



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL MARCO REGULATORIO  
DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN EN MÉXICO**

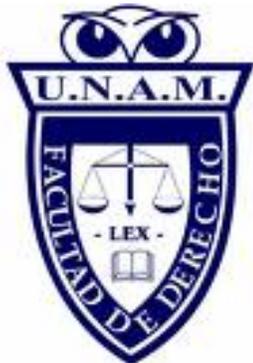
**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:**

**RUBÉN DÍAZ DÍAZ**

**ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ.**



**MÉXICO, D.F.**

**19/03/2011**



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.



VERDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D.F., 23 de marzo de 2011.

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN**  
**ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**P R E S E N T E.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **DIAZ DIAZ RUBÉN** con número de cuenta 09961356-3 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL MARCO REGULADOR DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN EN MÉXICO**", realizada con la asesoría del profesor **Lic. Felipe Rosas Martínez**.

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

*"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"*

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO**

**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI**

\*mpm.





VERDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MÉXICO

**“UNIDAD DE SEMINARIOS “JOSÉ VASCONCELOS”  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE  
AMPARO**

**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
P R E S E N T E**

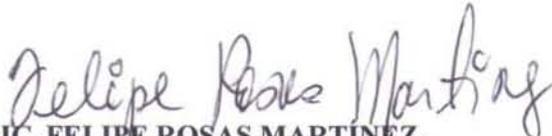
**Distinguido Maestro:**

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado y asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **“LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL MARCO REGULATORIO DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN EN MÉXICO”** elaborada por el alumno **DIAZ DIAZ RUBÉN**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobada, a efecto de que el sustentante presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

**A T E N T A M E N T E  
“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”  
Cd. Universitaria, D.F., marzo 22 de 2011.**

  
**LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ,  
PROFESOR ADSCRITO AL SEMINARIO DE  
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

\*mpm.

*A MIS AMADOS PADRES:*

*MIMÍ DIAZ BUESO E ITALO DÍAZ GARCIA*

*A QUIENES DEBO TODO*

A MIS HERMANOS ITALO, RUY Y ROBERTO

MÉXICO, 2011

*MI MÁS SINCERO AGRADECIMIENTO A MI  
ASESOR LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ, AL  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO, A SU  
DIRECTOR DR. EDMUNDO ELÍAS MUSI, A  
TODOS MIS MAESTROS, A LA FACULTAD DE  
DERECHO Y A LA UNAM.*

*"Buenas tardes, nosotros somos de las radios comunitarias de Uruguay. Venimos a aprender de las experiencias y contarles que soñamos con un día lograr otra ley de radiodifusión que sea de la democracia. Nuestras radios las instalamos cada vez que salimos al aire. Si, no pongan esa cara. Nosotros sacamos del bolso la antena y los equipos, salimos al aire, y cuando cerramos la transmisión tenemos que guardar todo de vuelta. Así es porque la ley vigente en el Uruguay depende del Ministerio de Defensa y nos persiguen porque para ellos somos ilegales, clandestinos, subversivos...".*

Transmisión clandestina de una radio comunitaria en Uruguay antes de diciembre del 2011.

**"Artículo 2º.-** El espectro radioeléctrico es un patrimonio común de la humanidad sujeto a administración de los Estados y, por tanto, el acceso equitativo a las frecuencias de toda la sociedad uruguaya constituye un principio general de su administración.

**"Artículo 4º.-** Se entenderá por servicio de radiodifusión comunitaria el servicio de radiodifusión no estatal de interés público, prestado por asociaciones civiles sin fines de lucro con personería jurídica o por aquellos grupos de personas organizadas que no persigan fines de lucro (...) y orientado a satisfacer las necesidades de comunicación social y a habilitar el ejercicio del derecho a la información y a la libertad de expresión de los habitantes de la República.

**"Artículo 5º.-** El Poder Ejecutivo, (...) reservará para la prestación del servicio de radiodifusión comunitaria y otros sin fines de lucro, al menos un tercio del espectro radioeléctrico por cada localidad en todas las bandas de frecuencia de uso analógico y digital y para todas las modalidades de emisión."

De la Ley de Radiodifusión Comunitaria, versión final aprobada por el Parlamento Uruguayo el 11 de diciembre del 2011.

*"Manifestamos nuestra satisfacción por la aprobación de esta ley, que representa una referencia en la materia. Esperamos vivamente que la nueva legislación uruguaya inspire a los demás países del continente, donde los medios comunitarios se encuentran en plena expansión pero acceden de forma muy desigual a la posibilidad de emitir",*

**Reporteros sin frontera.**

*«La verdad nos hará libres.» (Cita bíblica:*

*«Veritas liberabit nos.»)*

## INDICE

	Pág.
Introducción.....	I
<b>Capítulo I: Conceptos y Definiciones.....</b>	<b>1</b>
1.- Comunicación, Telecomunicación y Medios de Comunicación.....	1
1.1.- Concepto de Comunicación y Definición Jurídica.....	1
Definición Jurídica.....	9
1.2.- Concepto de Telecomunicación y Definición Jurídica.....	22
Definición Jurídica.....	25
La Radiodifusión.....	34
1.3.-Concepto de Medios de Comunicación, Concesiones y permiso.....	38
1.3.1. Medios de Comunicación.....	38
Transmisor.....	39
Receptor.....	40
Tecnología.....	41
Característica de Bidireccionalidad.....	41
Poder y Monopolización.....	46
Historia.....	51
La Necesidad de la Regulación: Control Democrático.....	56
Legitimidad y Necesidad del Control Democrático de los Medios de Comunicación.....	63
Clasificación del Control Democrático de los Medios de Comunicación.....	66
1.3.2 Concesiones y Permisos.....	71
Definición Concesión.....	71
Naturaleza Jurídica de la Concesión Administrativa.....	73
Definición de Permiso.....	87
2.- Libertad de Expresión.....	100
2.1.- Concepción de Libertad de Expresión .....	101
2.2.- Definición Jurídica de la Libertad de Expresión.....	106

2.3.- Restricciones a la Libertad de Expresión.....	116
3.- Derecho a la Información.....	119
3.1.- Concepto del Derecho a la Información.....	119
3.2.- Definición Jurídica del Derecho a la Información.....	128
3.3.- Acceso a la Información Pública.....	140
4.- La Opinión Pública.....	147
4.1.- Concepto de Opinión Pública.....	147
4.2.- Aspectos Jurídicos Relacionados con la Opinión Pública.....	150
5.- El Derecho de Réplica o de respuesta.....	158
5.1.- Concepción del Derecho de Réplica.....	158
5.2.- Aspectos Jurídicos Relacionados con el Derecho de Réplica.....	168
6.- La Radio, la Televisión y el Desarrollo Tecnológico.....	172
6.1.- La Tecnología Digital.....	172
6.2.- La Convergencia Tecnológica.....	175
6.4.- El Triple Play.....	176
<b>Capítulo II: Antecedentes de la Libertad de Expresión y los Medios Masivos de Comunicación.....</b>	<b>178</b>
1.- De la Escritura a la Imprenta y Origen de la Censura.....	178
1.2.- El Periódico: Nacimiento y Desarrollo del Periodismo.....	183
1.3.- El Proceso Inglés hasta el “Libel Act” de 1972.....	194
1.4.- Las Colonias de Inglaterra y la Constitución Federal de los Estados Unidos de América de 1787.....	197
1.5.- La Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano.....	201
1.6.- La Censura y la Libertad de Expresión en España Durante el Periodo Colonial.....	204
1.7.- Desarrollo de la Radiodifusión y Formación de las Grandes Cadenas de Radio y Televisión.....	205
1.7.2.- En Estados Unidos.....	206

2.- Algunas Notas Sobre los Antecedentes Históricos y Jurídicos de la Libertad de Expresión y los Medios Masivos de Comunicación en México.....	212
2.1.- Legislación, Censura y Libertad de Expresión Durante la Colonia.....	212
2.2.- Legislación y Libertad de Expresión Durante la Independencia.....	216
2.3.- Legislación y Libertad de Expresión en el Periodo Post Independentista hasta la Revolución de 1917.....	223
2.4.- De la Revolución de 1917 a la Ley de Radio y Televisión.....	242
2.5.- La Lucha por una Nueva Ley de Medios.....	252
<b>Capítulo III: Derecho Comparado.....</b>	<b>265</b>
1.- Algunos Conceptos Contenidos en Diferentes Legislaciones sobre la Libertad de Expresión y Medios de Comunicación en el Mundo.....	265
2.- Legislación Francesa en Materia de Radio y Televisión.....	280
2.1.- El Monopolio del Estado.....	280
2.2.- Un Órgano de Control Autónomo y Ciudadano.....	283
2.3.- El Derecho de Réplica.....	296
2.4.- La Norma de los 3 Tercios y el Principio de Referencia.....	297
2.5.- La Radio en Francia.....	298
3.- Legislación Suiza en Materia de Radio y Televisión.....	303
3.1.- Generalidades.....	303
3.2.- De la Publicidad.....	306
3.3.- Obligación de Informar.....	308
3.4.- Organismos: Consejo Federal, Oficina Federal de Comunicaciones y SRG RSS IDEE SUISSE.....	309
3.4.1.- El Consejo Federal.....	309
3.4.2.- Oficina Federal de Comunicaciones.....	310
3.4.3.- Comisión Federal de Comunicaciones (COMCOM).....	312
3.4.4.- La Sociedad Suiza de Radiodifusión y Televisión (SRG).....	313
3.5.- Concesiones.....	316

4.- Legislación en Materia de Radio y Televisión en los Estados Unidos.....	319
4.1.- La Primera Enmienda.....	319
4.2.- El Privilegio de la Radiodifusión Privada.....	320
4.3.- La Comisión Federal de Comunicaciones (F.C.C.).....	323
4.4.- La Radiodifusión Pública.....	329
4.5.- Otras Leyes.....	330

<b>Capítulo IV: Propuestas y Principios para una Nueva Ley de Medios.....</b>	<b>331</b>
1.- Sobre el Marco Jurídico Actual en Materia de Radio y Televisión.....	331
1.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	332
1.2.- Tratados y Convenios Internacionales en Materia de Radio y Televisión.....	337
1.3.- Ley Federal de Radio y Televisión.....	338
1.4.- Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión.....	347
1.5.- Ley Federal de Telecomunicaciones.....	348
2.- La Ley Televisa y la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006.....	351
2.1.- Los Principios Reivindicados por la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006.....	357
2.2.- Los Fundamentos Constitucionales del Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia Correspondiente al Siete de Junio del 2007, Respecto a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006.....	367
2.3.- Artículos Invalidados de la “Ley Televisa”.....	374
3.- La Influencia Política de la Radio y la Televisión en las Tendencias Electorales.....	386
3.1.- El Presupuesto Electoral y la Contratación de Propaganda en la Radio y la Televisión en las Elecciones del 2006.....	388
3.1.1.- Por los Partidos Políticos.....	392
3.1.2.- Por Terceros.....	397
3.2.- El Monitoreo de los Noticieros y Programas Políticos.....	398
4.- La Reforma Electoral del 2008 y la Libertad de Expresión.....	403

4.1.- Los Antecedentes del Debate.....	403
4.2.- Prohibición de Contratación de Propaganda Política por Terceros y Censura.....	413
4.3.- Las Normas que Comprenden la Reforma del 2008.....	424
I.- De la Constitución Política.....	424
II.- Del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.....	426
5.- Avances y Aportaciones para la Reforma Legislativa.....	433
5.1.- Las Iniciativas Ciudadanas.....	433
5.2.- Principios y Contenidos para una Reforma Integral.....	439
I.- Órgano Regulador.....	440
II.- Administración del Espectro Radioeléctrico.....	455
III.- La Transparencia y la Publicidad.....	463
IV.- La Inversión Extranjera.....	464
V.- Derechos de los Usuarios.....	465
VI.- La Cobertura Social.....	465
VII.- Conectividad.....	466
VIII.- Régimen de Medios Públicos.....	467
IX.- Los Medios Indígenas.....	470
X.- Los Medios Comunitarios.....	475
XI.- Contenidos.....	478
XII.- Derecho de Réplica.....	493
XIII.- Propaganda.....	496
XIV.- Sanciones.....	499
XV.- Utilización y beneficios de la Convergencia Digital.....	506
XVI.- Medios de Comunicación con Relación a la Mujer, personas con Discapacidad y adultos mayores.....	507
XVII.- Modernización y Convergencia Tecnológica.....	516
XVII.1.- Acuerdo de Televisión Digital Terrestre.....	520
Conclusiones.....	524
Bibliografía.....	536

## INTRODUCCIÓN

En el transcurso de la realización de este trabajo me di cuenta que la regulación jurídica de la radio y la televisión tiene que ver con la concepción del derecho a la comunicación, desarrollada por muchos como una nueva rama del Derecho y ubicada también como uno de las nuevas generaciones de los derechos humanos, además indisolublemente ligado con la libertad de expresión y con el derecho a la información. Por ende, el título debió de ser distinto y creo que más aproximado al contenido corresponde el de “El derecho a la comunicación y el marco regulatorio de la radio y la televisión en México”. Pero es aproximado porque son tan bastos los ámbitos de estudio ligados a la radio y la televisión que finalmente la delimitación del tema se volvió de sumo complicado. Ellos abarcan cuestiones relativas no sólo dentro del campo del Derecho sino que también se relacionan con lo político, lo tecnológico, lo social y hasta lo psicológico; siendo entonces necesario señalar sus imbricaciones si se quiere justificar no sólo la existencia de un marco regulatorio sino también el sentido de las normas que ha de contener y para ello definir cuál es el bien jurídico que se quiere tutelar.

Es por ello que comencé con un capítulo destinado a definir algunos conceptos fundamentales seleccionados según mi particular punto de vista y sin ser necesariamente todos los ligados con esta temática. La dificultad es que cada uno de estos conceptos es materia por sí mismo de un trabajo de investigación y el resultado fue no sólo una vasta extensión de mi trabajo, sino también apenas un señalamiento de lo que unos autores exponen sobre los mismos.

Uno de los planteamientos de mi tesis es relativo al vínculo de la libertad de expresión, el derecho a la comunicación, su realización plena y la censura; con el desarrollo tecnológico, desde la escritura y la imprenta hasta la televisión de hoy vista desde la conversión digital. Esto implicó un capítulo histórico, *euro céntrico* porque se limita a países europeos y Estados Unidos, tal vez un poco salvado por el desarrollo histórico que se expone sobre México, lo que era de por sí obligado. Sin embargo, habría que considerar que el peso de la imprenta como instrumento de la libertad de expresión y difusión del pensamiento liberal burgués, revolucionario en su época, radica en Europa y los Estados Unidos, donde se

dieron las revoluciones que reivindicaron la libertad de prensa y anticiparon las guerras de independencia en América. El derecho a la comunicación dio un paso gigante con ellas aunque finalmente quedo restringido para una sola clase. Asimismo debe considerarse que son vanguardia del desarrollo de las tecnologías en las telecomunicaciones junto con Japón y tal vez China.

Un tercer capítulo destinado a hacer una mirada del marco jurídico de la radio y la televisión en otros países también contribuyó a la extensión de mi trabajo. Fue necesario para ver como se constituían en ellos los principios esbozados por la doctrina del derecho a la comunicación, de la información y de la libertad de expresión. Mirada que finalmente nos permite volver la vista a nuestro sistema jurídico en materia de radio y televisión y verlo con graduación amplificada. Pero además no deja de estar presente, a lo largo de toda la tesis, el marco internacional, y el español en particular, derivado este último del hallazgo fortuito de literatura española sobre el tema, en la cual encontré resoluciones del máximo tribunal constitucional de ese país. Pero también se encuentran, durante todo el trabajo, los criterios esgrimidos en México por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de la resolución 26/2006 relativa a la Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por un grupo de senadores contra la reforma en materia de radio y televisión y de telecomunicaciones que se bautizó con el epíteto de “Ley Televisa”. Nuevamente caigo en el *eurocentrismo* y elegí países europeos y Estados Unidos, pero también queriendo salvar el asunto con señalamientos muy restringidos a otros sistemas, como el de algunos sistemas socialistas, pero sobre todo a la consideración de las radios comunitarias en América del Sur. Sin embargo, no deja de ser interesante ver como se fueron desarrollando dos modelos diferentes, uno en Estados Unidos en comparación con Europa y como finalmente se ha venido imponiendo aquél debido al poderío de las empresas mediáticas y los cambios que en la concepción del Estado y su implementación económica ha venido promoviendo la política neoliberal.

El último capítulo está dedicado a la reiterada lucha social encaminada a lograr una reforma en el ámbito mediático, vencida hasta ahora por la influencia poderosa de las corporaciones radiofónicas y televisivas como Televisa y TV Azteca, pero que a su vez demuestra que el cambio del marco jurídico en la

materia sólo será posible si viene desde el empuje de la sociedad, sobre todo de aquellos sectores ligados a las radios comunitarias, especialistas en la materia, del gremio periodístico y de la academia. Algunas de las propuestas y principios levantados durante su lucha se tratan de señalar en este apartado, en especial los recopilados por el Grupo Plural de Trabajo del Senado, creado a raíz de la resolución de la Corte 26/2006.

Quizás pueda afirmarse que el derecho a la libertad de expresión tenga que ver con la invención de la imprenta y el derecho a la comunicación con el de la radio y la televisión. La primera fue el instrumento de las revoluciones liberales en tanto las ideas de la modernidad y la razón se difundieron a través de ella enfrentando la censura de los regímenes despóticos y monárquicos. Aunque el derecho a la comunicación no es contemplado en forma precisa y terminante en la mayor parte de las legislaciones nacionales y tampoco en la normatividad internacional, también podemos observar que su trascendencia es más clara a partir del surgimiento y desarrollo de los medios masivos de comunicación y en particular de la radio y la televisión.

