utilizado el sistema DDIM, como el medio electrónico para la distribución de información y materiales de radio y televisión, dentro de los cuales se encuentran las pautas de transmisión de los tiempos oficiales, éste debe cumplir con los requisitos mínimos exigidos para los actos administrativos y sus notificaciones a que hace mención la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y las legislación especial que en materia de radio y televisión rige.

El artículo 7-A de la Ley Federal de Radio y Televisión, establece textualmente:

*“Artículo 7-A. A falta de disposición expresa en esta Ley, en su Reglamento o en los Tratados Internacionales, se aplicarán:*

- I. La Ley Federal de Telecomunicaciones;*
- II. La Ley de Vías Generales de Comunicación;*
- III. La Ley General de Bienes Nacionales;*
- IV. El Código Civil Federal;*

V. *El Código de Comercio;*

VI. *La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y*

VII. *El Código Federal de Procedimientos Civiles.*"

(el énfasis es propio)

Asimismo, los artículos 1 y 2 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo disponen:

*"Artículo 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.*

*Artículo 2.- Esta Ley, salvo por lo que toca al título tercero A, se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez, supletoriamente a esta Ley, en lo conducente."*

Por lo tanto, es claro que la Ley procedimental que rige los actos administrativos emanados de lo dispuesto por la Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento, en virtud de no contener capítulo especial que rijan la forma de ejecutar sus actos, lo es la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y supletoriamente a ésta, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ahora bien, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en sus artículos 35 al 39, especifica la forma en que deben llevarse a cabo las notificaciones, estableciendo principalmente lo siguiente:

*"Artículo 35.- Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas podrán realizarse:*

*I. Personalmente con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado;*

*II. Mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo. También podrá realizarse mediante telefax, medios de comunicación electrónica o cualquier otro medio, cuando así lo haya aceptado expresamente el promovente y siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos, y*

...

*Artículo 39.- Toda notificación deberá efectuarse en el plazo máximo de diez días, a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto íntegro del acto, así como el fundamento legal en que se apoye con la indicación si es o no definitivo en la vía administrativa, y en su caso, la expresión del recurso administrativo que contra la misma proceda, órgano ante el cual hubiera de presentarse y plazo para su interposición.”. (el énfasis es propio)*

Por su parte el Código Federal de Procedimientos Civiles, dispone textualmente:

*“Artículo 188.- Para acreditar hechos o circunstancias en relación con el negocio que se ventila, pueden las partes presentar fotografías, escritos o notas taquigráficas, y, en general, toda clase de elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.*

*Artículo 189.- En todo caso en que se necesiten conocimientos técnicos especiales para la apreciación de los medios de prueba a que se refiere este capítulo, oír el tribunal el parecer de un perito nombrado por él, cuando las partes lo pidan o él lo juzgue conveniente.*

*Artículo 210-A.- Se reconoce como prueba la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología.*

*Para valorar la fuerza probatoria de la información a que se refiere el párrafo anterior, se estimará primordialmente la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada y, en su caso, si es posible atribuir a las personas obligadas el contenido de la información relativa y ser accesible para su ulterior consulta.*

*Cuando la ley requiera que un documento sea conservado y presentado en su forma original, ese requisito quedará satisfecho si se acredita que la información generada, comunicada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, se ha mantenido íntegra e inalterada a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva y ésta pueda ser accesible para su ulterior consulta.” (el énfasis es propio)*

Por su parte, el Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para los ejercicios fiscales 2005-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha treinta de diciembre del año dos mil cuatro, en su artículo 5, numeral 7, dispone:

*“Las campañas que requiera el uso de tiempos oficiales deberán contar con la autorización de RTC. La solicitud de aprobación correspondiente deberá contener los siguientes elementos:*

*...*

*7. Las dependencias y entidades deberán entregar oportunamente a las emisoras ubicadas en las entidades federativas los oficios de transmisión y los materiales correspondientes, debiendo obtener acuse de recibo y remitir copia de éste último a RTC y a su cabeza de sector.*

*Lo anterior, sin perjuicio del sistema de distribución de señal con tecnología digital que, en su caso, llegue a ser instrumentado por RTC.*” (el énfasis es propio)

Por lo tanto, los actos administrativos enviados a través del sistema DDIM, cuentan con sustentabilidad jurídica procedimental aunque no de manera universal, es decir, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, permite las notificaciones por medios electrónicos, el Código Federal de Procedimientos Civiles, reconoce como medios de prueba a los mismos y el Acuerdo de lineamientos generales para campañas oficiales, da acceso a nuevos instrumentos de implementación digital para la distribución de pautas y materiales a transmitir, luego entonces, es posible que se lleven a cabo las notificaciones de las pautas de transmisión a través del citado sistema, siempre y cuando se encuentre aceptada tal acción por parte de los concesionarios y/o permisionarios y en materia administrativa y jurisdiccional se encuentra limitada su aceptación, al establecerse que el juzgador deberá de allegarse de elementos tanto directos como indirectos que permitan la convicción y lo fehaciente de los actos, quedando al prudente arbitrio del juzgador su valor, en ese sentido, queda de manera inestable la legalidad y la seguridad jurídica de los actos.

No obstante lo anterior, éste tipo de actos administrativos procedimentales, en nuestro país no ha tomado la fuerza necesaria ni se ha adaptado a la normatividad positiva vigente a la par, a efecto de evitar posibles anomalías y consecuencias de derecho, ya que a la luz de la teoría del acto administrativo, la forma escrita a la cual está ligada la actividad administrativa, es el principal obstáculo en la plena utilización de las formas electrónicas, esto obedece, a que la vigente normatividad que regulan los actos y procedimientos administrativos no se entrelaza con la modernidad que a pasos agigantados avanza, dejando atrás a la misma, sin embargo, tal y como lo afirma Agustín Gordillo “la pretensión de certeza del instrumento público en general y de las escrituras

públicas en particular tienen ante sí un desafío tecnológico cuando se produce la migración a otro medio de soporte que los tradicionalmente conocidos".<sup>132</sup>

La exigencia escrita en la normatividad vigente, deviene del excesivo control de la acción administrativa para dar certidumbre y fundamentación a los documentos públicos que son generados en el actuar cotidiano de la administración así como otorgarle mayor certeza y seguridad jurídica al gobernado en caso de ser actos que impongan obligaciones o bien denoten la existencia de algún derecho, ya que "esa certeza y aquella fundamentación no se dan en igual medida en otras formas de documentación, ni en aquellos casos en que dicha documentación escrita no existe".<sup>133</sup> Los nuevos soportes tecnológicos, se encuentran correlacionados con los documentos soportados en papel, existiendo en muchos casos duplicidad, debido a la digitalización de los documentos, la introducción al desarrollo de un nuevo derecho enmarcado en la libertad y la confianza mutua entre el Estado y los gobernados, a través de la interacción por medios de los avances tecnológicos, es decir, resurge con mayor fuerza, el principio de buena fe al que toda administración y todo gobernado se encuentran sujetos, en tanto la incorporación de los nuevos sistemas no es completamente impuesta, ya que "todos los miembros de la comunidad deben ajustar sus actuaciones a las exigencias de la buena fe, puesto que ésta sólo puede predicarse en sus recíprocas relaciones, de la actitud de uno en relación con el otro, es decir, que éste otro según la estimación habitual de la gente, puede esperar determinada conducta de uno, o determinadas consecuencias de su conducta, o que no ha de tener otras distintas o perjudiciales. Todas las personas y también la administración pública, debe actuar de buena fe en todas sus relaciones. La administración y el administrado han de aportar un comportamiento leal en todas la fases de constitución de las relaciones hasta el perfeccionamiento del acto que les dé vida y en las relaciones frente a los posibles defectos del acto; asimismo, debe darse ese comportamiento leal en el desenvolvimiento de las relaciones en las dos direcciones en que se manifiestan: derechos

---

<sup>132</sup> GORDILLO, Agustín, *Ob. Cit.*, pag. VII-14.