Sin embargo, la comunicación tiene una característica especial, que la asume como un derecho fundamental sin su necesaria presencia en la normatividad. Ésta radica en que todos los derechos no pueden ejercerse sin su instrumentación. La libertad de expresión, el derecho a la información, el de asociación e incluso el del libre tránsito, hasta el de vivir en un mundo libre de contaminación y en un ambiente sano y sustentable, pasan necesariamente por la acción comunicativa. Ello deriva de que la comunicación tiene una connotación adicional a la de ser un derecho humano. Es un fenómeno y una necesidad social e individual, sin la cual no sería posible la existencia del hombre mismo y el desarrollo de las formaciones sociales y modos de producción que ha construido en su historia.

A pesar de su característica especial, la necesidad de que la comunicación quede expresada como derecho humano en el mundo legislativo es una condición para la construcción de la democracia. Dependiendo de en manos de quién estén los medios de comunicación podremos hablar de un estado democrático o no y este hecho no es ajeno a la forma en que un Estado regula el control de dichos medios, circunstancia que tiene que ver con la atribución de la censura tanto por

parte del Estado como por parte de los poderes fácticos que se constituyen como los dueños de la comunicación, y también con el hecho de si el conjunto de la sociedad tiene derecho a estar informada o no. La libertad de expresión y la libre difusión de las ideas quedaron controladas con las Leyes de Imprenta que existen en la mayoría de los países y en una extensión del control y la censura de dichas libertades y de la comunicación, con las legislaciones que regulan a la radio y la televisión. El planteamiento de la doctrina jurídica que abre todo un paradigma en el campo del Derecho y de la libre comunicación, es que la sociedad democrática es aquella en la que la ciudadanía (el pueblo en el contenido rousseano) controla los medios de comunicación para la realización plena del derecho a la información, además de otras libertades y derechos humanos.

La comunicación está indisolublemente ligada con la información, ésta constituye su contenido porque al ejercer la acción comunicativa lo que se transmite es información, independientemente de la forma que empleemos para comunicarnos, sea un gruñido, una risa, una señal, una palabra, un discurso, un libro o la señal radioeléctrica de la televisión. Lo que varía es el número de receptores a los que podemos dirigirnos, pero siempre, al comunicarnos, lo que proporcionamos es información. La información puede ser un aviso, una orden, un proceso educativo, una noticia, un dato, un descubrimiento, una idea, una teoría política o científica, y puede darse a través de múltiples expresiones que incluyen formas tan complejas como la música, la pintura, la literatura, el teatro y el cine. Pero la información reviste una característica fundamental: influye en la actitud de quien la recibe. Por eso, puede afirmarse que la comunicación tiene un fin y ese no es otro que el de atacar la conducta de un individuo, una colectividad o la sociedad entera. Cuando nos comunicamos buscamos mantener o modificar la actitud de nuestro receptor. El patrón da una orden al trabajador para que éste la realice, el vecino pide al de al lado que baje el volumen de su modular, el candidato político a la gente que vote por él y el anunciante para que compren su producto.

Entonces, al hablar de comunicación e información y de su regulación jurídica, lo que se pone en juego es el derecho de la comunidad a comunicar, a ser informada y a proporcionar información, es decir, a influir en la conducta de los demás de

acuerdo a los pensamientos, ideas, información y objetivos que se tienen, y si este derecho debe ser garantizado o no por el Estado.

La doctrina jurídica ha avanzado en la definición de estos aspectos, tanto por el hecho de que hoy la información y el acceso a la información pública existen como derechos plasmados en la mayor parte de las Constituciones nacionales como por el hecho de que se han construido los principios para un control democrático de los medios de comunicación, en particular de la radio y la televisión. El punto de partida de estos principios es el reconocimiento de la comunicación como un derecho humano y por tanto de la obligación del Estado de garantizar su plena realización. Este reconocimiento legal es continuación del de la libertad de expresión concebida como la libre expresión de las ideas que encontramos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 19), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 10), la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José” (artículo 13) y otros instrumentos internacionales; así como nacionales (artículos 6 y 7 de la Constitución), que en esencia establecen el derecho de todo individuo a expresar libremente sus ideas y pensamientos y a difundirlas por cualquier medio.

Existe otro elemento que refuerza la necesidad del control democrático de los medios de comunicación. Las ondas del espectro radioeléctrico que llevan las señales de televisión y de la radio viajan por el espacio aéreo que las constituciones de los países definen como “*propiedad de la nación*”, es decir “*del pueblo*”, aquél sujeto histórico que engloba a todos los ciudadanos, en el sentido moderado de la palabra, o a todos los que se distinguen y oponen a las élites, a las oligarquías o clases dirigentes de un sistema político, los que son excluidos y oprimidos por aquellas<sup>1</sup>, en su sentido radical. Esta propiedad “*popular*” del espectro está definida en la normatividad al considerarlo como un bien público, por lo que su uso se convierte en un interés general que el Estado está obligado a velar. Con la consideración de que el Estado no debe dominar la comunicación y el proceso de liberalización de las funciones estatales, es decir, de la privatización

---

<sup>1</sup> Dussel, Enrique, “El Pueblo y el Poder Liberador”, en “Los Movimientos Sociales del Siglo XXI”, Ricardo Martínez, coordinador, pág. 244. Disponible en <http://scr.bi/dXouio>

de muchas de sus obligaciones, el uso del espectro radioeléctrico quedó justificado, para enmarcarlo dentro del ámbito del interés general, como un servicio esencial universal. Esto fue la sustitución del concepto de servicio público por un nuevo régimen en el que, además del Estado, el servicio lo puede proporcionar un particular; pero siempre garantizando los derechos del “*público*” tanto por aquél como por éste último, considerando en substancia el derecho a la libre comunicación y de información. De aquí el concepto de bienes del dominio del Estado, cuyo manejo, explotación y servicio debe ser vigilado por aquél para asegurar su buena marcha y los derechos de la ciudadanía.

Esta condición enmarcada por la “*propiedad del espectro*” por el sujeto histórico pueblo, con su gran heterogeneidad, especifica los principios de pluralismo informativo y participación social que deben ser elevados a rango constitucional y a los instrumentos internacionales, al contemplar el derecho de comunicación. Además, del principio de independencia y neutralidad frente al Estado y los poderes fácticos, vinculados estrechamente con la cláusula de conciencia; el secreto profesional y la prohibición de la censura y del secuestro administrativo, para garantizar estrictamente el ejercicio periodístico y la actividad comunicativa. En otro plano, se trata también de la constitucionalización de la observancia del pluralismo social, político y lingüístico de la colectividad, de evitar que el poder mediático se eleve por encima de los tres poderes del Estado, del reconocimiento del principio de respeto y participación de las minorías, de la rendición de cuentas y de generar una información contrastada y veraz; al mismo tiempo que se trata de eliminar el criterio económico en la selección y difusión de noticias, hechos y eventos de cualquier naturaleza. Para ello, deben de crearse los órganos reguladores del poder mediático, empezando por el o los organismos autónomos administrativos (unidades de control administrativo para el sistema francés) que garanticen la neutralidad, imparcialidad, independencia y objetividad en el uso del espectro radioeléctrico para el ejercicio comunicativo.

Ya en éste ámbito de órganos de control, se habla también de los “*Consejos de Prensa*” o de autocontrol, conformados por periodistas, empresas de comunicación, los lectores y audiencias, como un órgano de fiscalización de la actividad mediática, control o autocontrol denominado “*potestad organizatoria*”. De

alguna forma, la doctrina plantea “*Poderes de Policía*” para la ciudadanía, que incluye el acceso a las instalaciones y promulgación de disposiciones para lograr el respeto a los términos de la concesión y los ordenamientos reguladores de la actividad y uso de los medios de comunicación.

La participación social en el ámbito comunicativo habla de una “*opinión pública libre*”, es decir aquella que se ha emancipado de la difusión unidireccional de ideas, de la que se encuentra atrapada entre la propiedad estatal o privada, monopólica, de los medios de comunicación. La que Sartori refiere como el fundamento sustantivo y efectivo de la democracia en la medida en que es el elemento que da sustancia y vigencia a la soberanía popular.<sup>2</sup> La opinión pública libre es producto del aspecto bidireccional de la comunicación, es decir, cuando en el proceso comunicativo se invierten los roles y los receptores se convierten en transmisores de la información. Para ello es fundamental que cuenten con los medios para hacerlo. De ahí que, para garantizar una opinión pública libre existan los medios comunitarios o permissionarios como los denomina la legislación mexicana. Pero la ínfima existencia de estos medios, las condiciones precarias en que operan los pocos que existen y la constante persecución y hostigamiento que sufren, por lo menos en México, hace evidente la elevación a rango constitucional de la forma en que se distribuye el espectro radioeléctrico, reconociendo tres sectores fundamentales y dividiéndolo entre ellos: el Estado, la empresa privada y las comunidades o ciudadanía; restringiendo la utilización y el usufructo particular de este bien de dominio público y garantizando así la construcción y actividad de una opinión pública libre.

La Tecnología digital es el fenómeno tecnológico que implica la extensión de bandas de frecuencia en el rango del espectro radioeléctrico destinado a los medios de comunicación. Más canales de televisión y radio son posibles ahora en un mismo ancho de banda. Por tanto, la división del espectro para su uso por tres sectores como principio de su administración es una posibilidad real. Pero además, con la tecnología digital, en la televisión puede generarse una interacción

---

<sup>2</sup> Citado por Zolo, Danilo, “Democracia y Complejidad. un enfoque Realista”, Colección Cultura y Sociedad, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, pág. 185.

entre el productor y el espectador. Ahora el televidente puede elegir lo que quiere ver, en el momento que determine y en la forma que seleccione. Son servicios adicionales y auxiliares. Pero igualmente puede ser productor, realizar grabaciones y transmitir las en la televisión, como lo vemos actualmente a través del internet, y con ello desarrollar plenamente la bidireccionalidad de la comunicación. Antes la imprenta se alzó como el instrumento de un pensamiento y un sector social, la clase capitalista que a través de ella difundió su pensamiento liberal. Ahora, el desarrollo de la tecnología abre la puerta para que sea la sociedad toda la que pueda alzar su voz y difundir su pensamiento.

La utilización de las ondas electromagnéticas siempre ha sido un dilema en todas las naciones. Existieron desde el principio los planteamientos para su utilización social. La principal función que le atribuyeron quienes pensaron en este fin social fue el educativo y para ello pensaron en el control estatal de la radio y la televisión. Su fundamento fue el concepto de servicio público y con base en él se establecieron sistemas monopólicos de administración y difusión Estatal. Eso no sólo fue un planteamiento en los países socialistas sino que se instrumentó en Europa, como por ejemplo en Francia. Pero al mismo tiempo, también se desarrolló otro modelo en los Estados Unidos, que se expande a todas las naciones con la adopción de la doctrina neoliberal, orientado hacia el mercado, con cimiento comercial y privado. El desarrollo de la legislación en esta materia fue dominado por la industria de la radiodifusión.

El contexto de privatización de muchas de las funciones y tareas del Estado también abarcó a los medios de comunicación. La llamada "*globalización*" terminó por hacer sucumbir al modelo monopólico estatal europeo y lo suplantó por el monopolio privado. Esta primacía del interés privado y del concepto comercial de la utilización del espectro derivó en la privatización de la comunicación. El derecho a la comunicación fue atrapado por los consorcios mediáticos que se constituyeron en los dueños de la información. Junto con la comunicación atesoraron la labor periodística y la utilizaron en su beneficio en contraste con la difusión de la noticia contrastada y de información veras.

Este fenómeno se ha producido en México casi desde el surgimiento de la radio y después de la televisión, constituyéndose grandes cadenas que hoy conforman

el duopolio mediático que representan Televisa y Televisión Azteca. Esto, al amparo no sólo de una legislación rezagada ante el desarrollo tecnológico; sino también de la complicidad y corrupción del Estado.

La lucha por una nueva ley de medios de corte garantista, es decir que se constituya sobre la base del reconocimiento del derecho a la comunicación y del derecho a la información; con base en los principios de transparencia, pluralidad, neutralidad, veracidad e independencia y la construcción de una opinión pública libre; comienza en la historia del país desde los años 70 durante el régimen de José López Portillo, enmarcada dentro del proceso de reforma política que se impulsó durante esa gestión y dio entrada a partidos políticos antes proscritos en las contiendas electorales. Sin embargo, sucesivamente los gobiernos que enfrentaron la lucha de la sociedad por la democratización de la comunicación e información, doblaron la mano ante el poder de los consorcios televisivos, en especial de Televisa. Tanto el ejecutivo como el legislativo han convalidado, por acción o por omisión, los intereses de estos poderosos consorcios a pesar de que ello ha significado no solamente una sistemática renuncia del Estado al ejercicio de sus potestades y facultades; sino también de violación constante de la ley, enmarcándose en este sentido una cultura de la ilegalidad y una renuncia al Estado de derecho.

La democratización del uso y distribución del espectro radioeléctrico no viene, hoy en día, por parte del Estado y sus poderes constituidos e instituciones creadas, viene más bien desde la sociedad, desde la lucha popular.

Esta es la realidad que impera hoy, realidad que impone un enorme reto al derecho, a la doctrina constitucionalista garantista y a la sociedad en general.

## CAPÍTULO I. CONCEPTOS Y DEFINICIONES.

### 1.- COMUNICACIÓN, TELECOMUNICACIÓN Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

#### 1.1.- CONCEPTO DE COMUNICACIÓN Y DEFINICIÓN JURÍDICA.

En 1753 Denis Diderot, importante figura de la ilustración y dirigente en la redacción de *'La Enciclopedia'* escribió en la misma: *"comunicación: este término tiene un gran número de acepciones"*.<sup>1</sup> Más de 200 años después, la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura) señaló la dificultad al apuntar que: *"no hay ninguna definición o descripción de la comunicación que permita abarcar la totalidad de sentidos que se dan a esta palabra (...) Se le puede dar un sentido más estricto, esto es, limitarla a la circulación de mensajes y a sus intermediarios ó en un sentido más amplio; es decir, el de una interacción humana por medio de signos y símbolos (...) Semejante planteamiento trasciende las concepciones que reducen la comunicación a la información"*<sup>2</sup>

Esta variedad de significados parte de las múltiples conexiones que la expresión comunicación tiene con diversos aspectos de la vida individual y social de la persona. Se relaciona, por ejemplo, tanto con el lenguaje como con la representación que produce en el cerebro. La acción de *comunicar* tiene que ver con otras capacidades inherentes al hombre y a la sociedad como la percepción, la memoria, los sentimientos y todo lo que se deriva y vincula con su libertad y

---

<sup>1</sup> MATTERLAT, Armand, "La Invención de la Comunicación", Primera Edición en Español, Editorial Siglo XXI, México, 1995, pág.11.

<sup>2</sup> 59 Informe preliminar sobre los problemas de la comunicación en la sociedad moderna, preparada por la Comisión MacBride, París, UNESCO, 1978, tomado de Villanueva, Ernesto, "Derecho a la Información", H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Universidad de Guadalajara, Miguel Ángel Porrúa, Coeditores, Primera Edición, México 2006, páginas 34 y 35.

racionalidad, así como con las relaciones humanas en los ámbitos sociales, políticos, económicos y de igual modo con la tecnología y la ciencia.<sup>3</sup>

La comunicación también implica una interacción entre dos o más individuos; así como un intercambio de información entre ellos, por lo que es una cualidad esencial del ser humano y de la sociedad. La vinculación entre comunicación e información es tan indisoluble que los límites entre una y otra no suelen ser distinguibles. Tal vez pueda señalarse que la primera tiene que ver con un acto, es decir, una acción humana y social, y la segunda con el contenido de ese acto. Ello lleva a considerar incluso a la comunicación como una ciencia en la que la información se agrupa en un solo, pero a la vez múltiple concepto.

Debe considerarse entonces que la comunicación además de un acto propio del hombre como individuo es también un hecho social, sin la cual no podría saber de su individualidad, acerca de otras personas, de la sociedad que lo rodea y de la naturaleza en la que vive y se desarrolla<sup>4</sup>.

Vista desde su esfera social, la comunicación es como una estrella de múltiples puntas en las cuales se encuentran la libertad de expresión, la democracia, la opinión pública, los medios de comunicación, la educación, etc. Podemos afirmar entonces que aunque comunicación es una palabra cotidiana su significado es mucho más complejo de lo que aparenta. Envuelve una relación indestructible con el carácter social y político del ser humano, se puede decir que es un elemento contenido del individuo y de la sociedad. Por ello, la comunicación es a su vez parte y objeto de estudio de la ciencia en múltiples ramas y disciplinas como la psicología, la sociología, la antropología, la lingüística, la economía, la ciencia política e incluso la matemática y la física. En correspondencia existe la ciencia de la comunicación en las universidades, además de licenciaturas, maestrías y

---

<sup>3</sup> Ver BIAG, Shirley, "Impacto de los Medios, Una Introducción a los Medios Masivos de Comunicación", International Thompson Editores, 1999, México, pág. 2

<sup>4</sup> Ver GONZÁLEZ ALONSO, Carlos, "Principios Básicos de Comunicación", Quinta Reimpresión, Editorial Trillas, México 1997, páginas 11 y 12. Véase también "Psicología de la Comunicación, Textos y Ejercicios", Alejandro López, Andrea Parada y Francisco Simonetti, Editorial Alfa-Omega, Ediciones Universidad Católica de Chile, 4<sup>ta</sup> edición, 1999, pág. 17.

doctorados. Sin embargo, en cualquiera de sus acepciones encontramos como elemento común que se trata de la transmisión de un mensaje, como se explica en diccionarios o lo aducen periodistas, escritores, estudiosos de la comunicación, políticos y quienes se interesan sobre el particular. Dicho mensaje es en esencia información. Así Enrique Herrera Pérez, nos entrega el siguiente concepto: *“comunicación se define como la impartición, envío o intercambio de información entre diferentes entidades. Se puede realizar mediante lenguaje, instrucción, movimiento, olor, etc.”*<sup>5</sup>

También Edwin Emery, Philip H. Ault y Warren K. Agee dicen en su libro *“Las Comunicaciones en el Mundo Actual”* que *“la comunicación es el arte de transmitir información, ideas y actitudes de una persona a otra...”*<sup>6</sup>

Acompaña estas definiciones, Jorge Zaffore, quien afirma que *“Se puede decir que la condición humana es inescindible de la comunicación, entendiéndola (...) como la transmisión de información, englobando en ésta última a las noticias, los datos, las ideas, el arte y las mismas emociones.”*<sup>7</sup>

El español Enrique Feijoo dice que *“La comunicación es una consecuencia sociológica de la información”* y nos remite al origen de la palabra aduciendo que comunicación viene del término latino *“communis”* cuyo significado es común o comunión y dice: *“La finalidad de la comunicación es hacer participar a otros en una cosa, partiendo de cuatro elementos básicos: emisor, mensaje, medio y receptor. (...) La comunicación es completada por el receptor, cuando éste reacciona y da una respuesta la comunicación se produce”*.<sup>8</sup>

En el mismo sentido, Graciela Bertha Parra García, parte *“de la voz latina comunicare, que significa poner en común”* y agrega *“Comunicación es acción y*

---

<sup>5</sup> HERRERA PÉREZ, Enrique, “Introducción a las Telecomunicaciones Modernas”, Editorial Limusa, México 2006, pág. 32

<sup>6</sup> Emery, Edwin, H. Ault, Phillip y K. Agee, Warren “Las Comunicaciones en el Mundo Actual”, , Editorial Norma, Cali, Colombia, segunda Edición, 1967, pág. 32

<sup>7</sup>ZAFFORE, Jorge José; “La Comunicación Masiva”, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1990, p. 2.

<sup>8</sup> GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, Luis, “Comunicación Oral y Escrita”, Editorial Banca y Comercio, S.A., Primera Edición 1976, Primera Reimpresión, México, 1981, páginas 3 y 4.

*efecto de hacer a otro partícipe de lo que uno tiene y descubre; descubrir, manifestar o hacer saber alguna cosa”*<sup>9</sup>

En estas últimas definiciones encontramos agregados los medios, los sujetos y los fines de la comunicación, elementos que aparecen en otros estudios. Alejandro López, Andrea Parada y Francisco Simonetti, dicen que en el concepto de comunicación *“se consideran todas las formas que el hombre utiliza para transmitir sus ideas: la palabra hablada, escrita o transmitida (teléfono, radio, telégrafo, etc.), los gestos, la música, las imágenes, los movimientos, etc.”*<sup>10</sup>

La profesora en el Departamento de Estudios de Comunicación en la California State University, Sacramento, Shirley Biagi, afirma que la comunicación *“es el acto de enviar ideas y actitudes de una persona hacia otra. Escribir y hablar entre sí son sólo dos maneras en que los seres humanos se comunican. También nos comunicamos cuando hacemos gestos, movemos nuestro cuerpo o desviamos la mirada.”* Además dice que existen tres tipos de comunicación de acuerdo con el número de personas y las formas específicas con que participan: *“comunicación intrapersonal, comunicación interpersonal y comunicación masiva.”* La primera la define como la que se realiza dentro de la persona misma, la segunda cuando participan dos personas y la tercera cuando se desarrolla entre un individuo o grupo de individuos a través de un dispositivo transmisor para audiencias numerosas o grandes mercados.<sup>11</sup>

El Profesor de *“Historia del Pensamiento Político y Social”* de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid, García

---

<sup>9</sup> PARRA GARCÍA, Graciela Bertha, *“El Arte de la Comunicación”*, Primera Reimpresión de la Primera Edición, IPN, México, 2001, pág. 17. Véase también *“La Comunicación Humana, Ciencia Social”*, de Fernández Collado, Carlos y Gordon L. Dahnke, Mgraw Hill, México, 1997, pág. 3.

<sup>10</sup> LÓPEZ, Alejandro, PARADA, Andrea y SIMONETTI, Francisco, *“Psicología de la Comunicación, Textos y Ejercicios”*, Editorial Alfa-Omega, Ediciones Universidad Católica de Chile, Cuarta Edición, 1999, pág. 62.

<sup>11</sup> Ver BIAGI, Shirley, op. cit., pág. 2.

Fajardo, explica que *“La comunicación es el proceso mediante el cual se transmiten significados de una persona a otra.”*<sup>12</sup>

Los señalamientos sobre la relevancia que tiene la comunicación en la sociedad son también parte de las definiciones que nos proporcionan los especialistas del tema. Su relación con la democracia, la educación y la libertad individual resultan ineludibles en la construcción de su concepto.

Lucían Pye, un estudioso de la comunicación, sostuvo que una importante función del proceso de comunicación es que proporciona la base para la racionalidad de la política de masas y añade: *“las personas pueden debatir racionalmente sus acciones colectivas, solamente si comparten un fondo común de conocimiento e información.”* En esta obra de Enrique León Martínez, también se dice que *“la comunicación es una infraestructura de la política. La comunicación no solamente constituye los músculos o los huesos de los sistemas políticos, sino los nervios mismos tanto del sistema político como del gobierno, así como la base fundamental para que los ciudadanos puedan hacer política y acceder a niveles superiores de desarrollo político-democrático...”*<sup>13</sup>

El literato francés Jean Beliard, afirma que: *“Comunicación significa libertad de ver, escuchar y leer”* y se pregunta: *¿Cómo es posible que en nuestra época aún se pueda impedir a algunos escuchar los frutos de las reflexiones y de la imaginación de miles de seres humanos? La comunicación debería de considerarse como la más fecunda base de la democracia”*.<sup>14</sup>

Raúl Rivadeneira Prada, en su libro *“La Opinión Pública, Análisis, Estructura y Método para su Estudio”*, considera que la comunicación es *“un fenómeno psicosocial básico, sin el cual resulta impensable la misma sociedad, tanto más, si la acumulación de información e intercambio de ella es conditio sine qua non para*

---

<sup>12</sup> GARCÍA FAJARDO, José Carlos, “Comunicación de Masas y Pensamiento Político”, Ediciones Pirámide S.A., Madrid 1986, pág. 47

<sup>13</sup> LEÓN MARTÍNEZ, Enrique, “Los Medios de Comunicación en el Proceso Político de México”, Instituto Politécnico Nacional, Primera Edición, México, 1998, pág. 31.

<sup>14</sup> GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, Luis, op. cit., pág. 4

*el desarrollo de la vida psíquica, biológica y social, de cualquier ser humano individual.”<sup>15</sup>*

En el mismo sentido Raúl Ibarra Quevedo y Miguel Serrano López afirman que: *“La palabra comunicación está estrechamente ligada al concepto de comunidad y, por tanto, de organización social y de colaboración. Por una parte comunicar significa dar a conocer alguna cosa (como por ejemplo un pensamiento, un hecho) y, por otra, aprender algo (...) En las comunicaciones hay una escala infinita de valores que van desde el más simple y elemental de los gestos hasta la transmisión vía satélite artificial y por televisión de los hechos complejos y lejanos, encontrándose el mundo unido por densísimas redes de percepciones, de reacciones, de impulsos, de llamadas, en una palabra: de informaciones recíprocas (...) Por lo anterior podemos señalar que no se puede concebir la evolución del hombre sin una posibilidad de comunicación”<sup>16</sup>*

El significado de la comunicación adquiere aún mayor trascendencia si consideramos el criterio que se atreve a plantear que ésta incluye *“todos los procedimientos mediante los cuales una mente puede influir en otra.”* Alejandro López, Andrea Parada y Francisco Simonetti sostienen esta tesis que sustentan con su estudio sobre el proceso de la comunicación: *“La primera aproximación teórica al proceso de la comunicación humana, propiamente tal -afirman- la constituye el modelo desarrollado por David Berlo en la década de los 60s. El propósito fundamental de su obra es identificar y analizar en detalle los diversos factores implicados en dicho proceso.*

*“Según Berlo, el objetivo fundamental de la comunicación es convertir al hombre en un agente efectivo que le permita alterar la relación original que existe entre su organismo y su medio circundante. El hombre se comunica entonces, para influir y afectar intencionalmente a los demás.”<sup>17</sup>*

---

<sup>15</sup> RIVADENEIRA PRADA, Raúl, “La Opinión Pública, Análisis, Estructura y Método para su Estudio”, Editorial Trillas, 4ª Edición, México, 1995, pág. 34.

<sup>16</sup> IBARRA QUEVEDO, Raúl y SERRANO LÓPEZ, Miguel, “Principios de Teoría de las Comunicaciones”, Primera Reimpresión, Editorial Limusa, México, 2001, pág. 9.

<sup>17</sup> LÓPEZ, Alejandro, PARADA, Andrea y SIMONETTI, Francisco, óp. cit., páginas 61 y 97.

Tratando de resumir los elementos que se sustentan en los razonamientos expuestos, se puede, de alguna manera, concluir que la comunicación concierne a un proceso mediante el cual dos o más personas tratan de intercambiar información en lo que atañe a la satisfacción de sus necesidades de subsistencia, emocionales e intelectuales. Este acto de compartir ideas de diferente índole, se convierte, precisamente por tal situación, en un aspecto social y político que involucra la intención de influir en el comportamiento de los demás. Ello en vista de que están implícitos tanto los objetivos comunes como las contradicciones que se presentan al respecto dentro de una misma comunidad.

Tal vez sea conveniente enfatizar sobre algunos aspectos, con la idea de fortalecer y ampliar los criterios sobre el particular. Así:

- La comunicación es inherente al hombre, es algo esencial de su naturaleza social. Sin la comunicación no existirían las sociedades. Esta característica humana se ha desarrollado junto con la sociedad y sus formas han avanzado desde los gruñidos y señas, pasando por la escritura y la imprenta, hasta las señales digitales para radio, televisión e Internet. La tecnología ha logrado que la comunicación pueda realizarse entre grandes masas y grandes distancias el día de hoy. Pero si bien la comunicación ha acompañado al hombre desde sus orígenes, no es hasta que el Estado comienza a restringirla cuando surge la necesidad del derecho a la libertad de expresión.
- La comunicación mantiene las relaciones operativas entre las personas, entre grupos de individuos, e incluso hasta en las naciones. Influye en el cambio así como en el éxito de una campaña de propaganda, la adopción de un nuevo producto, el cambio de actitud hacia los grupos minoritarios, la elección de un presidente, el vínculo entre los países, incluyendo las guerras y la paz.
- Del papel crucial que juega la comunicación para la supervivencia de las sociedades y el sostenimiento hegemónico de ideologías; políticas gubernamentales, administrativas y económicas, deriva la importancia estratégica que tiene el control de las formas y los medios para consumirla, sobre todo cuando de lo que se trata es que ésta se desarrolle en forma masiva. Esto es aún más relevante si consideramos que es opinión

generalizada de los estudiosos de la comunicación el hecho de que con la misma de una u otra manera se afectan los modos de percepción de la realidad, insistiendo en este sentido que se puede tratar de personas aisladas como de colectividades enteras. De alguna manera se puede decir, entonces, que de la comunicación emana el qué hacer y el que no hacer.

- De la importancia de la comunicación y su necesidad para la subsistencia social se desprende, entonces, que las formas y los medios para realizarla, considerando sobre todo las formas tecnológicas, deben servir a la sociedad asumiendo que este servicio constituye uno de los principios de su regulación.
- En vista del desarrollo tecnológico en la sociedad de hoy, la comunicación se ha convertido en una serie de circuitos complicados y largas cadenas de transmisores y receptores, con variaciones cuantitativas y cualitativas, organizadas para la transferencia de información.
- La comunicación, constituye un proceso. Dicho proceso siempre es el mismo independientemente de que las señales sean transmitidas sobre una onda electromagnética o se de a través de la palabra hablada entre dos individuos. En ambos casos se seleccionan, se transmiten y se descifran mensajes que provocan respuestas.
- Como ya se ha insistido el proceso de comunicación contempla la existencia de un transmisor, un mensaje y un receptor. El transmisor y el receptor pueden ser desde una persona hasta un grupo de personas que pueden representar el interés de un individuo, los intereses de un grupo o del Estado. La comunicación es un proceso bidireccional en el sentido de que, en su momento, el receptor se convierte en transmisor y el transmisor en receptor. El mensaje enviado obtiene una respuesta mediante otro mensaje que puede ser, incluso, una acción o actitud determinada. La respuesta puede darse de la misma manera sobre todo cuando esta ocurre entre un grupo reducido de individuos. De esta manera podría afirmarse que se completa el ciclo comunicativo.
- En el proceso de la comunicación, el decodificador del mensaje es el mismo receptor convertido en el consumidor de una variedad de información que

recibe a través de diversos medios, especialmente de aquellos de índole masiva: periódicos, radio, televisión y cine. Y si el decodificador es aquel que traduce los signos y/o señales contenidos en un mensaje, tenemos enfrente todo un proceso que se desarrolla en el cerebro del receptor, circunstancia de la que se ocupan la psicología y la semiología, en lo referente a estímulos y reacciones o efectos producidos en la conducta como respuesta a los sistemas de comunicación, ya sean éstos símbolos, señales y códigos. La intervención de estas disciplinas científicas nos revela la profundidad con que la comunicación influye en el accionar y comportamiento de las personas. .

### DEFINICIÓN JURÍDICA.

Literalmente no encontramos frecuentemente en las legislaciones una definición de comunicación. En realidad esta se encuentra implícita a través de otros conceptos como el de libertad de expresión y el derecho a la información con los cuales se encuentra indisolublemente ligada. En ellas encontramos una evolución doctrinal en el ámbito de la regulación de la comunicación en tanto se le considera actualmente como un derecho humano. Uno de los puntos de partida de esta concepción es el ius naturalismo que habla del derecho natural del hombre, es decir, el derecho innato, propio de su naturaleza. De ahí, el *Jus communicationis*.<sup>18</sup> En tal sentido, Jorge Zaffore expone en su libro “*La Comunicación Masiva*”, que ninguno de los derechos y garantías que se establecen en la Constitución Política pueden ser ejercidos sin el derecho a la comunicación.<sup>19</sup> Ello está en función del bien jurídico que tutela este derecho, sobre lo cual Zaffore mismo dice que “...*el derecho a la comunicación protege la exteriorización pública o privada, intencional o no, por medios naturales o técnicos, haya o no intercambio o diálogo, de información, entendiendo por tal las emociones, creencias, sentimientos,*

---

<sup>18</sup> PIERINI, Alicia, LORENCES, Valentín, “Derecho de Acceso a la Información, Por una Democracia con Efectivo Control Ciudadano”, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1999, pág. 22.

<sup>19</sup> Zaffore, Jorge José, óp. cit., paginas 3 y 4.

*opiniones, datos y noticias propias o ajenas.*<sup>20</sup> La Cumbre de los Pueblos realizada en Quebec, Canadá, en febrero del 2001, definió el derecho a comunicar como un derecho humano fundamental al resolver: *“Queremos Estados promotores del bien común, capaces de intervenir activamente para asegurar el respeto de todos los derechos humanos, (...) y para fortalecer la democracia, el derecho a la comunicación, así como asegurar la producción y distribución de la riqueza.”*<sup>21</sup>

Con este razonamiento, que tiene como elemento sustancial el considerar a la comunicación como un derecho y además como derecho humano, encontramos que se encuentra contenido en diversas normas constitucionales, tratados y pactos de índole internacional. En este último ámbito podemos señalar la Declaración Internacional de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, que en su artículo 19 establece:

*“Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.*

Así también, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del 16 de diciembre de 1966, en su artículo 10, dice:

*“Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencias de actividades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los estados sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa”.*

---

<sup>20</sup> *Ibíd*em, pág. 6

<sup>21</sup> ÁVILA PIETRASANTA, Irma, CALLEJA GUTIÉRREZ, Aleida, y SOLÍS LEREE , Beatriz, “No Más Medios A Medias, Participación Ciudadana en la Revisión Integral de la Legislación de los Medios Electrónicos”, Segunda Edición, Senado de la República, Fundación Friedrich Ebert-México, México, 2002, pág. 28.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, llamada Pacto de San José de Costa Rica, del 22 de noviembre de 1969, en su artículo 13, dice:

*“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

*“...3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres o aparatos usados en la difusión de información, o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.”*

La Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación realizada en San José de Costa Rica en 1976, promovida por la UNESCO con la participación de los gobiernos de 21 países latinoamericanos, incluido México, formuló en su recomendación número seis:

*"Responsabilidades a los Estados para la determinación de Políticas Nacionales de Comunicación, concebidas en el contexto de las propias realidades de la libre expresión y el respeto a los derechos individuales y sociales."* Y en su recomendación número siete:

*"Crear Consejos Nacionales de Políticas de Comunicación en los que tendrán participación los grupos interesados y sectores sociales de base, de acuerdo con el derecho interno de cada país".*

La Declaración sobre principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación de masas al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional y la lucha contra la propaganda belicista, el racismo y el apartheid, realizada en el marco de la XX Conferencia General de la UNESCO, en septiembre de 1978, resolvió en su artículo II-2:

*“El acceso del público a la información debe garantizarse mediante la diversidad de los medios de comunicación de que éste dispone, permitiendo así a cada persona verificar la exactitud de los hechos y fundar objetivamente su opinión sobre los acontecimientos. Igualmente, los medios de comunicación deben*

*expresar las preocupaciones de los pueblos y de los individuos, favoreciendo así la participación del público en la elaboración de la información.”*

El informe final presentado por la Comisión Internacional de Estudios sobre Problemas de la Comunicación, conocido como el informe Mc Bride, adoptado por la XXI Conferencia General de la UNESCO, en 1979, que proclama la necesidad de relaciones uniformes y de mayor igualdad de derechos en el terreno de la información y las comunicaciones en el mundo, definió el concepto del Nuevo Orden Mundial de Información y la Comunicación (NOMIC) con el consenso de 153 países asistentes y aprobó conceptos que establecen entre otras cosas los principios siguientes:

- Eliminación de desequilibrios y desigualdades en materia de comunicación.
- Supresión de los efectos negativos de ciertos monopolios públicos o privados.
- Pluralidad en las fuentes informativas.
- Libertad de prensa e información.
- Libertad de los periodistas y los profesionales de los medios de comunicación, libertad no desvinculada de la responsabilidad, y
- Respeto del derecho del público, grupos étnicos y sociales y a los individuos a tener acceso a las fuentes de información y a participar activamente en el proceso de la comunicación.