<sup>133</sup> *Idem*, X-7.

y deberes y, por último, debe darse también en el momento de extinción, al ejercer las potestades de revisión y anulación y al soportar los efectos de la extinción, así como en el ejercicio de las acciones ante la jurisdicción contencioso administrativa".<sup>134</sup>

El valor del avance electrónico dentro de la administración pública, no reside en el traslado de los servicios que presta la misma, sino responder a la optimización y reorganización de los esquemas del servicio público, de tal forma que permitan una mayor eficiencia y eficacia en las relaciones con los gobernados, así como ajustar una cultura generalizada para el uso y aceptaciones de la modernidad, sin que ello impida que se siga utilizando el papel como soporte documental, tanto fuera como dentro de la administración, sino un avance paulatino que permita la obligatoriedad a los ciudadanos de aceptar los actos administrativos mediante la disponibilidad electrónica que cada dependencia vaya implementando. Además, el hecho de que el servicio producido por el Estado cueste el doble o más de cuanto podría costar en una situación de mayor eficiencia, significa reducción de riqueza y de los ingresos nacionales, disminución del bienestar, mayor imposición fiscal así como una gran pérdida a nivel internacional, al no encontrarse a la par del auge de la modernidad. En la actualidad, el documento escrito y firmado por autoridad competente, constituye un acto oficial y con validez general, común y jurídicamente aceptada, debido a que el aparato electrónico sólo puede proporcionar datos que el funcionario introduce, asumiendo la responsabilidad de la exactitud de los mismos, dado que naturalmente la intervención humana en la utilización y certificación del aparato, es siempre imprescindible, dando como resultado una garantía de autenticidad, la que hoy en día es plasmada en los documentos escritos a través de la firma o sello correspondiente.

La aceptación por parte de los gobernados en la implementación de los servicios que presta la administración pública, por el momento es imprescindible, ya que la

---

<sup>134</sup> Semanario Judicial de la Federación, XXI, Enero de 2005, México, Novena Época, tesis aislada IV.2º.A.121 A, pag. 1724.

normatividad vigente así lo determina, lo cual, con el paso del tiempo y la implementación de medidas de seguridad y jurídicas, permitirán la obligatoriedad imperativa a la cual el gobernado tendrá que ajustarse para llevar a cabo todos y cada uno de los trámites tendientes a la obtención de servicios públicos o bien cuando acuda ante las autoridades administrativas a defender sus derechos.

Ahora bien, el artículo 3, fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone textualmente lo siguiente:

*“Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:*

...

*IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;” (el énfasis es propio)*

Del análisis exegético del artículo anterior, se puede establecer que sí es aceptada otra forma de expedición del acto administrativo, como sería en todo caso la vía electrónica, lo cual da la apertura a introducción de la modernidad en nuestro país y permitiendo la convergencia de la normatividad vigente que rigen nuestros actos jurídicos cotidianos, para llevar a cabo en su caso, actos administrativos de forma no escrita y sustituyendo sus elementos por formas de escritura digital, toda vez que “el acto que consta en una base de datos o sever, cumple con el requisito de la forma escrita aunque no esté también asentado en papel”,<sup>135</sup> así como que “lo actos administrativos de soporte digital, no se diferencian en cuanto a su régimen jurídico de los documentados en soporte papel. El hecho de tener soporte no papel no les quita el carácter de actos administrativos, ni obsta a la presunción de legitimidad que les es propia”.<sup>136</sup> Asimismo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no define en que forma se debe llevar a cabo la forma escrita del acto administrativo, no obstante que la doctrina y la jurisprudencia han

<sup>135</sup> GORDILLO, Agustín, *Ob. Cit.*, pag. X-10.

<sup>136</sup> *Idem*, VII-17.

establecido los elementos que deben llevar los actos administrativos, de tal forma que se pueden elaborar escritos de diversas formas, siempre y cuando cumplan con los elementos y requisitos de validez y eficacia que exija la ley, a efecto de no ser causal de nulidad. En ese sentido, los requisitos de forma exigidos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, son cumplidos por el documento electrónico, a excepción de la denominada firma autógrafa del funcionario competente que lo suscribe, sin embargo, ésta es sustituida por una serie de códigos o claves, generalmente alfanuméricos, lo que permite identificar en forma individual un documento, así como su identificación para efectos de su notificación, que actualmente se encuentra limitada a las emisiones que el propio sistema genera y que es registrado tanto en la base de datos del sistema central como en la del sistema instalado a cada concesionario y/o permisionario, con lo cual, nos encontramos frente a un mecanismo que da seguridad jurídica aunque ciertamente no por completo, toda vez que dicha seguridad necesariamente debe estar ligada a un tercero (perito) que de fe sobre los actos jurídicos contenidos en los mensajes de datos, pues éste es el soporte electrónico con base en el cual, se sustentan y se prueban las relaciones, derechos y obligaciones que se emitan.

Por lo que hace a la naturaleza jurídica del documento electrónico, Eugenio Gaete señala que “la naturaleza jurídica propia del documento informático, en una nueva forma, surgida al amparo de las modernas técnicas de la electrónica, considerando que se trata de un elemento vital para el desarrollo de un nuevo concepto de comercio y por ende de los contratos a través de los cuales, éste se expresa hoy y se expresará cada vez más en el futuro cercano. No tenemos duda de que toda la teoría de los contratos es perfectamente asimilable a la nueva forma instrumental, lo es incluso la teoría de la prueba, la cual sea que considere al informático como un instrumento privado o público, deberá necesariamente modernizarse y adaptarse a la consideración valórica que éste debe llegar a tener en el concierto de los medios probatorios, lo cual requiere de reformas legales y de dictaminaciones de nuevas normas destinadas a producir su adaptación en un mundo normativo que evidentemente, al día de hoy privilegia sustantivamente al documento

tradicional. Se necesita de una visión legislativa distinta destinada a proveer a los Estados de leyes necesarias para dar el gran paso adelante, y si ello no ocurre, por simple necesidad adaptativa, será preciso recurrir a la vía interpretativa”.<sup>137</sup>

Coincidimos plenamente con el autor citado, en virtud de que es necesario que las normas no se rezaguen debido al avance tecnológico al que día a día todos los países se encuentran sometidos, asimismo y toda vez que como en nuestro país no es fácil ni rápido reformar una norma, es procedente en consecuencia que nuestros tribunales ayuden a la convergencia legal, es decir, que con las interpretaciones a que haya lugar permitan la utilización y den validez y eficacia a los instrumentos tecnológicos implementados a efecto de no rezagar las actividades propicias encargadas sobre todo al sector público, pero sin que esto de cómo resultado que la legalidad de los actos electrónicos se encuentren sujetos única y exclusivamente a la materia contenciosa.

Por lo tanto, a la luz de la legislación vigente, teniendo en cuenta que se tiene el reconocimiento de la utilización de medios electrónicos, es propicia la aceptación de la distribución de las pautas y materiales de transmisión de los tiempos oficiales llevados a cabo a través del sistema DDIM, ya que existen diversidad de formas que permiten garantizar, su publicidad, su legalidad y en general de cumplimiento a los requisitos signados por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para la emisión de actos administrativos y así poder ser usado como medio idóneo de prueba, con lo cual se incrementa la eficacia y la transparencia en el actuar administrativo, dejando a un lado la indiferencia de los servidores públicos, la falta de una adecuada capacitación, las barreras culturales y económicas de las entidades, que forman parte de los obstáculos jurídicos que se presentan en el proceso de inserción de las nuevas tecnologías.

---

<sup>137</sup> GAETE GONZÁLEZ, Eugenio, “*Instrumento público electrónico*”, Ed. Bosh, Barcelona, 2000, pag. 188.

## **4.2.- LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR INFRACCIÓN A LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN Y SU REGLAMENTO REFERENTE AL TIEMPO DE ESTADO**

### **4.2.1.- EXTRAÑAMIENTO**

El extrañamiento, es la forma mediante el cual la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, coacciona a los concesionarios y/o permisionarios al cumplimiento de sus obligaciones. Su fundamento jurídico se encuentra en lo dispuesto por los artículos 10, fracción V, de la Ley Federal de Radio y Televisión; 9, fracción XV, 51 y 52 de su Reglamento.