La Declaración de Principios Sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derecho Humanos de la Organización de Estados Americanos OEA, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en octubre del 2000, que en sus puntos 5, 6 y 12 establece:

*“5. La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión.*

*“6. Toda persona tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma. La colegiación obligatoria o la exigencia de títulos para el ejercicio de la*

*actividad periodística, constituyen una restricción ilegítima a la libertad de expresión. La actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados.*

“12. “...Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.”<sup>22</sup>

Por el lado Constitucional encontramos elementos implícitos en la Constitución mexicana relacionados con el derecho a la comunicación en los artículos 2, 6, 7, 8 y 9, referidos a otros derechos fundamentales como el de expresión, petición, asociación y derechos de comunidades indígenas.

El artículo 2 de la constitución en su apartado B, fracción VI dice:

*“Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades (federales, estatales y municipales), tienen la obligación de:*

*“VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 14 de agosto del 2001)*

*“Artículo 6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden publico; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el estado. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 13 de noviembre de 2007.)*

---

<sup>22</sup> Véase también A. SCHIFER, Claudio y A. PORTO, Ricardo, “La Difusión Política en los Medios de Comunicación”, editorial Ábaco de Rodolfo Depalma S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 2003, páginas 75 a 81.

*“Artículo 7o.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.*

*“Las leyes orgánicas dictaran cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, “papeleros”, operarios y demás empleados del establecimiento donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquellos.”*

*“Artículo 8o.- Los funcionarios y empleados públicos respetaran el ejercicio del derecho de petición, siempre que esta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república.*

*“A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve termino al peticionario.*

*“Artículo 9o.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la república podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.*

*“No se considerara ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra esta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.”<sup>23</sup>*

A pesar del contenido constitucional, referimos aquí que este marco sostiene una desactualización técnica y conceptual debido a que se carece de las leyes reglamentarias respectivas, limitando el acceso a los medios audiovisuales a la mayoría de los ciudadanos.

---

<sup>23</sup> <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>, consultada el día 10 de abril del 2009.

Con todo y el marco normativo internacional, de la suscripción de México a ellos y el contenido del artículo 133 de nuestra constitución, así como la resolución de la Suprema Corte de Justicia en su Tesis LXXVII/99<sup>24</sup>; el derecho humano a la comunicación no es aún una realidad en nuestro país, considerando esa inexistencia de leyes secundarias que posibiliten el ejercicio de este derecho. En este sentido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA emitió, en 1999, al referirse a la situación de los derechos humanos en México, la Recomendación 758, en la que solicita al Gobierno Mexicano:

*“Que promueva la revisión de la legislación reglamentaria de los artículos sexto y séptimo de la Constitución Mexicana, en una forma abierta y democrática, a fin de que las garantías consagradas en los mismos tengan vigencia efectiva.”*<sup>25</sup>

Además, fuera del espacio de los organismos internacionales y de los Estados; los industriales privados integrados en la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (C.I.R.T.), han adquirido compromisos internacionales, como el signado en la Declaración de Panamá el 22 de marzo de 1999, en el contexto del Encuentro de Propietarios y Directores de Estaciones de Radio y de Televisión de América Latina para una Cultura de Paz, por invitación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y del Gobierno de la República de Panamá. En dicho acuerdo se asentó: *“Que la libertad de expresión es primordial para la democracia, la justicia, la construcción y*

---

<sup>24</sup> El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Tratados y Convenios internacionales signados por México y ratificados por el Senado de la República, son norma interna en el país. La Tesis LXXVII/99 de la Suprema Corte de Justicia define que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las Leyes federales y en un segundo plano respecto a la Constitución Federal.

La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, ratificó el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* hasta el 18 de diciembre de 1980 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981. Los acuerdos de la Convención Americana sobre derechos humanos de la OEA, *Pacto de San José*, los aprobó en la misma fecha y se publicó en el Diario Oficial el 7 de mayo de 1981.

<sup>25</sup> ÁVILA PIETRASANTA, Irma, CALLEJA GUTIÉRREZ, Aleida, y SOLÍS LEREE, Beatriz “No Más Medios a Medias”, op. cit., pág. 27.

*consolidación de la Cultura de Paz y la No Violencia, que debemos actuar y cooperar en la promoción de una Cultura de paz y de No Violencia, rechazando todas las formas que -desde los gobiernos o desde cualquier otra instancia- atenten contra la libertad de expresión, tanto de los medios de comunicación como de los ciudadanos; reconocer la multiculturalidad de nuestras sociedades y fomentar la convivencia intercultural, rechazando toda discriminación por razones de género, raza, lengua o religión, así como garantizar el pleno acceso a los medios de comunicación de los pueblos, comunidades y personas de las culturas originarias, incluyendo la transferencia de tecnologías, la protección de los derechos individuales y colectivos de los pueblos, el derecho a la diversidad y a la diferencia, la preservación del patrimonio cultural indígena, fortaleciendo los valores de paz.”*

Los representantes de la C.I.R.T. de México se comprometieron a *“reafirmar que la legalidad es el único medio de acceso justo a las frecuencias de radio y televisión. A fin de garantizar dicho acceso y regularizar situaciones de hecho recomendamos, cuando sea necesario, el análisis y la puesta al día de las actuales leyes y reglamentos de telecomunicaciones”*.<sup>26</sup>

Juan José Ríos Estavillo, reafirma la calidad de la comunicación como derecho humano y asevera que *“En el ámbito de interacción de los derechos fundamentales con información, y más aún, de la delimitación de las libertades que se encuentran en juego (expresión e información), hablamos primeramente como punto de partida de la libertad de comunicación.”*<sup>27</sup>

Así como comunicar es el acto e información el contenido, la libertad de información, es precedida por el *“derecho a la libre comunicación y /o recepción de información veraz, lo que en realidad puede entenderse a su vez, como dos derechos diferentes o como dos vertientes distintas del mismo derecho una a*

---

<sup>26</sup> *Ibíd*em, páginas 27 y 28.

<sup>27</sup> RÍOS ESTAVILLO, Juan José, “Derecho a la Información en México”, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 2005, página 84.

*comunicar, otra a recibir, o sea, un derecho a informar y un derecho a ser informado*<sup>28</sup>

En su obra *“Derecho a la Información en México”*, Estavillo expone el razonamiento de Michel Rosenfel<sup>29</sup> quien nos dice *“que la justificación de la libertad de comunicación se ha basado en diversas cuestiones, fundamentalmente tres:*

*“1.- su carácter esencial para el autogobierno democrático, o sea, el importante rol que juega en la conformación de la opinión pública y en la transparencia del sistema;*

*“2.- la incidencia en el gradual descubrimiento de la verdad (...); y*

*“3.- la justificación que se residencia en el derecho del individuo a expresar su personalidad.”*<sup>30</sup>

Considerando el derecho a la comunicación como un derecho fundamental argumenta que tal condición se la da su afectación a *“las dimensiones básicas y entrañables del ser humano”* y por lo tanto *“deben permitir el desarrollo de la personalidad de cada individuo y asegurar la dignidad de la persona humana”*.<sup>31</sup>

Zaffore reafirma el carácter de la comunicación como derecho humano y pone de manifiesto su dimensión como tal al interpretar su interacción con otros derechos fundamentales: *“... la comunicación –dice- es un derecho humano de*

---

<sup>28</sup> *Ibíd*em, página 86.

<sup>29</sup> Profesor titular en la Cardozo Law School en Nueva York donde funge como director del Programa Global y Comparado de Derecho Constitucional; es el fundador y director de I-CON, International Journal of Constitutional Law, y antiguo Presidente de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional. Entre sus obras destacan *“Deconstruction and the possibility of Justice”*, de 2003, y *“The Identity of the Constitutional Subject: Selfhood, Citizenship, Culture, and Community”* (Discourses of Law), de 2010. Véase en [http://www.jurídicas.unam.mx/wccl/es/curriculom/michel\\_Rosenfeld\\_2.htm](http://www.jurídicas.unam.mx/wccl/es/curriculom/michel_Rosenfeld_2.htm), consultado el 4 de enero del 2010.

<sup>30</sup> RÍOS ESTAVILLO, Juan José *“Derecho a la Información en México”*, *óp. cit.*, pág. 85. (Citado por José Julio Fernández Rodríguez en el libro *“La modulación de la libertad de información en internet”*, Derechos Fundamentales y Estado”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, pág. 300.)

<sup>31</sup> *Ibíd*em, pág. 90.

*naturaleza primordial, tanto como que es imposible imaginar la vigencia práctica de cualquier otro derecho humano sin el previo aseguramiento de la comunicación. Ninguno de los derechos que implícita o explícitamente consagra nuestra Constitución nacional (la Argentina), por ejemplo, puede ser ejercido sin él; obsérvese que ninguno de los derechos que garantiza el art. 14, como los de trabajar y ejercer toda industria lícita, navegar, comerciar, peticionar a las autoridades, transitar, permanecer y salir del territorio, usar y disponer de la propiedad, asociarse con fines útiles, profesar libremente el culto, enseñar y aprender y publicar las ideas por la prensa, pueden ser ejercidos sin la posesión irrestricta del derecho a la comunicación”*

*“... una buena parte de esos derechos constitucionales son manifestaciones específicas del derecho a la comunicación, puesto que en realidad la libertad de expresión de las ideas por la prensa solo garantiza la comunicación por un medio, pero en realidad también se está garantizando el derecho a la comunicación cuando se consagra el derecho a peticionar a las autoridades, el derecho a profesar libremente el culto, el derecho a enseñar y aprender y el mismo derecho a asociarse con fines útiles. Ello sin perjuicio de reiterar, aunque la relación no sea tan palmaria, que los restantes derechos no son ejercibles sin el reconocimiento previo, tanto con criterio lógico como con criterio práctico, del derecho a la comunicación”* Esta idea la resume comentando a Maletzke,<sup>32</sup> el derecho a la comunicación tiende a asegurar el *“hecho fundamental de que los seres vivientes (los seres humanos) se hallan en unión con el mundo”*.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Gerhard Maletzke (1922- ), Nacido en Szczecin, Polonia, psicólogo, filólogo y filósofo. Miembro del Consejo científico del Hans-Bredow-Institut de Hamburgo (1952-1964). Colaborador del Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik de Berlín (1964-1969). Director del proyecto de investigación de medios en Asia y del Centro de Información de Singapur. Ha desarrollado numerosas estancias de estudio en naciones del Tercer Mundo. En 1983 fue nombrado profesor honorario de la Universidad de Hohenheim. Se ha traducido a la lengua española: *“Psicología de la Comunicación Social”*, Editorial Época. Quito, 1976. <http://www.infoamerica.org/teoria/maletzke1.htm>, consultado 10 de abril 2009.

<sup>33</sup> ZAFFORE, Jorge José, *“La Comunicación Masiva”*, óp. cit. páginas 3 y 4.

Pero la comunicación no adquiere un valor jurídico solamente por la importancia que tiene con respecto al individuo en sí, como un elemento intrínseco del mismo. La comunicación también tiene una importancia social cuya preeminencia tiene que ver con el Estado democrático moderno. Zaffore dice que *“La comunicación constituye la esencia de la sociabilidad.”* para afirmar después: *“... Desde el punto de vista colectivo, la falta de comunicación está siempre asociada al autoritarismo, a la manipulación y a la disgregación y a todas las vertientes del conflicto y la anomalía social, mientras que un sistema comunicacional amplio, plural y libre cohesiona a la sociedad en un marco de paz, libertad y participación en la diversidad o incluso en el diseño civilizado y creativo.”* Considerando que el derecho a comunicar ha sido parte de la historia del hombre en la lucha por la libertad, Zaffore todavía complementa: *“... la lucha por la comunicación humana debe inscribirse en la inacabable lucha del hombre por su pleno desenvolvimiento en un marco de justicia y libertad, en función del desenvolvimiento de su destino individual y colectivo.”*, y cierra con esta aseveración: *“La base de todo esto quizá radique en que la información es en sí misma poder, por lo cual, en la medida que se le comunique, se le haga común, se posibilitará que cada persona y la colectividad en que se desenvuelve, cada uno en su respectiva esfera, sea artífice de su propio destino”*.<sup>34</sup>

Derecho a la comunicación y derecho a la información pueden entenderse como uno sólo. Existe en esto una correspondencia con el hecho de la indisoluble unidad entre comunicación e información y su dificultad para diferenciar sus límites. Sin embargo, el carácter cardinal del derecho a la comunicación sienta la base para establecer con mayor rigor jurídico al derecho a la comunicación y al derecho a la información como dos derechos distintos. Zaffore se atreve a afirmar en este sentido: *“A esta altura de nuestra exposición está claro que suscribimos la posición de quienes otorgan el derecho a la comunicación una precedencia lógica –por su mayor amplitud conceptual– sobre el derecho a la información. En efecto,*

---

<sup>34</sup> Ibidem, páginas 2 y 3.

*el derecho a la información es más restringido que el derecho a la comunicación, por lo cual nos parece evidente que constituye un concepto más adecuado, por lo amplio, para proteger este vital derecho humano...”*

*“Esta relación entre comunicación e información se desprende del diccionario de la lengua, pues consultando el de la Real Academia Española (vigésima edición) se observa que mientras la primera acepción del término comunicar es ‘hacer a otro partícipe de lo que uno tiene’, la correspondiente al verbo informar –por su parte- es ‘enterar, dar noticia de una cosa’. Cabe decir, a partir de esta cita, que existe entre ambos una relación de género a especie.”*

Por lo tanto, para Zaffore el derecho a la comunicación y el derecho a la información protegen la eventualidad de entablar el diálogo, *“tutelando, dentro de un marco de razonabilidad, ambos polos de la relación comunicacional; es decir, los derechos del emisor y los del receptor, porque está claro que la libertad de expresión no existe sin una correlativa libertad de recepción.”* Todos estos elementos, resume Zaffore indican que *“el derecho a la comunicación protege la exteriorización pública o privada, intencional o no, por medios naturales o técnicos, haya o no intercambio o diálogo, de información, entendiendo por tal las emociones, creencias, sentimientos, opiniones, datos y noticias propias y ajenas.”*<sup>35</sup>

En su vinculación con las libertades de información y de expresión, Ríos Estavillo agrega: *“De igual forma es importante reconocer, por la magnitud de tales libertades y por su conexión con diversos y variables factores de carácter social e individual, que estas libertades, yendo más allá de la clásica visión liberal de salvaguarda frente al poder, presentan una doble dimensión:*

- a) “Una dimensión individual, al ser derechos subjetivos que otorgan ciertos poderes a personas concretas; y*

---

<sup>35</sup> *Ibíd*em, páginas 4 y 6.

b) *“Una dimensión institucional, al ser elementos imprescindibles para la construcción de la opinión pública, elemento clave de una sociedad democrática.”*<sup>36</sup>

Para Luz del Carmen Martí Capitanachi, *“la sociedad de la información es la sociedad de hoy, posibilitada por el desarrollo de nuevas tecnologías de la información.”* Su planteamiento proyecta la idea de que el progreso definido por estas tecnologías ha contribuido a modificar las fisonomías particulares del entorno social invadiendo incluso el perímetro del derecho haciendo necesaria la ordenación jurídica de esta nueva realidad. Este sistema legal debe respetar, al decir de Capitanachi, los principios de participación, igualdad y libertad que sustentan el Estado democrático ya que el derecho a comunicar establece el presupuesto de la formación de la voluntad política, cuya existencia define la decisión de la comunidad en el rumbo político que ha de seguirse. Capitanachi hace énfasis en que este modelo de comunicación pública con libertad e igualdad debe asentarse en la Constitución y reforzar la protección de la libertad de expresión e información.

Los derechos fundamentales, dice Capitanachi como el de expresión e información *“disponen de su propia identidad”*, pero al mismo tiempo se encuentran vinculados a un derecho general: *“el derecho a la libre comunicación”*<sup>37</sup>.

En resumen, la definición jurídica de la comunicación la ubica como un derecho humano fundamental, con relación con otros derechos fundamentales como el de la libertad de expresión y de información, ello porque sin la realización plena del derecho a la libre comunicación no puede concebirse la actualización de los demás. Todavía en lo que concierne al derecho a la información se agrega el criterio de que éste forma parte del derecho a la comunicación. Además, el derecho a la comunicación no se basta a si mismo visto solamente desde la

---

<sup>36</sup> RÍOS ESTAVILLO, Juan José , “Derecho a la Información en México”, op. cit., página 85.

<sup>37</sup> MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, “Democracia e Información”, Primera Edición, Editorial Porrúa, México 2007, páginas 76 y 107.

perspectiva individual e inherente al hombre, como expresión natural del mismo (Jus communicationis); sino que también se le ubica una dimensión social, igualmente de primer orden, en tanto se le considera como elemento sustancial del Estado libre y democrático. De este derecho dependen la formación de una opinión pública libre, la participación ciudadana en la toma de decisiones, la libre elección de autoridades públicas, así como del rumbo político que se desea seguir.

## I.2.- CONCEPTO DE TELECOMUNICACIÓN Y DEFINICIÓN JURÍDICA.

La palabra telecomunicación se deriva del prefijo griego tele que significa "*distancia*" o "*lejos*" por lo que su significado es "*comunicación a distancia*". A partir del punto de vista técnico consiste en transferir un mensaje desde un punto a otro, con el requisito de recibir de vuelta una respuesta, es decir, es bidireccional. La expresión telecomunicación envuelve todas las formas de comunicación a distancia, conteniendo radio, telegrafía, televisión, telefonía, transmisión de datos e interconexión de ordenadores a nivel de enlace y, en general, todo procedimiento electromagnético.<sup>38</sup>

El término telecomunicación fue definido por primera vez en la reunión conjunta de la XIII Conferencia de la UTI (Unión Telegráfica Internacional) y la III de la URI (Unión Radiotelegráfica Internacional) que se inició en Madrid el día 3 de septiembre de 1932. En estos eventos el significado acuñado fue<sup>39</sup>:

---

<sup>38</sup> HERRERA PÉREZ, Enrique; "Introducción a las Telecomunicaciones Modernas", Editorial Limusa, México 2006, pág. 32.

<sup>39</sup> <http://es.wikipedia.org/wiki/Telecomunicaci%C3%B3n>, consultado el 10 de noviembre del 2008. Esta definición se refrendó en el Reglamento de las Telecomunicaciones Internacionales en 1989, signado en Melbourne, Australia, el 9 de diciembre por los países miembros de la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Véase "Legislación Básica en Materia de Telecomunicaciones", editado por la Subdirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Telecom (Telecomunicaciones de México) en 1992, compiladores: Jorge L. Gurria Hernández y José Luis Martínez Garza, páginas 431 y 475.

"Telecomunicación es toda transmisión, emisión o recepción, de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radio, electricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos". El Reglamento de Telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 29 de octubre de 1990, definió de manera similar las telecomunicaciones como "*toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por línea física, conductora eléctrica, radioelectricidad, medios ópticos y otros sistemas electromagnéticos*". Paloma Llana González adopta esta definición en su trabajo "*Telecomunicaciones, Régimen General y Evolución Normativa*".<sup>40</sup> El Diccionario Enciclopédico, Pequeño Larousse Ilustrado, define las telecomunicaciones como la "*transmisión a distancia de mensajes hablados, sonidos, imágenes o señales convencionales*", para añadir finalmente "*ciencia de la comunicación a distancia*".<sup>41</sup> Esto último es importante si consideramos que de esta forma se establece el vínculo entre telecomunicación y comunicación, en el sentido de que aquella es parte de ésta, una forma especial de comunicación en la que los componentes sustanciales son el transmisor, la distancia, el medio tecnológico empleado y los destinatarios.

Las telecomunicaciones implican el uso del espacio aéreo por el cual viajan las ondas electromagnéticas así como el de ciertas infraestructuras para su emisión, transmisión y recepción. Infraestructura que, por sus dimensiones, no puede concebirse sin la intervención del Estado, en virtud de las grandes inversiones que requiere su edificación. Estas son predominantemente materiales como cables, conducciones, edificios, torres, satélites, fuentes de energía, etc. Por otro lado, su operación requiere de ciertos requisitos legales, basados en principios doctrinales y dogmáticos que pueden ser determinados elementos inmateriales como el

---

<sup>40</sup> LLANEZA GONZÁLEZ, Paloma, "Telecomunicaciones. Régimen General y Evolución Normativa", Colección Monografías, No. 25, Editorial Aranzadi, Navarra, España, 1998, pág. 33

<sup>41</sup> "Pequeño Larousse Ilustrado". Ediciones Larousse, México 2007, pág. 967.

derecho de uso de dominio público o frecuencias radioeléctricas y servidumbres legales.

Llaneza González dice: “... *las infraestructuras son también la obra civil por donde discurren los cables, los conductos por donde se tienden, los edificios en donde se alberguen, los nodos de comunicación o los accesos y suministros de energía o los radioenlaces*” y adopta el criterio de que *la infraestructura es todo lo que tiene una conexión con el sistema de comunicación, o lo que –expone- en derecho español se conoce bajo el concepto de “bienes afectos al servicio de telecomunicación.”*<sup>42</sup>

Cuando tenemos estas infraestructuras para transmitir información y enlazar distintos puntos con una finalidad concreta estamos ante las redes de telecomunicación. El sistema de telecomunicación debe contar además con un nodo, donde se establecen diversas redes. Estos nodos se encuentran unidos mediante circuitos y líneas que requieren de soportes, edificios y energía.

Construido el sistema, las telecomunicaciones son un servicio que entre otros destinatarios puede brindarse a la comunidad y establecen uno de los prototipos de las prestaciones de la red, es decir, aquellos en los que el servicio implica la explotación de una infraestructura organizada en forma de red o de conjunto de redes<sup>43</sup>.

Estas dos características de las telecomunicaciones, la de la infraestructura que debe construirse para su realización y la prestación del servicio son sustento de su regulación. Durante un tiempo, por los costos de la inversión en la creación de la infraestructura y los medios para su operación y, en consecuencia por la intervención del Estado en su construcción, desarrollo y funcionamiento, se consideró exclusivo del sector público. El desarrollo de las telecomunicaciones y las políticas económicas, en el marco de la llamada “*globalización*” llevaron poco a

---

<sup>42</sup> LLANEZA GONZÁLEZ, Paloma, “Telecomunicaciones. Régimen General y Evolución Normativa”, óp. cit., pág. 34.

<sup>43</sup> Ibídem, pág. 35.

poco a la intrusión de la iniciativa privada. Todos estos elementos figuran en la visión legal vigente de las telecomunicaciones.

### DEFINICIÓN JURÍDICA.

En México, el uso de las nuevas tecnologías se expresó fundamentalmente con los satélites Morelos I y II que en 1985 implicaron la habilitación de dos posiciones geoestacionarias en el espacio. Para el año de 1993 México agregó el satélite Solidaridad I y después, en 1994, el satélite Solidaridad II reemplazó al Morelos I.<sup>44</sup> En estas incursiones, nos dice Ernesto Villanueva, la presencia del Estado mexicano fue primordial *“como promotor y actor principal del desarrollo satelital del país, en virtud de la prescripción histórica establecida en el artículo 28 de la Constitución Política, que instituía la comunicación satelital como actividad estratégica y, por tanto, reservada en forma exclusiva al Estado a través de su expresión jurídica, el gobierno federal.”*<sup>45</sup> Pero, la tendencia privatizadora de las políticas públicas impulsó un nuevo marco normativo que, según Villanueva, se basó en la consecución de tres proposiciones principales:

*“Fomentar la competencia en el sector telecomunicaciones, mediante el combate a las prácticas monopólicas y a la concentración de empresas.*

*“Promover que el desarrollo de las telecomunicaciones dependa de la dinamización de las fuerzas del mercado.*

*“Crear una fuente nueva de recursos económicos para el Estado, que permita contribuir a reducir de manera significativa el persistente déficit público del gobierno mexicano.”*<sup>46</sup>

Tal concepción llevó a la reforma del artículo 28 de la Constitución, con lo cual se derogó la exclusividad del Estado en el uso y explotación satelital y se dio acceso a la iniciativa privada en esta actividad para fungir como autor del

---

<sup>44</sup> VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho Mexicano de la Información”, Primera Edición, Oxford University Press, Universidad Iberoamericana, Colección Estudios Jurídicos, México, 2000, p. 91.

<sup>45</sup> *Ibidem*, páginas 91 y 92.

<sup>46</sup> *Ibidem*, páginas 91 y 92.

desarrollo de las telecomunicaciones. Toda la capacidad instalada por el Estado pasó a ser manejada por el sector privado. Además, se promulgó el 7 de junio de 1995 en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Todos estos elementos fueron planteados en el amparo en revisión 652/2000, resuelto el veintisiete de enero de dos mil cuatro e iniciado por Radio Móvil Dipsa, Sociedad Anónima de Capital Variable, en el que se sostuvo:

*“Primera.- La comunicación vía satélite pasó de ser área estratégica a área o actividad prioritaria. De este modo, de corresponder al Estado su exclusividad en cuanto a su ejercicio o realización, merced a la reforma del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional de dos de marzo de mil novecientos noventa y cinco, se dio participación al sector privado para establecer, operar y explotar la comunicación vía satélite mediante concesiones que otorgue el Gobierno Federal, bajo el entendido de que las posiciones orbitales y las frecuencias correspondientes quedarán bajo el dominio del Estado.*

*“Segunda.- El párrafo décimo del artículo 28 de la Constitución Federal, adicionado en la reforma antes mencionada, precisa que en relación con las concesiones para el aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, como lo es el espacio radioeléctrico, las leyes fijarán las condiciones que aseguren la utilización social de los bienes y evitarán fenómenos de concentración, lo que resulta de especial relevancia, ya que ha sido el propio legislador de la Constitución el que dispuso que las concesiones relativas al aprovechamiento de los bienes del dominio público deben evitar concentraciones económicas que afecten la libre competencia.*

*“Tercera.- La Ley Federal de Telecomunicaciones, reglamentaria de los párrafos cuarto y décimo del artículo 28 constitucional, vino a establecer como objeto de regulación el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones y de la comunicación vía satélite, lo cual revela que dichas materias quedaron comprendidas como áreas prioritarias, si bien el*

*artículo 2° de dicha ley aclara que el Estado mantendrá el dominio sobre el referido espectro y las posiciones orbitales asignadas al país.”*<sup>47</sup>

Con este nuevo marco regulatorio se acotaron las facultades discrecionales del Estado mexicano en la materia. La inclusión de la iniciativa privada llevó al proceso de licitación pública como procedimiento ineludible para adquirir una concesión y obligó al Estado, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a publicar los criterios de selección para el otorgamiento de la concesión.

La Ley Federal de Telecomunicaciones sentó las bases legales para la televisión restringida, por cable, microondas y vía satélite, antes regulados por reglamentos para la televisión por cable y, peor aún, para los demás ámbitos por acuerdos, mismos que no creaban la seguridad jurídica a los concesionarios y además significaban la falta de transparencia y democracia. En resumen, las telecomunicaciones, al ceñirse en términos de Ley, tuvieron su definición jurídica en México. En su artículo 3, fracción XIV la Ley Federal de Telecomunicaciones define: *“Telecomunicaciones: toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, u otros sistemas electromagnéticos”*.<sup>48</sup>

El Apartado 2 del artículo 1 de la Ley de la Ordenación de las Telecomunicaciones, nos aporta la definición que se les da a las telecomunicaciones en la legislación española: *“La Ley define las telecomunicaciones como ‘servicios de interés general que se prestan en régimen de competencia’ superándose de este modo la concepción tradicional y general de las telecomunicaciones como ‘servicios esenciales de titularidad estatal reservados al sector público’*.”<sup>49</sup> En esta definición, como sucedió en el caso

---

<sup>47</sup> Citado en la Resolución de la Suprema Corte de Justicia, Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, páginas 536 y 537.

<sup>48</sup> Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995, última reforma 9 de febrero del 2009; pág. 2

<sup>49</sup> LLANEZA GONZÁLEZ, Paloma, op. cit., pág. 88.

mexicano, podemos observar el factor de inclusión de la iniciativa privada y el rompimiento con el monopolio del Estado.

La red de telecomunicación considerada como sistemas de transmisión junto con los equipos de comunicación y los elementos para transmitir señales entre puntos de terminación utilizando cable, o medios ópticos o vía satelital, también tuvo su impregnación con esta nueva concepción. Se estipula ahora la diferencia entre las redes públicas y las privadas de telecomunicaciones, las primeras, para la prestación de servicios de telecomunicaciones para el público y las segundas para la prestación de servicios “*no disponibles para el público.*”<sup>50</sup>

Por su parte, los servicios de telecomunicación, consistentes en el transporte y manipulación de la información a distancia, también impregnados con la apertura privatizadora, se convirtieron de ser un incuestionable servicio público en un servicio prestado en régimen de libre competencia.

El sustento conceptual de este nuevo sistema regulatorio de las telecomunicaciones está descrito en la definición de servicios de interés general, que reivindica la prestación de un servicio en libre competencia condicionada a obligaciones determinadas de servicio público. Es decir, el concesionario está obligado a prestar determinados servicios, denominados prestaciones de “*servicio esencial universal*”, cuyo precio del mercado nadie podría cubrir o estaría interesado en pagar y que deben, sin embargo, prestarse y ofrecerse porque constituyen un estándar mínimo al que todos los ciudadanos tienen derecho.

Visto desde la óptica de la apertura de los servicios a la competencia y a las leyes del mercado, frente a la actividad reservada del Estado, el nuevo marco conceptual legal de las telecomunicaciones se caracterizan por:

- La no calificación como servicio público de una actividad o sector en su conjunto, sino sólo en alguna de sus tareas, misiones o actuaciones concretas;
- El abandono de la titularidad del Estado;
- La sustitución del régimen cerrado del servicio público por un régimen abierto sometido a condiciones por causas de servicio público;

---

<sup>50</sup> Ibídem, páginas 34 y 35.

-La imposición de obligaciones de servicio a los operadores del sector, para garantizar determinadas prestaciones al público por ser un derecho de todos.<sup>51</sup>

El servicio de interés general se concatena con el concepto de dominio público, cuyo significado se vincula con una clase de bienes cuya característica les implica un fin propio y un especial régimen jurídico. Carmen Chinchilla Marín, nos dice sobre este concepto: *“la técnica procede del Derecho Romano, que protegía con un régimen jurídico especial categorías determinadas de bienes por razón del fin al que estaban destinados. Así, se distinguía entre la res sanctae que gozaba de una ordenación particular, adquirida por la consacratio y pérdida por la profanatio.”*<sup>52</sup>

Hauriou define dominio público como *“aquellas propiedades administrativas afectas a la utilidad pública y que por consecuencia de esta afectación, resultan sometidas a un régimen especial de protección y utilización”*.<sup>53</sup> Otros autores, Villar Palasi y Parejo sostienen que el dominio público viene a ser un título de intervención otorgado a la Administración por el ordenamiento, que se superpone normalmente a las facultades dominicales que se atribuyen a la Administración como propietaria, pero que no se confunde con éstas. El Dominio público se configura por estos autores como un régimen ordenador del uso de determinados bienes que sirven a un fin de interés público. Sería un título que confiere a la Administración la potestad de reglamentar su utilización y disponer de ellos de forma que cumplan el fin al que están destinados y se usen racionalmente. Se alude, pues, a un conjunto de potestades que la administración ejerce sobre una serie de bienes, lo que, como el resto de su actividad, no es mas que una manifestación de la función administrativa entendida como la actividad desarrollada para satisfacer el interés general.<sup>54</sup> *“Las diferentes tesis sobre la naturaleza jurídica podemos sintetizarlas, recogiendo que el Dominio Público ha*

---

<sup>51</sup> Ibídem, páginas 88 y 89.

<sup>52</sup> CHINCHILLA MARÍN, Carmen, Coordinadora, “Telecomunicaciones: Estudios Sobre Dominio Público y Propiedad Privada”, Colección Garrigues y Andersen, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 2000, páginas. 13 y 14.

<sup>53</sup> Ibídem, pág. 15

<sup>54</sup> Ibídem, pág. 15

sido caracterizado como: i) un poder de soberanía (Ricci); ii) no es susceptible de propiedad sino simplemente un título de intervención (Proudhon); iii) propiedad latente que pasaría a acto al desaparecer la afectación (Windscheld, Sctaloja); iv) relación de propiedad o dominio del Estado”.<sup>55</sup> Javier Pérez-Ardá Criado explica que el Dominio Público tiene las características de inalienabilidad e inercialidad o indisponibilidad, inembargabilidad, imprescriptibilidad; además el Estado tiene la facultad de deslinde, la facultad de recuperación de oficio, la potestad sancionadora y la publicidad posesoria.<sup>56</sup>

En el derecho *positivo español*, el Dominio público se caracteriza por las siguientes notas: a) Es una relación jurídica de propiedad, como se infiere del Código Civil “*De los Bienes Según las Personas a las que Pertenecen*” y, en particular, del artículo 338, “*Los Bienes son de Propiedad Privada o de Dominio Público*”, en el mismo sentido, la Ley de Patrimonio del Estado, en su art. 1, “*Los Edificios Propiedad del Estado en que se Alojén Órganos del Mismo*”... “*derechos incorporales que pertenezcan al Estado*”. b) Adopta la concepción objetiva estableciendo que “*son de Dominio público los bienes pertenecientes a entes públicos, pero no todos los bienes que le pertenezcan sino tan sólo cierta clase de ellos*”. c) La nota constitutiva del régimen es precisamente la utilidad pública, así el Código Civil habla en el artículo 339 de “*bienes destinados*” y en el artículo 341 se refiere a “*cuando dejen de estar destinados*”. La Ley del Patrimonio del Estado, en su artículo 1, a *contrario sensu*, diferencia los bienes de Dominio público por estar destinados a uso general o servicio público y “*aquellos a que una Ley confiera expresamente el carácter de demaniales*”, d) Son propiedades administrativas, con una modulación del régimen ordinario de la propiedad, tanto de los bienes de los particulares como de los bienes privados de las Administraciones Públicas.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, pág. 14

<sup>56</sup> PÉREZ-ARDÁ CRIADO, Javier, “Introducción al Dominio Público”, en “Estudios Jurídicos de las Telecomunicaciones”. Volumen II, Instituto del Derecho a Las Telecomunicaciones, A.C., Primera Edición, Editorial Themis, S.A. de C.V., México, octubre 2003, pág. 23

<sup>57</sup> *Ibidem*, páginas 15 y 16.