El objetivo de la emisión de un extrañamiento, es que derivado de las facultades de supervisión y vigilancia que la Ley otorga a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, al detectarse actuaciones irregulares de los concesionarios y/o permisionarios de no trascendencia, se les llama la atención, indicándoles que sus actuaciones siempre deben ser orientadas al interés público, en cumplimiento de su función social, que les es encomendada por utilizar el espectro radioeléctrico propiedad de la Nación, sin que ello implique violación alguna por parte esa autoridad administrativa, a lo establecido por el artículo 58 de la Ley Federal de Radio y Televisión, mismo que establece que el derecho de información, expresión y recepción mediante la radio y televisión es libre y consecuentemente no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, limitación alguna o censura; toda vez que no se está censurando o limitando los derechos con que cuentan los concesionarios y/o permisionarios, ni mucho menos se está modificando la programación del canal o frecuencia concesionado o permisionado. En tal virtud, la naturaleza jurídica del extrañamiento, es de un acto administrativo declarativo finito, que no afecta la esfera jurídica de los concesionarios y/o permisionarios, no pone fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelve un expediente, por no constreñir una sanción ni tener carácter de definitivo o recursivo,

sino sólo se conmina a que en subsecuentes ocasiones, se conduzca en sus transmisiones conforme a las disposiciones legales aplicables en materia de radio y televisión.

Desde nuestro punto de vista, el extrañamiento es equiparable a los apercibimientos como simple advertencia o información de las obligaciones que impone la Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento al concesionario y/o permisionario, lo cual no constituye una molestia, ya que independientemente de la emisión o no del mismo, estos se encuentran obligados a dar cumplimiento a la legislación vigente, además de que no se genera una sanción por incumplimiento, luego entonces, los mismo no son susceptibles de ser recurridos o impugnados a través de medios de defensa tanto administrativos como jurisdiccionales.

#### **4.2.2.- OBSERVACIÓN**

La observación, tiene su fundamento legal en lo dispuesto por los artículos 10, fracción V, 97, de la Ley Federal de Radio y Televisión; 9, fracción XV, 51 y 52 de su Reglamento. Su objeto, es apercibir a los concesionarios y/o permisionarios de dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento, y que sus transmisiones sean ajustadas a los preceptos normativos citados, en un lapso de tiempo determinado, además de que en caso de incumplimiento, da pauta la activación de la emisión de acciones legales por infracciones a que hace referencia el Título Sexto de la citada Ley.

La observación, tiene las mismas características que el extrañamiento, sólo que ésta fija un lapso de tiempo determinado para que las transmisiones se ajusten a lo preceptuado por la norma, luego entonces, sólo es una advertencia o prevención que se da a conocer a los concesionarios y/o permisionarios, así como las consecuencias de derecho que se generan en caso de no acatar una obligación que le impone la propia ley, lo cual no

depara perjuicio en la esfera jurídica del gobernado por no imponer una sanción, ya que se trata de una simple reiteración de una obligación que en caso de no acatarse ocasionará el inicio de procesos administrativos tendiente a la imposición de multas económicas.

En ese sentido, tanto la observación como el extrañamiento son acciones legales finitas tendientes a apercibir a los concesionarios y/o permisionarios de dar cumplimiento a la normatividad vigente que en materia de radio y televisión rige, con la diferencia de que el extrañamiento no activa la emisión de un proceso administrativo en caso de incumplimiento, situación que en la observación si acontece, ya que si el concesionario y/o permisionario no da cumplimiento a la normatividad en el tiempo establecido por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, autoridad competente para supervisar, vigilar y en su caso sancionar las infracciones de las transmisiones de la radio y la televisión, dicha acción legal sirve como antecedente y base de acción del proceso administrativo por infracciones a lo dispuesto por la Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento, en el cual se encuadran las hipótesis de sanciones pecuniarias correspondientes.

Es preciso señalar, que para la emisión de una u otra acción legal, la autoridad administrativa cuenta con determinada discrecionalidad, es decir, toma en consideración el supuesto de incumplimiento de los concesionarios y/o permisionarios, verbigracia, en los Tiempos de Estado, existen ocasiones en que la totalidad del tiempo obligatorio es transmitido, pero con pautas no vigentes, luego entonces, no existe incumplimiento por lo que hace a los treinta minutos de transmisión a que están obligados, sino sólo a la vigencia del pautado propuestos por RTC y aceptados por los mismos, con lo cual se haría acreedor por ejemplo a un observación para efectos de que en el término correspondiente ajuste su programación a las pautas y materiales de transmisión vigentes, en cambio, sería un extrañamiento para el caso de que se transmita en los horarios pautados pero se cambie el orden de los programas o *spots*.

#### 4.2.3.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Antes de hacer alusión al inicio de un procedimiento administrativo por incumplimiento total o parcial de las pautas y materiales de transmisión del Tiempo de Estado, por parte de los concesionarios y/o permisionarios, es importante hacer notar, que la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, unidad administrativa competente para imponer las sanciones por infracciones a las disposiciones de la Ley Federal de Radio, Televisión y Cinematografía y su Reglamento, no se encuentra obligada a emitir un extrañamiento o bien una observación, previo al proceso administrativo tendiente a la aplicación de una sanción.

Lo anterior es así, ya que el artículo 97 de la Ley Federal de Radio y Televisión, establece:

*“Artículo 97.- El concesionario o permisionario esta obligado a atender las observaciones que por escrito le haga la Secretaria de Gobernación, si a juicio de esta las transmisiones no se ajustaren a la presente Ley y su Reglamento.”*

Es propicio que para el análisis exegético del artículo antes citado, se haga mención a lo que establece el artículo 52 del citado Reglamento:

*“Artículo 52.- La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía hará las observaciones o extrañamientos que procedan, de conformidad con lo que dispone el artículo 97 de la Ley Federal de Radio y Televisión. En caso de que no sean atendidos, se impondrán las sanciones correspondientes en los términos de dicha Ley.”* (el énfasis es propio)

Luego entonces, el artículo 97, se encuentra precisado en la Ley Federal de Radio y Televisión, dentro del Título Quinto intitulado “Coordinación y Vigilancia”, en el Capítulo

Segundo denominado "Inspección y Vigilancia", por lo tanto, la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, derivado de sus facultades de vigilancia, no se encuentra obligada a emitir una observación o extrañamiento, previo a un proceso administrativo tendientes a la aplicación de una multa económica, ya que los preceptos legales antes citados, sólo dan la posibilidad de hacerlo más no así una obligación previa a la sanción pecuniaria.

Ahora bien, una vez ejercidas sus facultades de supervisión y vigilancia, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, da inicio de oficio al procedimiento administrativo correspondiente tendiente a la aplicación de sanciones pecuniarias, por la actualización de las hipasteis de infracción a que hace referencia el artículo 101, fracciones X y XXII, de la Ley Federal de Radio y Televisión, que disponen textualmente:

*"Artículo 101.- Constituyen infracciones a la presente ley:*

*X.- No cumplir con la obligación que les impone el artículo 59 de esta ley;*

*...*

*XXII.- No transmitir los programas que el Estado ordene en el tiempo cuyo uso le corresponde en los términos de esta Ley u otros ordenamientos."*

Con el inicio del procedimiento administrativo a través de la emisión de un oficio de emplazamiento, se hace del conocimiento de la concesionaria y/o permisionaria, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en que se cometieron las infracciones, es decir, se señala el día, la hora, la estación o televisora, así como el o los programas o spots no transmitidos y la hipótesis de infracción actualizada, fundando y motivando exhaustivamente el acto administrativo de mérito y respetando en todo momento sus garantías de legalidad y seguridad jurídicas, según lo dispuesto por los artículos 3, 9, 13, 16, 18, 35, 46, 50 y 56 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Una vez que se han llevado a cabo todas y cada una de las actuaciones administrativas dentro del procedimiento administrativo, como lo es, la contestación al emplazamiento, el ofrecimiento y desahogo de pruebas, expresión de alegatos y los respectivos acuerdos administrativos de trámite, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, no teniendo actuaciones pendientes por acordar, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 57, fracción I y 59, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, emitirá la resolución correspondiente, en la cual establecerá si la concesionaria y/o permisionaria probó o no sus excepciones hechas valer en contra de las imputaciones realizadas en su contra, por lo que, si probaron su acción, se dejará sin efectos todas las actuaciones del procedimiento administrativo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 95 de la Ley antes citada. En caso de probarse que el concesionario y/o permisionario, no llevó a cabo las transmisiones correspondientes, se aplicarán las sanciones pecuniarias que prevé la Ley Federal de Radio y Televisión. Cabe hacer mención de la diferencia entre la procedencia para la aplicación de la fracción X y para la fracción XXII, toda vez que, la infracción prevista para la fracción X, procede en caso del incumplimiento a lo dispuesto por los artículos 6, 59, de la Ley Federal de Radio y Televisión y 17 de su Reglamento, y para el caso de la fracción XXII, procede por incumplimiento a lo dispuesto por los artículos 6, 59, 61 de la citada Ley y 15 y 16 de su Reglamento.

Luego entonces, las reglas para la imposición de multas, de conformidad con el artículo 106 de la Ley Federal de Radio y Televisión, serán que los importes mínimo y máximo se convertirán a días de Salarios Mínimos (DSM) a razón de un día por cada diez pesos. (1 día = 10 pesos) El artículo 103 de la citada Ley, establece que: *“se impondrá multa de cinco mil a cincuenta mil pesos en los casos de las fracciones...”*, quedando la conversión de la siguiente manera:

5,000 pesos entre 10 pesos = 500 días

500 DSM  $500 \times 48.67$  (salario mínimo 2006) = 24,335 Pesos.

50,000 pesos entre 10 pesos = 5,000 DSM

5,000 x 48.67 (salario mínimo 2006) = 243,350 pesos

ARTÍCULO	FRACCIONES DEL ARTÍCULO 101	MULTAS	
		MÍNIMA	MÁXIMA
103	I	\$24,335	\$243,350
	II		
	III		
	VIII		
	XIII		
	XXI		
	XXII		
	XXIII		

El artículo 104 establece que: *“se impondrá multa de quinientos a cinco mil pesos en los casos de las fracciones... ”*. Asimismo, el artículo 106 párrafo segundo señala *“en las fracciones a que se refiere el Artículo 104, la multa mínima será de veinte días de salario mínimo”*, quedando la conversión de la siguiente manera:

20 DSM 20 x 48.67 (salario mínimo 2006) = 973.40 Pesos.

5,000 pesos entre 10 pesos = 500 días

500 DSM 500 x 48.67 (salario mínimo 2006) = 24,335 Pesos

ARTÍCULO	FRACCIONES DEL ARTÍCULO 101		MULTAS	
			MÍNIMA	MÁXIMA
104	IV	XIV	\$973.40	\$24,335
	V	XV		
	VI	XVI		
	VII	XVII		
	IX	XVIII		
	X	XIX		
	XI	XX		
	XII	XXIV		

Ahora bien, la posible problemática jurídica de las sanciones impuestas a los concesionarios y/o permisionarios por incumplimiento en las transmisiones del Tiempo de Estado, deviene no en sede administrativa, sino en la jurisdiccional dentro del juicio de nulidad que se promueve ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en contra de las resoluciones emitidas por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, ya que tal y como se estableció con anterioridad, los actos administrativos enviados a través del sistema DDIM, que forman parte de los documentos base de la acción, tendientes a demostrar que los actos administrativos son válidos y eficaces y que fueron hechos del conocimiento de los concesionarios y/o permisionarios en tiempo y forma, cuentan con sustentabilidad jurídica procedimental, al permitir la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el envío de actos administrativos y sus correspondientes notificaciones por medios electrónicos, así como el otorgamiento del Código Federal de Procedimientos Civiles, de validez como medios de prueba, debiendo el juzgador, allegarse de elementos tanto directos como indirectos, como podrían ser los peritajes necesarios, que permitan la convicción y lo fehaciente de los actos, quedando a su prudente arbitrio su valor probatorio, lo que en un momento dado podría afectar la validez de los actos administrativos enviados a través del citado sistema y como consecuencia su eficacia, debido a la falta de actualización de nuestro sistema jurídico y a la falta de incorporación en la legislación especial que rige la radio y la televisión, ya que la defensa de los sistemas digitales electrónicos, deviene única y exclusivamente de la materia procedimental.

Asimismo, el hecho de que sean enviadas las pautas por el sistema digital y sólo se cuente con los registros automáticos emitidos por el mismo para dar legalidad de las notificaciones, resta en un momento dado validez y eficacia al procedimiento administrativo seguido en forma de juicio en sede administrativa, toda vez que una vez más sólo en lo jurisdiccional se podrá resolver sobre la procedencia o improcedencia de los actos emitidos por el sistema digital.

## CAPITULO 5.- EL TIEMPO DE ESTADO EN EL DERECHO COMPARADO

La figura del Tiempo de Estado, no es exclusiva de nuestro país, sino existen diversos países que dentro de su legislación que en materia de radio y televisión rige, tienen inmersa esta figura.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA.- El artículo 11, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en su Gaceta Oficial, el día diecisiete de noviembre del año mil novecientos noventa y nueve, dispone que la soberanía plena de la República se ejerce entre otras cosas en el espacio aéreo continental, insular, marítimo y en los recursos que en ellos se encuentren, lo cual se denota al igual que en nuestro país, que el Estado tiene control sobre el espectro radioeléctrico correspondiente y sólo podrá ser utilizado mediante concesión obtenida a través del proceso de licitación pública o en su caso a través de adjudicación directa. En ese sentido, los artículos 3 y 7 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, publicada en su Gaceta Oficial el día doce de junio del año dos mil, establece que el régimen integral de las telecomunicaciones y del espectro radioeléctrico, es de competencia del Poder Público Nacional y se regirá por esa Ley, sus reglamentos y demás disposiciones normativas que con arreglo a ellas se dicten, por lo tanto, el espectro radioeléctrico, es un bien del dominio público para cuyo uso y explotación deberá contarse con la respectiva concesión, de conformidad con la Ley. La Comisión Nacional de Telecomunicaciones, será el órgano en cargado de la administración, regulación, ordenación y control del espectro radioeléctrico.

La radio y la televisión, esta constituida de dos formas, la primera por frecuencias o canales comunitarias de servicio público (servicio abierto) y la segunda por servicios de radiodifusión por suscripción (servicio de paga o restringido). Ahora bien, por lo que respecta al tiempo cuyo uso le corresponde al Estado, el artículo 10 de la Ley de Responsabilidad social en Radio y Televisión, publicada en su Gaceta Oficial, el día siete de diciembre del año dos mil cuatro, dispone que el Estado podrá difundir sus mensajes a

través del servicio de radio y televisión, siendo la orden de transmisión obligatoria, pudiendo ser notificada válidamente, entre otras formas, mediante la sola difusión del mensaje o alocución a través de los servicios de radio o televisión administrados por el Ejecutivo Nacional. Asimismo, los mensajes culturales, educativos, informativos o preventivos de servicio público, no excederán en su totalidad, de setenta minutos semanales, ni de quince minutos diarios, además, para los fines de garantizar el acceso a los servicios de radio y televisión, el órgano rector del Ejecutivo Nacional, con competencia en comunicación e información, cederá a los usuarios y usuarias diez minutos semanales de estos espacios, de conformidad con la ley. El órgano rector del Ejecutivo Nacional, con competencia en comunicación e información, estará a cargo de la administración de estos espacios, determinando los horarios y la temporalidad de los mismos, así como cualquier otra característica de tales emisiones o transmisiones. No está permitida la utilización de estos espacios para la difusión de publicidad o propagandas de los órganos y entes del Estado. Los prestadores de servicios de radio o televisión y difusión por suscripción no podrán interferir, en forma alguna, los mensajes y alocuciones del Estado que difundan de conformidad con este artículo, y deberán conservar la misma calidad y aspecto de la imagen y sonido que posea la señal o formato original. Los prestadores de servicios de difusión por suscripción cumplirán su obligación, a través de un canal informativo, así como a través de los espacios publicitarios que dispongan en cada canal que transmiten. Los setenta minutos semanales se distribuirán entre los canales cuya señal se origine fuera del territorio de la República Bolivariana de Venezuela, de conformidad con la ley.

Por lo que hace a sus sanciones, el artículo 28, numeral 4, incisos l y m de la citada Ley, disponen que, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales, se podrán imponer sanciones de cesión de espacios para la difusión de mensajes culturales y educativos; multas, suspensión de la habilitación administrativa, y revocatoria de la habilitación administrativa y de la concesión, correspondiendo sancionar al prestador de servicios de radio, televisión o difusión por suscripción, en los casos que le sea aplicable,

con multa desde uno por ciento hasta dos por ciento de los ingresos brutos causados en el ejercicio fiscal, inmediatamente anterior a aquél en el cual se cometió la infracción, así como con cesión de espacios para la difusión de mensajes culturales y educativos, cuando incumpla con la obligación de difundir los mensajes del Estado, según lo previsto en el artículo 10 de esta Ley e interfiera los mensajes y alocuciones del Estado.