La Suprema Corte consideró relevante abordar esta temática para la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 contra la llamada “Ley Televisa” relacionada además indisolublemente con el concepto de concesión sobre un bien del dominio público de la Federación. La Corte sostuvo que *“los servicios de telecomunicación y/o radiodifusión no son considerados en las leyes especiales que los regulan como un servicio público”* y remite su fundamentación a los artículos 4 de la Ley Federal de Radio y Televisión y 5 de la Ley Federal de Telecomunicaciones:

El primero contempla el término de interés público: *“Artículo 4o.- La radio y la televisión constituyen una actividad de interés público, por lo tanto el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social.”*<sup>58</sup>

El segundo describe en qué consiste ese interés público: *“Artículo 5.- Las vías generales de comunicación materia de esta Ley y los servicios que en ellas se presten son de jurisdicción federal. Para los efectos de esta Ley se considera de interés público la instalación, operación, y mantenimiento de cableado subterráneo y aéreo y equipo destinado al servicio de las redes públicas de telecomunicaciones, debiéndose cumplir las disposiciones estatales y municipales en materia de desarrollo urbano y protección ecológica aplicables.”*

Con ello, dice la Corte, se verifica que los *“servicios de radio y televisión se consideran como una actividad de interés público y no como un servicio público”*.<sup>59</sup> Al respecto, en la resolución se robustece esta fundamentación con la opinión de Jorge Fernández Ruiz, quién señala que *“...Para el orden jurídico mexicano, las actividades de la radio y la televisión no están consideradas como servicio público, por lo que conforme a la doctrina conforman un servicio público impropio o virtual, habida cuenta que satisfacen necesidades de carácter general:*

---

<sup>58</sup> OROZCO GÓMEZ, Javier, “Legislación en Radio, Televisión y Cinematografía”, primera edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 85.

<sup>59</sup> Resolución 26/2006 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad contra la denominada “Ley Televisa”, páginas 378 y 379.

*de información y esparcimiento, en el caso de radioescuchas y televidentes; de difusión de anuncios y mensajes comerciales, en el caso de los anunciantes...”*<sup>60</sup>

Las nociones sobre dominio público, bien nacional, interés general y uso común también se encuentran establecidas en los artículos 1, fracciones I y II; 3, fracciones I y II; 4, párrafos primero y segundo; 6, fracciones I y II; 7, fracción I; 8, 9, párrafo primero; 13, 16 y 17 de la Ley General de Bienes Nacionales que en sustancia dicen:

*“Artículo 1.- La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer:*

*“I.- Los bienes que constituyen el patrimonio de la Nación;*

*“II.- El régimen de dominio público de los bienes de la Federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal;...”*

*“Artículo 3.- Son bienes nacionales:*

*“I.- Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*“II.- Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;...”*

*“Artículo 4.- Los bienes nacionales estarán sujetos al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas.*

*“Esta Ley se aplicará a todos los bienes nacionales, excepto a los bienes regulados por leyes específicas. Respecto a estos últimos, se aplicará la presente Ley en lo no previsto por dichos ordenamientos y sólo en aquello que no se oponga a éstos. ...”*

*“Artículo 6.- Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación:*

*“I.- Los bienes señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*“II.- Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;...”*

---

<sup>60</sup> Resolución 26/2006 relativa a la Acción de Inconstitucionalidad contra la denominada “Ley Televisa”, pág. 379. Véase, Armando, Alfonso Jiménez (coordinador), “Responsabilidad Social, Autorregulación y Legislación en Radio y Televisión”, Serie Estudios Jurídicos número 30, Fernández Ruiz, Jorge, “Régimen Jurídico de Concesiones de Radio y Televisión”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pág. 41.

*“Artículo 7.- Son bienes de uso común:*

*“I.- El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;...”*

*“Artículo 8.- Todos los habitantes de la República pueden usar los bienes de uso común, sin más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos.*

*“Para aprovechamientos especiales sobre los bienes de uso común, se requiere concesión, autorización o permiso otorgados con las condiciones y requisitos que establezcan las leyes.*

*“Artículo 9.- Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta Ley, excepto aquellos inmuebles que la Federación haya adquirido con posterioridad al 1o. de mayo de 1917 y que se ubiquen en el territorio de algún Estado, en cuyo caso se requerirá el consentimiento de la legislatura local respectiva. ...”*

*“Artículo 13.- Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros.”*

*“Artículo 16.- Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.”*

*“Artículo 17.- Las concesiones sobre bienes de dominio directo de la Nación cuyo otorgamiento autoriza el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regirán por lo dispuesto en las leyes reglamentarias respectivas. El Ejecutivo Federal podrá negar la concesión en los siguientes casos:*

*I.- Si el solicitante no cumple con los requisitos establecidos en dichas leyes; II.- Si se crea con la concesión un acaparamiento contrario al interés social; III.- Si se decide emprender, a través de la Federación o de las entidades, una explotación directa de los recursos de que se trate;*

*IV.- Si los bienes de que se trate están programados para la creación de reservas nacionales;*

*V.- Cuando se afecte la seguridad nacional, o*

*VI.- Si existe algún motivo fundado de interés público.”<sup>61</sup>*

## LA RADIODIFUSIÓN

Siendo una parte de las telecomunicaciones, la radiodifusión, se ubica en el terreno del dominio público y el interés general. Se utiliza para su realización el espectro radioeléctrico que por definición constitucional (artículo 27) forma parte del espacio situado sobre el territorio nacional. Gran parte de su infraestructura se construyó con la actividad del Estado con inversiones millonarias. La Ley Federal de Radio y Televisión establece en su artículo segundo su carácter de orden público y su objeto como el de regular el servicio de radiodifusión. Nos proporciona la definición de radiodifusión concibiéndola como: *“El servicio (...) 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 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.*

---

<sup>61</sup> Ley General de Bienes Nacionales (LGBN), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo del 2004, última reforma publicada el 7 de agosto del 2007, páginas 2 a 7.

*“Para los efectos de la presente ley, se entiende por radio y televisión al servicio de radiodifusión.”* Por otra parte, en la fracción XV, del artículo 3, de la Ley Federal de Telecomunicaciones se lee: *“...XV. Servicio de radiodifusión: servicio de telecomunicaciones definido por el artículo 2 de la Ley Federal de Radio y Televisión; y en la fracción XVI se entiende por “servicio de radio y televisión: el servicio de audio o de audio y video asociado que se presta a través de redes públicas de telecomunicaciones, así como el servicio de radiodifusión.”*<sup>62</sup>

El Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, suscrito en Niza, Francia, el treinta de junio de mil novecientos ochenta y nueve, publicada el tres de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, define las radiocomunicaciones como *“toda telecomunicación transmitida por ondas radioeléctricas”* y dentro de la cual se comprende el servicio de radiodifusión que es el *“servicio de radiocomunicación cuyas emisiones se destinan a ser recibidas directamente por el público en general”*, el cual abarca *“emisiones sonoras, de televisión o de otro género”*.<sup>63</sup> Este convenio tiene como anexos los Reglamentos Administrativos que son el Reglamento de Telecomunicaciones y el Reglamento de Radiocomunicaciones.

El Reglamento de Radiocomunicaciones tiene el carácter de tratado internacional, en la Sección Primera, Apartado 1-5, determina que las ondas radioeléctricas u ondas hertzianas son *“las ondas electromagnéticas cuya frecuencia se fija convencionalmente por debajo de los 3,000 gigahertz y que se propagan por el espacio sin guía artificial”*; en tanto que el artículo 3, fracción II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones define al espectro radioeléctrico *“como el espacio que permite la propagación sin guía artificial de ondas electromagnéticas*

---

<sup>62</sup> Ley Federal de Radio y Televisión (LFR y T), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1960, última reforma publicada el 19 de junio del 2006, pág. 1. El artículo 2 fue reformado el 11 de abril del 2006. L.F.T., fracciones adicionadas el 11 de abril del 2006, pág. 2.

<sup>63</sup> ALFONSO JIMÉNEZ, Armando, (coordinador), “Responsabilidad Social, Autorregulación y Legislación en Radio y Televisión”, Serie Estudios Jurídicos número 30, Fernández Ruiz, Jorge, “Régimen Jurídico de Concesiones de Radio y Televisión”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pág. 40

*cuyas bandas de frecuencia se fijan convencionalmente por debajo de los 3,000 gigahertz*". Se deriva de estos axiomas una concordancia entre el concepto de ondas radioeléctricas definido por el derecho internacional con el del espectro radioeléctrico que define la Ley Federal de Telecomunicaciones.

*El Artículo 13 establece que "el servicio de radiodifusión, incluyendo el otorgamiento, prórroga, terminación de concesiones, permisos y asignaciones, para usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencias atribuidas a tal servicio, se sujetará a lo dispuesto por la Ley Federal de Radio y Televisión. Los servicios de telecomunicaciones que se presten a través de las bandas de frecuencias atribuidas a los servicios de radiodifusión se regirán por lo dispuesto en la presente Ley."*

El Reglamento de Telecomunicaciones en su artículo 2, fracción VIII, nos proporciona las siguientes definiciones que se relacionan con la radiodifusión:

1.- *"Espectro Radioeléctrico: Medio o espacio por donde se propagan las ondas radioeléctricas;*

2.- *"Cuadro de Atribución de Frecuencias: Cuadro donde se inscriben las bandas de frecuencias atribuidas a diferentes servicios de radiocomunicación terrenal o por satélite o para servicios de radioastronomía, señalando la categoría atribuida a los diferentes servicios así como las condiciones específicas y restricciones en el uso de algunas frecuencias por determinados servicios de radiocomunicación;*

3.- *"Atribución de una Banda de Frecuencias: Inscripción en el Cuadro de Atribución de Frecuencias, de una banda de frecuencias determinada, para que sea utilizada por uno o varios servicios de radiocomunicación terrenal o por satélite o por el servicio de radioastronomía en condiciones especificadas;*

4.- *"Asignación de una Frecuencia o de un Canal Radioeléctrico: Autorización que otorga la Secretaría para que una estación radioeléctrica utilice una frecuencia o un canal radioeléctrico determinado en condiciones especificadas;*

5.- *"Potencia Autorizada: Potencia máxima permitida para que se opere una estación radioeléctrica, la cual se especifica por la Secretaría en la autorización de la estación;*

6.- *“Ancho de Banda Autorizado: El máximo ancho de banda de frecuencias permitido por la Secretaría (de Comunicaciones y Transportes) para ser usado por una estación. Este debe ser el ancho de banda necesario u ocupado, el que resulte mayor;*

7.- *“Ancho de banda Ocupado por una Emisión: Ancho de la banda de frecuencias, tal que, por debajo de su frecuencia límite inferior y por encima de su frecuencia límite superior, se emitan potencias medias iguales cada una a un porcentaje especificado  $B/2$  de la potencia media total de una emisión dada.*

*“En ausencia de especificaciones para la clase de emisión considerada se tomará un valor  $B/2$  igual a 0.5%;*

8.- *“Ancho de Banda Necesario para una Emisión: Para una cierta clase de emisión, el ancho de la banda de frecuencia que es apenas suficiente para garantizar la transmisión de información a la velocidad y con la calidad requeridas bajo condiciones específicas;*

9.- *“Interferencia: Efecto de una energía no deseada debida a una o varias emisiones, radiaciones, inducciones o sus combinaciones sobre la recepción de un sistema de radiocomunicación, que se manifiesta como degradación de la calidad, falseamiento o pérdida de la información que se podría obtener en ausencia de esta energía no deseada;*

10.- *“Interferencia Admisible: Interferencia observada o prevista que satisface los criterios cuantitativos de interferencia y de compartición que figuran en las normas técnicas establecidas por la Secretaría, o en el Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, o en recomendaciones del Comité Consultivo Internacional de Radiocomunicaciones o en acuerdos y convenios internacionales firmados por México;*

11.- *“Interferencia Perjudicial: Interferencia que compromete el funcionamiento de un servicio de radionavegación o de otros servicios de seguridad o que degrada gravemente, interrumpe repetidamente o impide el funcionamiento de un Servicio de radiocomunicación explotado de acuerdo con el presente Reglamento;*  
*y...*

*“Los términos y definiciones que no estén contenidos en el presente artículo y que la Secretaría aplique deberán entenderse conforme estén definidos en el Convenio Internacional de Telecomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), por sus reglamentos vigentes y por las definiciones que en su caso emitan los Comités Consultivos Internacionales Telefónico y Telegráfico y de Radiocomunicaciones (CCITT y CCIR).”<sup>64</sup>*

### I.3.- CONCEPTO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN, CONCECIONES Y PERMISOS.

#### 1.3.1. MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Ya Shirley Biagi clasificó la comunicación en intrapersonal, interpersonal y comunicación masiva. La primera, nos dice, se realiza por la persona misma, la segunda cuando intervienen dos personas y la tercera cuando se da entre un individuo o grupo de individuos, utilizando un transmisor y grandes audiencias.<sup>65</sup> José Carlos García Fajardo, refiriéndose a la comunicación masiva nos presenta el criterio de Charles R Wright<sup>66</sup> quien dice que la comunicación de masas tiene como características especiales al público amplio, diverso y desconocido al que se envía la información; la transmisión pública y simultánea del mensaje a muchas personas; así como la compleja organización en la que se desenvuelve el

---

<sup>64</sup> GURRIA HERNÁNDEZ, Jorge L., MARTÍNEZ GARZA, José Luis, compiladores, óp. cit., páginas 439, 440.

<sup>65</sup> BIAGI, Shirley, óp. cit. pág. 2. Véase también R. Dominick, Joseph, “La Dinámica de la Comunicación Masiva”, McGraw-Hill, Sexta Edición, México, 2000. Traducción de Alejandra Rivera Ferreiro, páginas 10 a la 18.

<sup>66</sup> WRIGHT, Charles R., Sociólogo norteamericano, nacido en el primer tercio del siglo XX. Doctor en Sociología en la Universidad de Columbia. Maestro de sociología de la comunicación. Autor del célebre libro “Comunicación de masas. Una perspectiva sociológica”, publicado en español por Editorial Paidós, Buenos Aires, 1963. <http://www.infoamerica.org/teoria/wright1.htm>, consultado el 25 de noviembre del 2008.

emisor.<sup>67</sup> Con él coincide Joseph R. Dominick quien nos indica que la comunicación masiva es un proceso en la que *“una organización compleja produce y transmite mensajes públicos, con la ayuda de uno a más instrumentos, que se dirigen a una colectividad, heterogénea y dispersa”*.<sup>68</sup>

➤ Transmisor.

Partimos de estos planteamientos para afirmar que la comunicación de masas (públicos grandes y variados) presupone la constitución y el desarrollo de un conjunto de instituciones, públicas o privadas, especializadas y organizadas para la producción, transmisión y difusión sistemática y en gran escala de mensajes. Organizaciones que involucran a muchas personas en el control de la información en torno al transmisor. Esto es posible porque los elementos técnicos permiten el almacenamiento de las formas simbólicas (alocución, música, video) que contienen el mensaje, la reproductibilidad de las mismas en múltiples copias y el suministro de materiales a numerosos receptores. A estas instituciones las conocemos como medios de comunicación y son los emisores dentro del proceso comunicativo.

Estas formas se han mercantilizado. *“Por tanto, la comunicación de masas debería entenderse, en primera instancia, como parte de una serie de instituciones dedicadas, de diversas maneras, a la fijación, la reproducción, y la mercantilización de las formas simbólicas.”*<sup>69</sup>

Todo eso implica excelsas sumas de dinero para funcionar, la motivación de la ganancia y en su inicio competencia y mercado libre, pero en su evolución concentración y monopolio.

---

<sup>67</sup> GARCÍA FAJARDO, José Carlos, op. cit., páginas 8 y 9.

<sup>68</sup> DOMINICK, R., “La Dinámica de la Comunicación Masiva”, Sexta Edición, McGraw Hill, México, 2000, pág. 15. (Traducido por Alejandra Rivera Ferreiro)

<sup>69</sup> THOMPSON, John B., “Ideología y Cultura Moderna. Teoría Crítica Social en la Era de la Comunicación de Masas”, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Primera Reimpresión de la Segunda Edición, México, 2002, páginas 220 y 322 a 327.

Los medios masivos de comunicación, los transmisores colectivos, se pueden clasificar de la siguiente manera:

1.- Los de la palabra y la imagen impresa, que se dirigen al sentido de la vista. Así, periódicos, semanarios, revistas, libros, folletos, circulares, etc.

2. - La radio que va dirigida al sentido del oído.

3. - La televisión y la cinematografía que excitan los sentidos de la vista y el oído.

4.- Las agencias de información como las asociaciones y agencias periodísticas, las de publicidad y las de propaganda, que explotan los tres medios enumerados anteriormente.

➤ Receptor

En esta parte de la comunicación encontramos otra colectividad: los receptores, pero a diferencia del emisor, en este caso la misma no está organizada, es diversa en tanto a sus características y formas de pensar; así como por los lugares en los que residen y reciben los mensajes.

Los receptores del mensaje representan una amplia gama de pluralidad de ideas y costumbres; son al mismo tiempo individuos específicos ubicados en contextos históricos, sociales y económicos muy particulares. De este carácter multifacético del receptor debe considerarse que la atención o forma en que reciben el mensaje es diferente, atendiendo a desiguales conocimientos, costumbres, cultura, niveles de concentración, interpretación, sentido y respuesta. Ello de acuerdo a sus intereses, los aspectos de sus vidas y sus creencias, pero siendo siempre la recepción del mensaje una acción personal, crítica y diferenciada.<sup>70</sup>

La cantidad de receptores que se convierte aquí en un aspecto determinante de su definición no es, sin embargo, cuantificable en términos numéricos. Simplemente es conocido que los públicos de la radio y la televisión son grandes en comparación de las revistas y periódicos cuyos públicos son entonces relativamente pequeños; pero grandes en función de otros medios de

---

<sup>70</sup> Ibídem, página 317 y 318.

comunicación que se puedan considerar como masivos en tanto el número de receptores es mayor de dos.

➤ Tecnología

Un tercer elemento lo constituyen los instrumentos utilizados. La tecnología representada por los aparatos transmisores así como los receptores y los cuantiosos bienes vinculados al proceso comunicativo que incluyen edificios, equipo, antenas, personal, etc. El desarrollo tecnológico es fundamental para la existencia de la comunicación masiva que además influye en el grado de organización que esta forma de comunicación requiere. Asimismo la tecnología ha generado la disponibilidad de los mensajes en el tiempo y en el espacio; es decir, se cuenta con el medio técnico que posibilita la transmisión de las formas simbólicas sin utilizar el transporte físico por lo que existe un distanciamiento espacial. Por otro lado la información y los mensajes se pueden fijar en papel, película, fotografía, cinta electromagnética, discos, etc. y se pueden preservar para un uso posterior con lo que se tiene un distanciamiento temporal.

La tecnología también se desarrolla en el ámbito de los receptores en donde es necesaria para la circulación pública de las formas simbólicas constituidas en productos de la comunicación masiva, porque la pluralidad de receptores necesita poseer los productos técnicos, las habilidades y los recursos para adquirirlos, dependiendo del medio, los aparatos, los conductos para la transmisión y las condiciones geográficas, sociales, económicas y técnicas de la recepción. Cuentan en esta tecnología los aparatos de radio y de televisión, las computadoras, etc.”<sup>71</sup>

➤ Característica de bidireccionalidad

Existe otra característica que vale la pena recalcar, la comunicación de masas envuelve un derrame de mensajes que pasan del trasmisor al receptor en una sola

---

<sup>71</sup> THOMPSON, John B., op. cit., páginas 220 y 322 a 327.

dirección. En otras palabras, *“la comunicación de masas instituye una ruptura fundamental entre el productor y el receptor, de tal manera que los receptores tienen relativamente poca capacidad para aportar algo al curso y al contenido del proceso comunicativo.”*<sup>72</sup> De ello se desprende que sería más adecuado hablar de difusión de mensajes que de comunicación en sí. Manuel Corral, atendiendo a esta circunstancia llega a afirmar que los medios de difusión imponen formas ideológicas debido a que los mensajes circulan en un solo sentido impidiendo la interacción de las dos partes o sujetos que intervienen en el proceso comunicativo y solamente cuando los elementos técnicos se utilicen también por los grandes públicos se puede hablar verdaderamente de un medio de comunicación, sobre todo porque comunicación se realiza con la participación de los perceptores.<sup>73</sup>

Pero esta situación no es absoluta, el carácter bidireccional de la comunicación se cumple en estas condiciones en tanto los receptores tengan cierta posibilidad de participación, lo cual se da considerando al receptor, por la organización y las instituciones que conforman al emisor, como un consumidor de los mensajes enviados a través del transmisor, y teniendo en cuenta que entonces el receptor puede escoger entre diferentes productos y mensajes, escucharlos o no y reaccionar de conformidad a una intención premeditada por los emisores. Incluso el desarrollo tecnológico propicia esta mayor interacción emisor-receptor en la comunicación masiva, como la televisión satelital o por cable que otorgan a los espectadores determinado control sobre la programación. Hoy el internet es un instrumento novísimo a favor de los receptores que permite que puedan convertirse en emisores. Diríase que el internet representa una muestra de cómo el desarrollo tecnológico acompaña y empuja hacia la libre comunicación de los individuos, hacia la libertad de comunicación.

Sin embargo, este carácter bidireccional de la comunicación de masas en las condiciones actuales encierra una contradicción. La misma se manifiesta en tanto

---

<sup>72</sup> *Ibíd.*, páginas 318 y 319.

<sup>73</sup> CORRAL CORRAL, Manuel, “La Ciencia de la Comunicación en México, Origen, Desarrollo y Situación Actual”, Tercera Edición, Editorial Trillas, México, 1994, pág. 16.

el emisor busca definir y controlar conductas en los receptores del mensaje-información que envía y, en la medida que lo logra, obtiene la respuesta que pretendió al organizar el contenido y la forma del mensaje para obtener un beneficio particular; pero al mismo tiempo suprime la libertad del receptor porque este es controlado e inducido a actuar de una forma específica sin posibilidades de repeler la influencia de la empresa emisora y por tanto de conducirse conforme a otras alternativas de información-mensaje que no precisamente se motiven por un afán de ganancia.

Vista desde otro ángulo, la contradicción también se manifiesta con la ciencia y la tecnología que se desarrollan en contra de esta realidad y posibilitan cada vez más que los receptores tengan no solamente capacidad para informarse por diversos medios; sino también que puedan convertirse en emisores de masas. Solamente tenemos que recordar nuevamente al Internet y voltear a ver lo que puede hacerse hoy con un teléfono celular. Dicho en otras palabras, la concentración de los medios masivos de comunicación navega en contra de la libertad de comunicación y en contra de la ciencia y la tecnología. Pero ésta realidad solo es posible por el criterio exclusivo y preponderante que se la ha dado a la mercantilización de la información.

Considerando estos factores, John B. Thompson le agrega al concepto de comunicación de masas los elementos de producción y almacenamiento que controlan los emisores: *“En un sentido amplio, podemos concebir la comunicación de masas como la producción institucionalizada y la difusión generalizada de bienes simbólicos por conducto de la transmisión y la acumulación de información/comunicación. Al concebir la comunicación de masas en términos de la producción y difusión de bienes simbólicos, deseo subrayar la importancia de la comunicación de masas en relación con las instituciones dedicadas a la mercantilización de las formas simbólicas”*<sup>74</sup>

En este sentido, poniendo énfasis en la producción, almacenamiento y difusión de la información; el análisis de la confección y transmisión del mensaje y su

---

<sup>74</sup> THOMPSON, John B., op. cit., pág. 319.

capacidad de influir en la conducta del receptor adquiere una importancia trascendental. En la comunicación de masas el emisor se convierte en el sujeto que domina la relación de comunicación, un emisor que comprende toda una organización formada para producir mensajes destinados a intervenir en la conducta de los individuos. Esta clase de emisor es lo que se conforma actualmente como medio de comunicación. Aquí encontramos en la producción y la difusión institucionalizada de mensajes la desavenencia entre la emisión y la recepción; la extensión de la disponibilidad en el tiempo y en el espacio y la circulación pública de las formas simbólicas como nuevos elementos a considerar.

La comunicación de masas estableció una ruptura entre la producción y la recepción de los mensajes. La comunicación masiva implica generalmente un flujo unidireccional de mensajes que pasan del productor al receptor, de tal manera que se restringe el derecho del receptor para influir e intervenir en el proceso de producción, transmisión o difusión a través del mismo canal. Por ejemplo, si nos comunicamos a través de cartas el correo es el canal que usamos para ejercer esta forma de comunicación. Lo mismo pasa con el teléfono o el telégrafo. Pero no todos podemos usar la radio o la televisión para comunicarnos o transmitir nuestros mensajes e ideas. Las instituciones de comunicación de masas utilizan los medios que controlan para difundir los mensajes que les permitan obtener un lucro y al mismo tiempo difundir la ideología que reproduce y justifica su control y la mercantilización de la información.

En virtud de esta ruptura dice Johnson, las instituciones de los medios de comunicación emplean diferentes estrategias para afrontar la indeterminación y obtener información sobre el tamaño y respuesta del público. *“Los medios inventan, fomentan e imponen sus productos e intereses manipulando la percepción y actitud de la gente.”* Para ello, los medios han desarrollado técnicas de estudio sobre el comportamiento de la persona y la masa ante determinado mensaje; técnicas que incluyen encuestas, sondeos, estudios de impacto sociológico, de percepción y efectos psicológicos. Es decir, se han convertido en

toda una industria que deliberadamente busca manejar la información e influir de conformidad a sus intereses e ideología sobre el comportamiento de su público.<sup>75</sup>

Carlos González Alonso comparte este punto de vista sobre los medios de comunicación como instituciones que pueden influir en la conducta de las personas, ya que afirma que “... *los medios de comunicación masiva se caracterizan porque introducen en las diversas capas sociales pautas de comportamiento y consumo (...)* Asimismo, se ha comprobado que cada medio de comunicación ejerce sobre su auditorio diferentes tipos de influencia que incluyen desde la función persuasiva, la enajenante y la manipulativa, hasta la política y la publicitaria”<sup>76</sup> Shirley Biagui dice que los investigadores saben que los medios de comunicación producen efectos diferenciados sobre distintas personas provocando en consecuencia diferentes comportamientos, pero que los estudios realizados aún no alcanzan a explicar el como y el grado de afectación del comportamiento individual que producen los medios.<sup>77</sup>

Sin embargo, cuando se trata de comunicación de masas, la respuesta asume diversos medios y el mensaje que concierne a la misma tampoco necesariamente se dirige únicamente al transmisor original, sino que también a otros receptores que incluyen a los mismos que recibieron el primero. Por otro lado, la respuesta se produce a través de diversas formas y recursos, considerando que dentro de la diversidad de receptores habrá asimismo diversas disponibilidades de medios para transmitir su mensaje. Nuevamente encontramos aquí la importancia del control de los medios masivos para comunicarse ya que no será igualmente conocido el mensaje transmitido a través de la radio y la televisión que la respuesta que se genera a través de la palabra u hojas impresas. El alcance territorial y masivo implica una diferencia abismal.

---

<sup>75</sup> THOMPSON, John B., op. cit., páginas 220 y 322 a 327.

<sup>76</sup> GONZÁLEZ ALONSO, Carlos, “Principios Básicos de Comunicación”, Quinta reimpresión, Editorial Trillas, México 1997, pág. 21

<sup>77</sup> BIAGI, Shirley, óp. cit., pág. 269.

➤ Poder y Monopolización

Los medios masivos nacen dentro del contexto del desarrollo económico hacia la monopolización, dentro de la cual el libre mercado y la libre competencia se substituyen por el control y el poder de los grandes consorcios y transnacionales.

Con la concentración de estos medios masivos de comunicación se presenta una distorsión que separa al transmisor del receptor de tal forma que el estudio de los dos primeros se enfoca a desarrollar los mecanismos para transmitir un mensaje que influya ampliamente y de acuerdo a sus necesidades e intereses en la conducta de los receptores. Por otro lado el estudio de los receptores se realiza en el sentido de desentrañar las formas en que son influenciados por los mensajes que reciben de parte del comunicador colectivo. Se trata de condicionar y orientar su respuesta.

Aquí es donde, precisamente, aparecen la publicidad y la propaganda. El objetivo, obviamente, es influir en los lectores, radioescuchas y televidentes para generar y estimular su deseo por tal o cual producto o apoyar cierta campaña política o gobierno en turno. La estructura económica se entrelaza con estas técnicas de orientación de masas. Las empresas que invierten en publicidad en los medios masivos se adjudican más ventas por lo que superan con creces a las que no pueden hacerlo completando con mayor rapidez el ciclo de circulación de capital. La inversión en publicidad esta por encima del gasto en salarios o de los egresos de operación. Hoy en día no existe un tan solo aspecto de los hábitos, deseos y relaciones de los individuos que no sea influenciado por los medios masivos. Las relaciones con los vecinos, los gustos en relación con la música y el arte en general, las posiciones políticas, los deportes, la decoración de los hogares, las actitudes de los adolescentes, la labor de los sindicatos y de los empresarios, la moda, la religión y, en fin, todos los temas en relación con el comportamiento del hombre son influenciados por las transmisiones de radio y televisión y por las publicaciones impresas que producen, todas ellas, un potente impacto sobre la conducta y la conciencia de los receptores.

Los medios masivos de comunicación desempeñan un papel vital en el sostenimiento de la sociedad contemporánea. Por la forma en que eligen y presentan esa información, contribuyen a modelar la sociedad y la estructura política de las naciones. Son indispensables para el desarrollo ininterrumpido de la política económica de un Estado y para la formación y educación de las personas.

José Rodríguez García nos expone esta realidad diciéndonos que *“Los medios de comunicación constituyen un pilar fundamental de cualquier sociedad democrática en cuanto vehículos de difusión de ideas, creencias y convicciones plurales capaces de ampliar, en medida nada despreciable, la capacidad de penetración, difusión y propaganda de aquéllas. Este hecho pone de relieve la relación directa de los medios de comunicación con la formación de la opinión pública, con el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales (entre ellos el derecho de libertad de conciencia) y con el fomento y consolidación del pluralismo en todas sus manifestaciones: ideológico, religioso, cultural entre otros. Que duda cabe que todo ello ha contribuido a configurar los medios de comunicación como un “cuarto poder”*<sup>78</sup>

Esta idea del cuarto poder constituido por las empresas de la comunicación se presentó en el debate parlamentario de 1978 para la constitución española. En su intervención el diputado socialista Zapatero Gómez exteriorizó: *“La televisión, lo mismo que los medios de comunicación de masas se han convertido en un auténtico cuarto poder frente al cual hay que definir muy claramente cual es la posición de los poderes públicos (...) Hay que constitucionalizarla, por consiguiente, al igual que vamos a constitucionalizar el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial... También deberíamos definir muy claramente cuales son las relaciones entre el poder de los medios de comunicación de masas, que es un auténtico poder social y los poderes tradicionales de todo Estado. (...) es toda la sociedad la que tiene que controlar este bien público. (...) Creo que seguiríamos, a*

---

<sup>78</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, “El Control de los Medios de Comunicación”, Editorial Dykinson, Madrid, 1998, página 1. Sobre ésta y otras intervenciones durante los debates constituyentes en España, 1978, véase también “Pluralismo Informativo y Constitución”, de Artemi Rallo Lombarte, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pág. 110.

*parte de los precedentes europeos en este tema, haciendo bueno aquel dicho de un político francés de que si Montesquieu viviese en nuestros días, pediría hoy la constitucionalización del Estatuto de la Radio y de la Televisión...*<sup>79</sup>

Los medios de comunicación masiva influyen en la conducta del receptor, y este hecho cobra mayor trascendencia cuando nos damos cuenta de que también son medios universales. Difícilmente podemos encontrar un hogar que por lo menos no tenga una radio, así sea en lo más recóndito del país. En los Estados Unidos, para 1975, cuarenta millones de hogares escuchaban la radio durante la semana y los radioescuchas son mas en varios millones en virtud de los receptores portátiles y los instalados en los automóviles. Los aparatos de televisión alcanzaron la cifra de sesenta y un millones, lo que representaba que el 93% de las familias tenían televisión y casi siete millones poseían más de un aparato en sus casas.<sup>80</sup> En el caso de México, el 98 por ciento de los hogares mexicanos tienen acceso a la pantalla comercial.<sup>81</sup> El negocio funciona mejor si cada persona dedica más tiempo y dinero para su consumo. Según Francisco Vidal Bonifaz, los mexicanos de 12 años o más disponen de 13 horas semanales (casi dos días) para ver la televisión. Estos 58.8 millones de personas están, según la Encuesta Nacional Sobre Uso del Tiempo 2002, 31 horas a la semana *“viendo la televisión, oyendo la radio, leyendo y tocando instrumentos musicales”*<sup>82</sup>

La industria de la comunicación tiene cobertura mundial y genera enormes ganancias a sus dueños. Su desarrollo y crecimiento están regidos por la tendencia a su concentración. Así, el control que se ejerce sobre ellos se implementa por un número reducido de grupos o individuos. Para el caso, en los mismos Estados Unidos sólo el 4% de las ciudades cuentan con periódicos que pertenecen a diferentes propietarios. Diez grandes empresas dominan en el

---

<sup>79</sup> *Ibidem*, pág. 1.

<sup>80</sup> EMERY, Edwin, AULT, Phillip H. y AGEE, Warren K, óp. cit., pág. 332.

<sup>81</sup> VILLAMIL, Jenaro, “Poder- Dinero- Medios y Elecciones en México, Triángulo de las Bermudas, El Financiamiento de la Política en México”, Friedrich Ebert Stiftung, 2007, pág. 8.

<sup>82</sup> VIDAL BONIFAZ, Francisco, “Los Dueños del Cuarto Poder, Quién es Quién en el Negocio de los Medios de Comunicación”, Primera Edición, Editorial Planeta, México, 2008, páginas 15 y 16.

campo de la revista, siendo las principales “Time Inc.”, “Curtis”, “Hearst”, “McCall” y “Coeles”. Es de notar que periódicos y revistas estaban ligados por pertenecer al mismo dueño. Las estaciones de radio y televisión están afiliadas en tres grandes redes: la “National Broadcasting Company”, la “Columbia Broadcasting System” y la “American Broadcasting Company. La universalidad de los medios se mide con la audiencia y el tiempo que esta le dedica al medio. Así, en Estados Unidos, más de ciento cincuenta millones de personas veían la televisión un promedio de seis horas con cuarenta y ocho minutos diarios y de éstos el 98% podía elegir solamente entre los programas de dos o más estaciones, el 85% entre tres, el 50% entre cuatro o más y el 15% entre siete.<sup>83</sup> Veinticuatro casas editoriales publicaban dos tercios de los libros cada año y ocho grandes estudios han dominado la industria cinematográfica. La concentración mediática ya se había extendido por el mundo. Según datos de la Agencia de Información “National Association of Broadcasters” sin contar con datos de Estados Unidos y Canadá, para 1964 existían en el mundo ochenta millones trescientos veintinueve mil aparatos de televisión y tres mil cuatrocientos cuarenta y cuatro estaciones transmisoras. Asimismo, funcionaban doscientos sesenta y siete millones cuatrocientos noventa mil aparatos de radio. Los inversionistas estadounidenses de las tres grandes cadenas habían comprado acciones en emisoras de 25 países distribuidos en todos los continentes.<sup>84</sup>

La tendencia concentradora se inicia en México por el año de 1941, con el surgimiento de la primera cadena de estaciones de radio, “Radio Programas de México”, impulsada por Emilio Azcárraga y Clemente Serna Martínez, iniciadores de la industria radiofónica. Más tarde, Rafael Cutberto Navarro fundó “Radio Cadena Nacional” y para 1956 aparecen “Cadena Independiente de Radio” y “Red de México”. Dentro de algunas cadenas que subsisten hoy pueden mencionarse

---

<sup>83</sup> EMERY, Edwin, AULT, Phillip H. y AGEE, Warren K, óp. cit, pág. 332.