Por lo anterior, es notorio que el manejo del tiempo cuyo uso le corresponde al Estado es de exclusividad del Ejecutivo de ese país, mismo que tiene un control excesivo y minucioso en las transmisiones tanto de servicio abierto como de suscripción, aunado al hecho de que para servicio abierto o comunitario, no existe sanción alguna por incumplimiento lo que denota que dicho servicio es también exclusivo del Estado, luego entonces, existen diversidad de restricciones en el aprovechamiento del espectro radioeléctrico, trayendo como consecuencia lógica que el tiempo de transmisión de mensajes del Estado sea menor que en nuestro país debido al excesivo control gubernamental.

ESPAÑA.- De conformidad con lo establecido por los artículos 20, numeral 3 y 149, de la Constitución Española, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 13/1978, el día veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, corresponde exclusivamente al Estado, regular normas básicas del régimen de radio y televisión y en general de la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público, garantizando el acceso a dichos medios a los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.

La Ley 4/1980, de diez de enero, de Estatuto de Radio y Televisión, publicada en su boletín Oficial del Estado número 11/1980, del doce de enero de mil novecientos ochenta, establece entre otras cosas que, la radio y la televisión se configura como un servicio

público esencial, cuya titularidad corresponde al Estado, concibiéndose como vínculo esencial de información y participación política de los ciudadanos, de formación de opinión pública, de cooperación con el sistema educativo, de difusión de la cultura española, nacionales y regionales, así como medio capital para contribuir a que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, con especial atención a la protección de los marginados y a la no discriminación de la mujer. La competencia de la radio y la televisión, cuya titularidad estatal permanece, se encomienda al Ente Público RTVE (Radio y Televisión Española), cuya naturaleza administrativa corresponde al principio de descentralización funcional, pero cuya gestión, será a las sociedades estatales Radio Nacional de España, Radio Cadena Española y Televisión Española.

En cuanto al Tiempo que le corresponde al Estado, el artículo veintiuno dispone, que el gobierno podrá fijar periódicamente las obligaciones que se derivan de la naturaleza del servicio público de RTVE y que previa consulta al Consejo de Administración, se harán cumplir, encontrándose dentro de éstas, el que el gobierno podrá hacer que se programen y difundan cuantas declaraciones o comunicaciones oficiales de interés público estime necesarias con indicación de su origen, además de aquellas por razones de urgencia, apreciadas por el propio gobierno que serán de efecto inmediato.

De lo anterior se estima que el uso y manejo exclusivo de las transmisiones corresponde al Estado, no existe el régimen de concesión, ni tampoco temporalidad para las transmisiones de mensajes gubernamentales, ya que éste cuando lo considere pertinente y por el tiempo que quiera podrá difundir mensajes a la nación o bien emitir información que a su juicio sea de importancia, además que como consecuencia de la exclusividad del Estado en dicho servicio, no existen sanciones en caso de incumplimiento, toda vez que el gobierno no se puede multar así mismo, denotándose en este país también el excesivo control del Estado en las transmisiones de radio y televisión.

ARGENTINA.- La Constitución Nacional de la República Argentina, publicada el primero de mayo de mil ochocientos cincuenta y tres, dispone en su artículo 99, que el Presidente de la Nación tiene entre otras atribuciones la de ser el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país, expedir las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias y participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. En ese sentido, la Ley Nacional de Radiodifusión 22.285, publicada en el Boletín Oficial el diecinueve de septiembre de mil novecientos ochenta, señala que los servicios de radiodifusión son de jurisdicción nacional e interés público, quedando la administración de las frecuencias y la orientación, promoción y control de los servicios, de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo Nacional, por conducto del Comité Nacional de Radiodifusión, mismo que podrá otorgar licencias a través del proceso público abierto permanente de adjudicación.

Por lo que hace a las transmisiones del Estado, el artículo 33 de la Ley citada, dispone que se lleva a cabo a través del Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR) cuyo control será ejercido por el Comité Federal de Radiodifusión, dependiendo de la Secretaría de Estado de Comunicaciones, a la que le compete su organización, así como también la administración y la operación de las estaciones de radiodifusión que lo integren. La Secretaría de Información Pública de la Presidencia de la Nación orientará y supervisará la programación que elabore la Secretaría de Estado de Comunicaciones para su difusión por las estaciones del Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR). Prioritariamente, el Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR) deberá proporcionar a los destinatarios del servicio, la programación orgánica que requiere el nivel cultural de la Nación; difundir, en consecuencia, aquellas expresiones de elevada jerarquía estética que satisfagan las necesidades culturales de la población; asegurar el intercambio cultural entre las distintas regiones del país; informar a la población acerca de los actos de gobierno; difundir la actividad nacional al exterior; contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la enseñanza

primaria, media, técnica, superior y emitir programas especiales para discapacitados. Asimismo, las estaciones del Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR) ubicadas en las provincias deberán destinar entre un quince y un sesenta por ciento (15 y 60%) de su horario de transmisión a la difusión de los programas convenidos con el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y con los gobiernos provinciales. No existe especificación de tiempo ni sanciones en caso de incumplimiento, toda vez que el Servicio Oficial de Radiodifusión, es quien lleva a cabo las emisiones, sin embargo, para el caso de que ordene su transmisión en los canales licenciados, será de forma gratuita con duración de hasta un minuto con treinta segundos por hora y para los programas convenidos con el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y con los gobiernos provinciales, será hasta un máximo de 7% de las emisiones diarias y las sanciones en caso de incumplimiento serán conforme a la Ley y a discreción del Comité Federal de Radiodifusión.

Cabe precisar que, actualmente el Estado español, ha transferido a la actividad privada casi la totalidad de la prestación del servicio de radio y televisión, sólo en los casos necesarios la ha efectuado por sí, a través de LS82 TV, Canal 7 de televisión (actualmente ATC S.A.), Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado (RTA) y de las emisoras de radiodifusión integrantes del Servicio Oficial de Radiodifusión (SOR), que conforman el conjunto denominado Radio Nacional (LRA), actividad complementada por las funciones ejercidas a través de la agencia de noticias Télam S.A.I.yP.

ITALIA.- El artículo 43, de la Constitución de la República Italiana, del veinticuatro de diciembre de mil novecientos cuarenta y siete, dispone que con fines de utilidad pública, la ley puede reservar originalmente o transferir (mediante expropiación con indemnización) al Estado, a entidades públicas o a comunidades de trabajadores o de usuarios, determinadas empresas o categorías de empresa que se refieran a servicios públicos esenciales o a fuentes de energía o a monopolios y que tengan carácter de

preeminente interés general. En esa tesitura, la Ley número 103, del Servicio Público de difusión radiofónica y televisiva, publicada en su Gaceta Oficial el catorce de abril de mil novecientos setenta y cinco, establece que la radio y la televisión son un servicio público esencial de interés general para ampliar la participación de la ciudadanía y reservado al Estado, por conducto de la Comisión Parlamentaria, para la dirección general y el ejercicio de la vigilancia del servicio de radio y televisión. El gobierno para proveer el servicio de radio y televisión por cualquier medio técnico, será llevado a cabo mediante la concesión a una sociedad por acciones de total participación pública en la que también se integrará la Comisión Parlamentaria o bien para medios privados de transmisión.

Por lo que hace al tiempo reservado para transmisiones gubernamentales, el artículo 6 de la citada Ley, señala que son reservados a la sociedad concesionaria, para transmisiones, tiempos no inferiores al 5% del total de la hora de programación televisiva y el 3% del total de la hora de programación radiofónica, para la transmisión nacional y regional de partidos y grupos representante del parlamento, organizaciones asociadas de las localidades autónomas, sindicatos nacionales, movimientos políticos, entes de las asociaciones políticas y culturales, asociaciones nacionales del movimiento cooperativo jurídicamente reconocidas, grupos étnicos y lingüísticos y todos aquellos grupos relevantes de intereses sociales. La Comisión Parlamentaria será el órgano encargado de la distribución, acceso y tiempo de transmisión que le corresponda a cada programa. No existe especificación de sanciones para el caso de incumplimiento ya que se entiende que las transmisiones de televisión abierta son controladas por el Estado y sólo determina que las responsabilidades que devengan de las transmisiones serán civiles o penales.

Por lo anterior y derivado del estudio de la normatividad que en materia de radio y televisión rige, en los países citados, es de señalar que tiene similitudes con nuestro país, como es, que el Estado es quien tiene el control del espectro radioeléctrico; la existencia de un órgano regulador de las transmisiones oficiales; salvo en el caso de España, se da un porcentaje de tiempo para las transmisiones, asimismo, en todos los casos, no existe

sanción alguna por incumplimiento de las transmisiones de radio y televisión abierta, derivado de que el Estado se encuentra inmerso en el control técnico de las transmisiones. En el caso de nuestro país, sí existe la sanción para aquellas televisoras o radiodifusoras que son permisionarias, alguna de ellas del Estado, como es el Instituto Mexicano de la Radio (IMER), órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado a la Secretaría de Educación Pública, que no persigue fines de lucro y que opera bajo concesión o permiso, al amparo de la Ley Federal de Radio y Televisión.

El Estado Mexicano, ha ido mermando su presencia en el control de los medios de comunicación abierta, por lo que se ha incrementado el interés comercial y particular sobre el público, aunado a lo obsoleto de la normatividad vigente, ya que es irrisorio el monto de las multas impuestas, permitiendo que se prefiera infringir la Ley al no transmitir el tiempo cuyo uso le corresponde al Estado y programar transmisiones que serán más fructíferas económicamente, sin dejar de lado las deficiencias gubernamentales en las acciones legales tendientes a exigir el cumplimiento normativo.

## CAPITULO 6. PROPUESTAS

El Tiempo de Estado en la radio y la televisión, es un factor importante para que la sociedad se encuentre informada de los logros y avances de la Administración Pública, Federal, Estatal, Municipal y los demás organismos públicos, toda vez que los medios de comunicación son el vínculo directo de contacto con la misma, por lo tanto, es propicio que se utilicen de manera correcta, oportuna, transparente y sobre todo equitativamente trayendo como consecuencia, la credibilidad de la sociedad en el Estado. La legislación vigente, establece de forma genérica los mecanismos mediante los cuales se van a llevar a cabo los tiempos de transmisión, sin que exista una simplificación normativa que permita directamente utilizarlos de manera práctica provocando confusiones e incluso autoritarismos.

En ese sentido, es propicio que se le faculte directamente al Director General de Radio, Televisión y Cinematografía, en la Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento en referencia del tiempo de estado, dejándose de crear infinidad de circulares, normas, acuerdos y demás, que sólo traen aparejada una disgregación normativa; asimismo que dichas facultades no sean sólo para el envío de las pautas y materiales, sino para que en su calidad de Secretario Técnico permanente del Consejo, coordine las emisiones del Tiempo de Estado y que en todo caso, en las sesiones del Consejo informe las acciones realizadas, por otra parte, que desaparezca el acuerdo de voluntades que se debe llevar a cabo con los concesionarios y/o permisionarios a efecto de establecer los horarios de transmisión, ya que lejos de que se obtengan beneficios, se obtienen abusos por parte de los mismos, toda vez que basta con su negativa respecto de los horarios propuestos para que se retracen los trámites correspondientes o bien no se llegue a la finalidad del tiempo a transmitir, utilizándolo para su interés comercial y no social; en ese mismo sentido, se tenga la seguridad de que el material sea transmitido en horarios propicios para ello, es decir, que no se incluyan horarios que abarquen de las 12:00 de la noche y hasta las 06:00 de la mañana, por ser inoperantes debido a la casi nula audiencia.

Que la distribución de los Tiempos de Estado, no quede al prudente arbitrio de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, sino que en todo caso se establezcan porcentajes de distribución de modo equitativo, tal y como se lleva a cabo en el Tiempo Fiscal, garantizando así la transparencia, eficacia, eficiencia y sobre todo el permitir la participación de todos los entes de la administración pública en sus tres niveles y no así que el Ejecutivo Federal tenga un control excesivo y casi exclusivo en los tiempos oficiales, pues no obstante que la mayor parte del Tiempo de Estado es destinado al mismo, en el Tiempo Fiscal tiene el mayor porcentaje de transmisiones, lo que resulta inapropiado. En esa tesitura, con la distribución porcentual de modo equitativo, se establecerán las reglas de distribución y aprovechamiento, así como aquellos entes públicos que tendrán acceso al citado tiempo, ya que en la mayoría de los casos al ser la radio y la televisión de jurisdicción federal, los concesionarios y/o permisionarios alegan que los entes estatales y municipales no tienen acceso a los mismo y por lo tanto no están obligados a transmitir sus programas o spots correspondientes, situación que es errónea ya que el artículo 6, de la Ley Federal de Radio y Televisión, dispone que el Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías de Estado, los Gobiernos de los Estados, los Ayuntamientos y los organismos públicos, promoverán la transmisión de programas de divulgación con fines de orientación social, cultural y cívica, objeto principal del Tiempo de Estado.

Por lo que hace a la plena introducción del sistemas DDIM en la legislación que rige la radio y la televisión en nuestro país, es necesario que se lleve a cabo su incorporación en el artículo 59 la Ley Federal de Radio y Televisión, lo cual permitirá que las tecnologías que se están desarrollando así como las venideras se utilicen de acorde a los hechos y situaciones en concreto, de modo que se encuentre acorde con el constante desarrollo de la tecnología y no sólo se deje su validez a la materia procedimental, a efecto de que tenga su reconocimiento como aparato útil en el desarrollo de las actividades dentro de la administración pública y por lo tanto, liberarse por completo del sistema escrito, permitiendo que aquellos actos administrativos surgidos del mismo, tengan la

misma validez jurídica y garantías de autenticidad que los de papel. De manera que la redacción del artículo 59 de la citada Ley, podría quedar de la siguiente manera:

**“Artículo 59.-** Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social, con base en las propuestas que formule la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión. Las pautas de transmisión y materiales correspondientes, serán enviados y notificados a través del Sistema de Distribución Digital de Información y Materiales de Radio y Televisión.”

No obstante lo anterior y debido a que para llevar a cabo las reformas tendientes a las actualizaciones necesarias en la legislación nacional, es necesario toda una serie de formalidades que exige la Constitución, lo que trae consigo la tardanza legislativa, es propicio, por lo pronto, que se le reconozca plena validez a los actos administrativos generados por vía electrónica, con la mayor autenticidad y certeza, implementando necesariamente las denominadas llaves o firmas electrónicas digitales, por medio de las cuales existe la garantía de que los actos administrativos emanados del sistema (mensaje de datos), sean recibidos en los aparatos instalados a los concesionarios y/o permisionarios, garantizando su efectividad, y por tanto su eficacia. Por lo tanto, el mensaje de datos debe de recibir la misma eficacia jurídica que un documento plasmado en papel, ya que establece derechos y obligaciones, admite su inalterabilidad y almacenamiento a través del tiempo y facilita su revisión para efectos procedimentales.

Asimismo, es necesario el establecimiento de reglas de operación del sistema DDIM, lo cual permitirá la integridad de la información, es decir, que permitan que los mensajes no sean alterados, la forma de envío, los acuses de recibo que el propio sistema genere, la forma de almacenamiento, el órgano responsable de su operación, su

mantenimiento y las condiciones técnicas idóneas de funcionamiento, lo cual traerá como consecuencia la emisión de documentos electrónicos originales, para efectos de su certificación y en su caso, las inspecciones de peritos para determinar sólo si la terminal electrónica donde se envió el documento y donde se recibió, no han sido alteradas.

Las reglas de operación del sistema deberán contener como mínimo lo siguiente:

1.- La obligación y vinculación para ambas partes, de sujetarse a lo preceptuado en los documentos enviados y recibidos por el sistema.

2.- La obligación de que los documentos enviados a través del sistema, cuenten con los requisitos exigidos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (artículo 3), dando como resultado que cuente con el valor probatorio de todo documento.

3.- Las firmas o llaves electrónicas digitales personales y quien tendrá cada una de ellas, lo que nos dará certeza de su autor, su contenido y su recepción.

4.- La forma en que serán almacenados y registrados los datos, es decir, los formatos electrónicos deberán ser adaptables pero inalterables para ser susceptible de certeza y legalidad jurídica.

5.- Que la información proveniente del sistema sólo será certificable y válida si es expedida por funcionario público competente para ello.

6.- El tiempo en el cual serán almacenados los archivos generados por el sistema.

7.- La forma en que se generaran los acuses tanto de envío como de recibo de los documentos, permitiendo la generación de los certificados electrónicos mediante un sistema criptográfico asimétrico protegido contra falsificaciones o alteraciones, con el cual

el autor al utilizar su llave o firma electrónica personal, quedará registrado y vinculado al documento, estableciéndose fecha y hora utilizado, lo que posteriormente podrá ser comprobable para efectos jurídicos.

8.- La autoridad encargada de su operación, mantenimiento y resguardo, así como los funcionarios capacitados y autorizados para tal fin.

9.- La implementación de un sistema que no permita llegado el momento, lo obsoleto del sistema, es decir, tomar en consideración aquellos sistemas compatibles que permitan un sistema estandarizado universal.

10.- Los términos en los cual serán enviados los mensajes de datos a efecto de encontrarse en tiempo y forma para dar cumplimiento a las obligaciones correspondientes.

Las anteriores consideraciones, van encaminadas en el sentido de que la ciencia jurídica no puede ignorar o colocarse al margen de las innovaciones tecnológicas, toda vez que el derecho como forma de regular las conductas y formas de manifestación y convivencia de una sociedad, por lo tanto, todos los soportes electrónicos de los procedimientos proveniente de las relaciones jurídicas entre gobernados y gobernantes, garantizarán la identificación y el ejercicio de las funciones administrativas y jurisdiccionales, lo cual traerá aparejada la confiabilidad, privacidad, certeza y seguridad jurídica en los términos y condiciones que las leyes establezcan, respondiendo al principio de abarcar las tecnologías que se están desarrollando, teniendo en cuenta una interpretación realista que permita que se desarrolle de acuerdo a los hechos y circunstancias, de modo que la legislación se encuentre en constante desarrollo con las nuevas tecnologías.

No se omite mencionar, los problemas subsistentes relativos al costeo de las instalaciones y los gastos derivados de su utilización, mantenimiento y demás, pero a decir verdad, las inversiones del estado serían más fructíferas, si se va a la vanguardia, es decir, de nada sirve que en un principio se adquirieran los sistemas más novedosos si con el paso del tiempo son obsoletos y no pueden ser compatibles con los sistemas universales utilizados, por lo que al invertir en sistemas que permitan su versatilidad y acoplamiento a los sistemas vanguardistas, traerá como consecuencia su eficacia y eficiencia.

Por otra parte, por lo que hace al denominado extrañamiento como forma de apercibimiento a los concesionarios y/o permisionarios, sea incorporada tal acepción a la Ley Federal de Radio y Televisión, ya que el mismo deviene única y exclusivamente del Reglamento, lo cual es de explorado derecho que un Reglamento no puede ir más allá de los que expresamente está establecido en la Ley del cual deriva.

Por último, es imperativo que las multas pecuniarias que prevé la Ley Federal de Radio y Televisión, sean actualizadas o se establezca una forma de actualización que vaya de acorde con las circunstancias incumplidas, es decir, es irrisorio el hecho de que se establezcan multas mínimas por cantidades como \$973.40 (NOVECIENTOS SETENTA Y TRÉS PESOS 00/100 M.N.), por incumplimiento a disposiciones que son de interés nacional, ya que al ser la radio y la televisión el vínculo directo con la población, debe ser considerado de alta importancia, situación que no acontece y que le resta atención a las actualizaciones que urgentemente necesita la materia, siendo claro que, cualquier efecto que pudiera tener la radio y la televisión en las personas, legítimamente es considerado como efecto social, toda vez que la sociedad está constituida por personas y cualquier cosa que afecta a éstas, inevitablemente afecta a la sociedad.

## CONCLUSIONES.

➤ Es necesario que la Administración Pública, para el cumplimiento de sus objetivos emanados de la legislación vigente, emita actos administrativos mediante los cuales exteriorice su voluntad creando, modificando, extinguiendo derechos y obligaciones a los gobernados, conforme a sus facultades y a través de los medios legalmente establecidos para tal fin.

➤ El estado recurre a la utilización de los tiempos oficiales debido a que le proporciona un hábil instrumento para ser mejor captado por la sociedad, así como para acercarse e identificarse de forma directa con los gobernados, aprovechando que la publicidad hoy en día en una actividad socialmente legitimada y aceptada por la sociedad. Sin embargo, el excesivo control del Poder Ejecutivo en la utilización de los tiempos oficiales, trae aparejada disputas entre los demás órganos integrantes de la administración pública en sus tres niveles, así como el su mal uso para publicidad e imagen personal de personajes políticos, intento de legitimación institucional gubernamental, entre otros, acaparando la totalidad del tiempo disponible, haciendo a un lado los verdaderos problemas sociales y la información que interesa al país, como serían las actividades del Estado Mexicano.

➤ Las facultades que otorga el Consejo Nacional de Radio y Televisión al Director General de Radio, Televisión y Cinematografía, de la Secretaría de Gobernación, para el acuerdo de voluntades con los concesionarios y permisionarios respecto de las pautas de transmisión de los tiempos oficiales, deben llevarse a cabo siempre en su calidad de Secretario Técnico permanente del Consejo y no como Director General, estableciendo apercibimientos de ejecutoriedad, en caso de no recibir respuesta alguna de las propuestas de las pautas de transmisión a efecto de no dejar en estado de indefensión a las partes en

caso de controversia jurídica por la no transmisión y no dejar al transcurso del tiempo su firmeza.

➤ El avance tecnológico, ha facilitado la tarea de la Administración Pública que se beneficia con su utilización para el cumplimiento de sus funciones, como es el caso del Sistema de Distribución Digital de Información y Materiales para Radio y Televisión (DDIM), implementado por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, sin embargo, no se ha logrado integrar oportunamente a la legislación vigente, trayendo aparejada diversas problemáticas jurídicas en sede administrativa y que sólo pueden ser resueltas, en su caso, en instancias jurisdiccionales, donde queda al arbitrio del juzgador la validez o no de los actos administrativos emitidos por tal medio y por ende el factor fundamental de los mismos, como son las notificaciones. Por lo tanto, un Estado que no adecua su legislación a los requerimientos básicos de las nuevas tecnologías de información y comunicación, con el paso del tiempo puede ser ineficaz, ineficiente y decaer económica, política y socialmente, al ser obsoleto en sus servicios, más aún cuando ejercita su poder imperativo para la imposición de actos administrativos que carecen de eficacia y validez.

➤ La plena instrumentación de los sistemas digitales modernos, introducidos para otorgar un eficaz servicio de información gubernamental y transparencia en el uso de los tiempos oficiales, se encuentran a plena disposición del Ejecutivo, que no obstante ser quien coordina, distribuye y selecciona el material a transmitir, no es el único que puede utilizarlo, trayendo como consecuencia que se llegue al objetivo de los tiempos oficiales, el interés general en beneficio de la función social

➤ La buena fe en las actuaciones llevadas a cabo a través de medios electrónicos implementados por la Administración Pública, es de suma importancia, debido a las imperfecciones jurídicas que los sistemas normativos presentan actualmente, toda vez que el gobernado debe tener conocimiento y en su caso otorgar su consentimiento de los medios utilizados o a utilizar y los derechos y obligaciones que de ellos devienen, por lo tanto y a efecto de que la Administración Pública no se encuentre supeditada a tal situación o bien ejercite su potestad de imperio desmedidamente, es necesario que para dar mayor certeza jurídica a sus actuaciones administrativas, se establezca normativamente, que el mensaje de datos reciba el mismo tratamiento que los documentos escritos en papel, es decir, que sea una prueba fiel de la expresión de voluntad de las partes y del contenido del documento, así como su certeza en tiempo y forma de entrega y recepción, aspectos de suma importancia para la exigencia del cumplimiento de derechos y obligaciones entre la administración y los gobernados.

➤ Para que se puedan emitir las pautas de transmisión de los tiempos oficiales y sus materiales correspondientes, a través del sistema digital utilizado por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, de la Secretaría de Gobernación, se debe tener en cuenta que, por lo pronto, es necesaria la aceptación por parte de los concesionarios y permisionarios de la utilización de dicho medio, además de la buena fe por parte de estos y de la citada Dirección General, al no encontrarse debidamente establecidas sus reglas de operación, lo cual no permite que en sede administrativa se tengan certeza de dichas actuaciones, sin embargo, sí se pueden llevar a cabo sus emisiones correspondientes, ya que en todo caso, existen diversidad de medios que permiten garantizar su publicidad, su protección y en general el que se pueda cumplir con los mismos requisitos que exige la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con la desventaja de sufrir un desgaste en la maquinaria de defensa jurídica hasta instancias jurisdiccionales ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que es necesario la implementación de técnicas capaces de proporcionar a los documentos

generados electrónicamente, confidencialidad, autenticidad, inalterabilidad y en general la certeza necesaria y seguridad de ser usados como prueba en caso de controversia, como lo es en su caso la firma o llave electrónica. Las tecnologías de información y comunicación implementadas, son estratégicamente fundamentales, ya que las mismas otorgan beneficios reales en su empleo, tales como la transparencia en las actuaciones de los servidores públicos, mayor eficacia y eficiencia en las transmisiones de decisiones, reducción de costos y tiempos en los tramites correspondientes y por consiguiente la generación de confianza en el sistema por parte de la ciudadanía.

➤ Las sanciones administrativas previstas por incumplimiento en las transmisiones del tiempo de Estado, previstas en la Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento, son ineficaces debido a su baja cuantía pecuniaria, dando pauta a que los concesionarios y permisionarios prefieran transmitir su programación sin inclusión alguna del tiempo de estado por resultarles más benéfico económicamente, aunado al hecho de que la imposición de las mismas a través de un procedimiento administrativo y posteriormente su impugnación en sede jurisdiccional tarda por lo menos dos años, sin mencionar el caso, en las que las actuaciones administrativas se encuentren viciadas de origen por parte de la autoridad y se pronuncie su nulidad lisa y llana, lo que resulta ineficaz en el control de cumplimiento de los concesionarios y permisionarios, así como en el aprovechamiento del Tiempo de Estado.

➤ La necesidad de flexibilizar la gestión para responder con rapidez a los cambios del contexto normativo y tecnológico, resulta de interés fundamental si se vincula con la gobernabilidad y la tarea de mejorar la capacidad de gestión del Estado, utilizando herramientas que posibiliten la transformación de la Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, transparencia y calidad en la prestación de servicios, donde los servidores públicos calificados y constantemente capacitados son esenciales, por

lo que en materia de radio y televisión, es urgente una reforma con la finalidad ordenar su múltiple normatividad, así como de actualizarse conforme a las necesidades del país.

**BIBLIOGRAFÍA**

ACOSTA ROMERO, Miguel, *“Teoría General del Derecho Administrativo”*, Ed. Porrúa, México, 1995.

ACOSTA ROMERO, Miguel, HERRÁN SALVATTI, Mariano y VENEGAS HUERTA, Francisco Javier, *“Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal”*, comentadas. Ed. Porrúa, México, 2003.

ÁLVAREZ-GENDÍN, Sabino, *“Tratado General de Derecho Administrativo”*, Tomo I, Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1958.

BELADIEZ ROJO, Margarita, *“Validez y Eficacia de los actos administrativos”*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A., Madrid, 1994.

CASSAGNE, Juan Carlos, *“Los principios generales del derecho en el derecho administrativo”*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1992.

DE LA VALLINA Y VALDEVERDE, *“Transferencia de funciones administrativas”*, Madrid, 1964.

DIEZ, Manuel M, *“El acto administrativo”*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1961.

DROMI, Roberto, *“El procedimiento administrativo”*, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999.

ESCOLA, Héctor Jorge, *“Teoría General de Procedimiento Administrativo”*, Ed. Desalma, Buenos Aires, 1981.

ESCUIN PALOP, Vicente, *“El acto administrativo implícito”*, Civitas Ediciones, S.L., España, 1999.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *“Servicios públicos municipales”*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2002.

FRAGA, Gabino, *“Derecho Administrativo”*, Ed. Porrúa, México, 1994.

GAETE GONZÁLEZ, Eugenio, *“Instrumento público electrónico”*, Ed. Bosh, Barcelona, 2000.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *“Introducción al estudio del derecho”*, Ed. Porrúa, México, 1984.

GARRIDO FALLA, Fernando, *“Tratado de Derecho Administrativo”*, Vol. I, Parte General, Ed. Tecnos, Madrid, 1989.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *El Principio General de la Buena fe en el Derecho Administrativo*, Civitas Ediciones, S.L, Madrid, 1999.

GORDILLO, Agustín, *“Tratado de Derecho Administrativo”*, Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires, 2004.

HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA, Zeus Jesús, *“Los principios generales del Derecho. Algunas consideraciones”*, Nuevo consultorio fiscal, número 287, México, 2001.

KELSEN, Hans, *“Teoría general del Derecho y del estado”*, UNAM, México, 1995.

KELSEN, Hans, *“Teoría pura del derecho”*, Ed Porrúa, México, 2000.

LARES MARTÍNEZ, Eloy, *“Manual de Derecho administrativo”*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1983.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *“Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Administrativo”*, Ed. UNAM, México, 2005.

MARIENHOFF, Miguel S, *“Tratado de derecho administrativo”*, Abeledo- Perrot, Buenos Aires, 1974.

PARADA, Ramón, *“Derecho Administrativo”*, Tomo II, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2000.

SALDAÑA MAGALLANES, Alejandro A, *“Requisitos esenciales y medios de defensa de las multas administrativas y fiscales 2005”*, Ed. ISEF. México, 2005.

SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael, *“Los principios generales del derecho y los criterios del poder judicial de la federación”*, Ed. Porrúa, México, 2004.

SANTOFIMIO G, Jaime Orlando, *“Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez”*, UNAM, México, 1988.

SAYAGUES LASO, Enrique, *“Tratado de Derecho Administrativo”*, Vol. I, Montevideo, 1953.

SERRA ROJAS, Andrés, *“Derecho Administrativo”*, Tomo I, Ed. Porrúa, México, 1981.

TRON PETIT, Jean Claude. ORTÍZ REYES, Gabriel, *“La nulidad de los actos administrativos”*, Ed. Porrúa, México, 2005.

ZANOBINI, Guido, *“Corso di diritto amministrativo”*, Ed. Giuffré, Milano, 1949.

## DICCIONARIOS

DE PINA, Rafael. DE PINA VARA, Rafael, *“Diccionario de Derecho”*, Ed. Porrúa, México, 1992.

Diccionario jurídico temático, vol. 3, Derecho Administrativo. Ed. Oxford, México, 2001.

## LEGISLACIÓN NACIONAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, México.

La Ley Federal de Radio y Televisión, publicada en el Diario Oficial de la Federación

El Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión.

Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación

Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión

Decreto por el cual se crea el Comité Asesor del Consejo Nacional de Radio y Televisión

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006

Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica.

Acuerdo por el que se constituye una Comisión Intersecretarial para utilizar el tiempo de transmisión de que dispone el Estado, en las radiodifusoras comerciales, oficiales y culturales.

Manual de Operación del Consejo Nacional de Radio y Televisión

## LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión.

Constitución Española.

La Ley 4/1980, de diez de enero, de Estatuto de Radio y Televisión.

Constitución Nacional de la República Argentina.

Ley Nacional de Radiodifusión 22.285.

Constitución de la República Italiana.

Ley número 103, del Servicio Público de difusión radiofónica y televisiva.

## **OTROS MEDIOS**

Semanario Judicial de la Federación, III, segunda parte-1, Enero a Junio de 1989, México, Octava Época, tesis aislada.

Semanario Judicial de la Federación, XXI, Enero de 2005, México, Novena Época, tesis aislada IV.2º.A.121 A.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, México, Octava Época, tesis VI.2º. J/286, jurisprudencia, Agosto de 1994.

[www.rae.es](http://www.rae.es)

[www.gordillo.com](http://www.gordillo.com)

[www.cirt.com.mx](http://www.cirt.com.mx)

[www.cem.itesm.mx/derecho/referencia/diccionario/bodies/a.htm](http://www.cem.itesm.mx/derecho/referencia/diccionario/bodies/a.htm)