<sup>84</sup> *Ibidem*, páginas 333, 335 y 336

“FM Globo” y “Estéreo Rey”. También “Grupo Acir”, “Organización Radio Centro”, “Núcleo Radio Mil” y “Organización Radio Fórmula”.<sup>85</sup>

En el campo de la televisión, para 1955 se integró el Consejo Telesistema Mexicano, S.A. que después, el ocho de enero de 1973, al fusionarse los canales 2, 4, 5 y 8 se convertirían en Televisa, S.A. que monopolizó la televisión privada del país y se convirtió en un verdadero emporio de las comunicaciones<sup>86</sup>. Para 1993 Televisa adquirió el 49% de la televisora “Chilena Megavisión”, luego compró el 48% de la “ATC Color Argentina” y el 76% de la “Compañía Peruana de Radiodifusión”. Asimismo Televisa adquirió Univisión, la cadena de televisión de habla hispana más fuerte en los Estados Unidos en donde llega al 90% de los hogares latinos en ese país y mantiene el 55% del mercado de anuncios en español. Para 1991 sus ganancias ascendían a 200 millones de dólares. Pero su expansión no terminó ahí. En 1993 se asoció con la editorial estadounidense “Hearst” con la que amplió la distribución de revistas a toda América Latina, el Caribe y los Estados Unidos. Revistas como “Cosmopolitan”, “Buenhogar” y “Mecánica Popular”. En 1997 exportaba programas a 55 países. Sus operaciones requerían el uso de los satélites Morelos, el Galaxi I, el Panam Sat y Eutel Sat. Por otro lado se formó otro emporio televisivo: TV Azteca, que inició operaciones en 1993. Sus dos canales, el 7 y el 13 tienen casi cobertura total. Esta empresa compró el 75% del canal 12 de El Salvador, se asoció en 1996 con “Warner Music” y fundó “Azteca Music”. Se estima que en 1997 las ventas de esta empresa escendieron a 3 mil 200 millones de pesos.<sup>87</sup>

Hablar de esta forma de comunicación es más plausible en la historia de la humanidad a partir de que la imprenta se convirtió en un poderoso instrumento de la ideología liberal en contra de la monarquía. El desarrollo tecnológico abrió una nueva era en las formas y los medios de comunicación. El estudio sistemático y científico del medio colectivo de comunicación y su influencia en los receptores ha

---

<sup>85</sup> FUENTES, Gloria, “Historia de las Comunicaciones y los Transportes en México, La Radiodifusión”, Secretaria de Comunicaciones y Transportes, México, 1987, pág. 131

<sup>86</sup> *Ibidem*, pág. 145 y 146

<sup>87</sup> LEÓN MARTÍNEZ, Enrique, *óp. cit.*, páginas 62 a 65 y 67 a 70.

sido el terreno en el que se ha desenvuelto la investigación de la comunicación de masas y ha sido coincidente con el aparecimiento y avance de los medios electrónicos de difusión.

➤ Historia

La investigación sobre el tema de la comunicación se ha utilizado en los Estados Unidos, por ejemplo, para el estudio de su influencia en las personas. Paúl Lazaesfel, sociólogo formado en Viena, que llegó a Estados Unidos en 1932 cuando ya las estaciones de radio y los publicistas medían el auditorio que atraían y la consecuente opinión que en éste se generaba, utilizó los resultados para investigaciones de votación, de campañas, de efectos de programas y publicaciones, encuestas, etc. Kurt Lewin, psicólogo de la escuela Gestalt, también de Viena, pionero en la averiguación sobre el tema que nos ocupa, se concentró en la comunicación en grupos y sobre el comportamiento y actitudes de sus miembros. De sus trabajos se derivó la Dinámica de Grupos y la teoría de la Disonancia Cognoscitiva. Otro fundador de la investigación en este sentido fue Harold Laswell, político y maestro de la Universidad de Chicago y de Yale. Fue el iniciador del estudio de la propaganda, de los análisis sistemáticos de la comunicación en naciones y sociedades. También egresado de la Universidad de Yale, el psicólogo Carl Hovland, centró su investigación sobre los cambios de actitud que ésta genera.<sup>88</sup>

En los años sesenta Maletzke presentó su obra *Psychologie der Massenkommunikation* (Psicología de la Comunicación de Masas) en la que describe un modelo que define a la comunicación de masas como pública, con medios técnicos, que utiliza intermediarios y en la que el comunicador comunica y el receptor recibe, consistiendo éste en un público disperso. Se presenta al receptor en su dimensión individual para situarlo ante la percepción del mensaje

---

<sup>88</sup> Investigación de la Comunicación en los Estados Unidos, Schramm Wilbur, citado por J. Antonio Paoli en "Comunicación e Información, Perspectivas Teóricas", Editorial Trillas, UAM, México 1990, páginas 63 a 66.

considerando su personalidad, formación, experiencia e intereses. Pero además relacionando esa individualidad con las estructuras sociales compartidas y grupos de audiencia mediática. Además influye la credibilidad que se tiene del comunicador que actúa con premeditación estudiando las características del medio, su particularidades, seleccionando y valorando la información, el interés y la naturaleza de sus audiencias.

Dentro de las teorías de la comunicación debe mencionarse también la de Herbert Marshall Mc. Luhan,<sup>89</sup> quien definió las categorías de “*Galaxia Gutenberg*”, la “*aldea global*”, la diferenciación entre medios “*fríos*” y “*calientes*” y la descripción de los medios de comunicación como “*extensiones*” de la persona. Su trabajo diseñó un marco teórico para estudiar y comprender la naturaleza de estos nuevos medios que son para la historia de la comunicación de la humanidad la evidencia de una etapa de revolución.

Mc. Luhan concibe la comunicación como un proceso cerrado por el que un sujeto agente, el emisor, comunica una información a un sujeto paciente o receptor, con el fin de modificar su comportamiento. Existe una relación dialéctica, multidireccional, en el proceso comunicativo. El emisor y el receptor intercambian su lugar y el receptor envía información al emisor. Pero además, en este proceso existe la intervención de múltiples sujetos en el acto comunicativo y diferentes comportamientos comunicativos que permiten al receptor completar su interpretación del contenido de los mensajes. Los “*individuos socializados*” utilizan la información del mensaje y se refleja en sus comportamientos. Se desprende de ello una relación entre la difusión física de un mensaje y la información que

---

<sup>89</sup> Herbert Marshall McLuhan (21 de julio de 1911, 31 de diciembre de 1980), filósofo canadiense. Profesor de literatura inglesa, crítica literaria y teoría de la comunicación, McLuhan es uno de los fundadores de los estudios sobre los medios y de lo que llamó sociedad de la información. Para fines de los años 60 y principios de los 70, McLuhan acuñó el término “*aldea global*” para describir la interconexión humana a escala global producida por los medios electrónicos de comunicación. Es famosa su sentencia “*el medio es el mensaje*”.

contiene y los comportamientos individuales y colectivos. McLuhan percibió el poderoso potencial de la televisión.<sup>90</sup>

En el estudio de los medios de comunicación, se ha mostrado una disciplina relativamente nueva: “*La sociología de los medios de comunicación*” que se inicia a mediados de los años ochenta con el estudio de los medios en su interacción con la sociedad. Esta disciplina comienza a revelar la complejidad de los procesos con los cuales los medios actúan para reorientar comportamientos específicos en grupos sociales. Estas investigaciones tratan de explicar las raíces de la distorsión que caracteriza a la información de masas con las prácticas comunicativas de los medios apoyándose no solamente en recuentos históricos y en materiales hemerográficos, sino que empleando otros soportes analíticos como encuestas, estudios de audiencia, medición de espacios, etc.

José Carlos García Fajardo señala la importancia de esa realidad exponiendo la necesidad del control de los medios masivos de comunicación y su poder de influencia sobre los destinatarios de su mensaje. Señala de forma tajante que “*es evidente que los medios de comunicación social son, ya de por sí, una de las fuerzas políticas más poderosas*” agregando que “*el conocimiento del uso adecuado de los medios de comunicación electrónicos para convencer al público hizo que los viejos valores políticos sufrieran un profundo cambio*”.<sup>91</sup>

García Fajardo cita a estudiosos de la comunicación de masas como John K. Galbraith, quien advierte del poder que pueden acumular los dueños de comunicación y afirma: “*los medios de comunicación de masas y concretamente los audiovisuales, son unos implacables catalizadores y reveladores de la íntima realidad de una sociedad (...) Es preciso preguntarnos, ante todo, ¿cómo trasciende el mensaje múltiple, simultáneo e instantáneo distribuido con la velocidad de la luz a millones de espectadores? Los medios electrónicos han amplificado y exteriorizado nuestro sistema nervioso central, transformando así,*

---

<sup>90</sup> Véase, FINKELSTEIN, Sidney, “Pros y Contras de Mac Luhan”, Colección 70. Primera Edición, Editorial Grijalbo, México, 1973.

<sup>91</sup> GARCÍA FAJARDO, José Carlos, óp. cit., pagina 49.

*todos los aspectos de nuestra existencia social y psíquica. (...) La televisión es demasiado importante y demasiado poderosa (...) No es un medio más. Es el más poderoso medio de comunicación y puede llevar al desastre de un abotargamiento general o a una civilización superior más humana y mejor informada...".*<sup>92</sup>

Por su parte, Irving E. Fang, quien fue conocido profesional y dirigente de la ABC News y quien escribió el libro titulado "*Televisión News: writing, filming, editing, broad casting*", afirma en el mismo lo siguiente: "*No se puede tener a la ligera la influencia de las noticias de televisión en nuestras vidas. Las encuestas han demostrado reiteradamente que la gente cree más en las noticias de televisión que en las de la radio, en los periódicos y las revistas. Los espectadores creen lo que ven y junto con esto creen lo que el presentador les cuenta.*"<sup>93</sup>

Existe otra corriente teórica que es necesario mencionar. La economía política de la comunicación considerada como una teoría crítica de los medios de comunicación de masas, que además del estudio del contenido ideológico que difunden estos medios, fundamentalmente se enfoca en su estructura económica y su propiedad. Su objetivo es desentrañar la forma en que los dueños de la industria de la comunicación y su red de intereses influyen sobre el contenido que difunden. De esta forma, la economía política de la comunicación agrega al análisis de los medios de comunicación como aparatos ideológicos el aspecto económico. Se trata de abordar su estudio como parte integral de procesos económicos, políticos, sociales y culturales. Esta manera de afrontar el examen comienza por el sector de la producción del proceso comunicativo, examinando el crecimiento del negocio y sus conexiones más amplias con la economía política viendo el proceso completo de creación de valor, incluyendo las relaciones sociales y la organización del consumo. Se trata de que el campo de investigación contemple desde el emisor todo el proceso de comunicación de masas. Un ejemplo de esta forma de investigación lo encontramos en el trabajo de Herbert I. Schiller, "*Comunicación de masas e imperialismo yanqui*" publicado en 1969, que

---

<sup>92</sup> Ibídem, pagina 55, 56, 61

<sup>93</sup> Ibídem, pagina 9

detalla la relación existente entre el complejo militar-industrial y las industrias de la comunicación en EE.UU.<sup>94</sup> En el caso de quienes desde la perspectiva dependiente de los países subordinados a los llamados países desarrollados los estudios realizados se “centran en las relaciones entre el proceso de transnacionalización, internacionalización y homogeneización de los productos culturales.”<sup>95</sup>

Uno de los representantes de esta corriente, McChesney, dice al respecto: *“El estudio académico de la economía política de la comunicación implica dos dimensiones fundamentales. En primer lugar, llama la atención sobre la naturaleza de la relación de los sistemas de medios y comunicaciones con la estructura más amplia de la sociedad. En otras palabras, examina cómo los sistemas y contenidos de los medios (y las comunicaciones) refuerzan, se enfrentan o influyen las relaciones y clases sociales existentes. En segundo lugar, la economía política de la comunicación observa específicamente cómo la propiedad, sus mecanismos de soporte (como por ejemplo la publicidad) y las políticas gubernamentales influyen en la manera de actuar y contenido de los medios de comunicación”*<sup>96</sup>

En el contexto del proceso llamado de “globalización”, la tendencia concentradora del capital abarca también a los medios de comunicación con la consecuente formación de monopolios. A la economía política de la comunicación le interesa también estudiar *“los posibles efectos (perjudiciales) que tiene para la sociedad que unas pocas firmas (y unas pocas personas) decidan sobre lo que individuos de todo el mundo van a pensar, leer, ver e incluso imaginar.”*<sup>97</sup>

La economía política de la comunicación se inicia en los años 60, cuando el debate internacional de la información se plantea en el seno de las organizaciones

---

<sup>94</sup> SEGOVIA ALONSO, Ana Isabel, “La Estructura de los Medios de Comunicación en los Estados Unidos: Análisis Crítico del Proceso de Concentración Multimedia”, Tesis para optar al grado de doctor, dirigida por el doctor Fernando Quiroz Fernández, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias de la Información, Madrid 2001, pág. 17

<sup>95</sup> *Ibidem*, pág. 28

<sup>96</sup> Citado por Segovia Alonso, Ana Isabel, *óp. cit.*, pág. 7

<sup>97</sup> *Ibidem*, pág. 44

internacionales, como la UNESCO, donde toma impulso la demanda de un Nuevo Orden Internacional de la Información y la Comunicación (NOMIC) que lleve a la “*descolonización informativa y cultural*” como uno de los factores para la independencia económica y política real del Tercer Mundo. La economía política de la comunicación se manifiesta como una reflexión sobre la “*dependencia cultural*” e “*imperialismo cultural*” en el sistema internacional de información, considerando que esa situación no es producto del diferente grado de desarrollo alcanzado y que más bien es el resultado de la posición que cada país ocupa en el sistema. “*El desarrollo de unos es el subdesarrollo de otros*”<sup>98</sup>

De entre los exponentes de esta corriente encontramos a Dallas Smythe, Herbert Schiller, Thomas Guback y Vincent Mosco, en Estados Unidos; Peter Golding, Graham Murdock, Nicholas Garnham y Armand Mattelart en Europa. En América Latina Fernando Reyes Matta, Rafael Roncagliolo, Herbert Scmucler o Juan Somavia; en África S.T. Kwame Boafo y en Asia P. Sainath y Manjunath Pendakur.<sup>99</sup>

➤ LA NECESIDAD DE LA REGULACIÓN: CONTROL DEMOCRÁTICO.

Artemi Rallo Lombarte afirma que “*La emergencia de extraordinarios poderes privados generados por la concentración mediática, la irreprimible tentación del poder político a condicionar la libre transmisión de información y, en última instancia, la innegable debilidad de que adolece el gran público ante la interacción de estos poderes obligan a considerar la necesidad de introducir mecanismos de intervención que garanticen la información plural. Tendencia ésta que, por lo demás, resulta dominante en las democracias avanzadas contemporáneas...*”<sup>100</sup>

Esta realidad mediática, que afecta a todo régimen que se diga democrático, obliga dentro del contexto del principio del Estado de Derecho a que la actividad

---

<sup>98</sup> Ibídem, pág. 8.

<sup>99</sup> Ibídem, páginas 11 a la 28.

<sup>100</sup> RALLO LOMBARTE, Artemi, “Pluralismo Informativo y Constitución”, Editorial Tirant Lo Blanch, monografías 155, Valencia, 2000, páginas 39, 40.

desarrollada por los medios de comunicación deba ser normada. La discusión se despliega en torno a si esta regulación se enmarca dentro del derecho público o del privado. El detalle se encuentra en que la explotación de los medios de comunicación puede realizarse por particulares o por el Estado. Considerando la primera circunstancia, la regulación se enmarcaría entre partes con un interés particular. En el caso de la segunda las relaciones jurídicas están sujetas a las interacciones entre las instituciones del Estado y los ciudadanos. La respuesta la dan los estudiosos en el sentido de que la actividad desarrollada por los medios es un servicio de interés general al que pueden acceder los particulares mediante una concesión administrativa, como lo afirma el investigador español José Antonio Rodríguez García<sup>101</sup>. La conclusión se soporta con un criterio parecido a la definición de servicios de interés general que vimos anteriormente en relación con los servicios de telecomunicaciones; considerando que la comunicación e información que se establece a través de los medios de comunicación masiva constituyen una necesidad colectiva cuya satisfacción debe garantizar el Estado; pero que además debe concesionar en parte a los particulares en atención a la libertad de expresión e información y a la pluralidad y diversidad de ideas. Lo anterior no quiere decir que el Estado renuncia a la prestación del servicio, sino que debe garantizarlo a través de organismos autónomos y compartirlo con particulares que a su vez están obligados a prestar el servicio de una manera regular y constante a toda la comunidad en función del interés público.

Considerar la actividad de los medios de comunicación como servicio de interés general impone la intervención del Estado para regular los aspectos técnicos derivados de la limitación de frecuencias radioeléctricas que impiden conceder a todos los ciudadanos o grupos de ciudadanos su uso mediante la creación de empresas de comunicación. Ello aunado a los grandes costos que implica la instalación de los medios de comunicación y la exigencia de articulación internacional a que se obligan los países del orbe con los convenios y

---

<sup>101</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, óp. cit., página 11.

conferencias que reparten el espectro de frecuencias de las ondas electromagnéticas.

La libertad de expresión no es ejercida por la mayoría de los ciudadanos en la medida en que los medios emisores están en manos de una minoría. Esta es una realidad considerando no solo la limitación en cuanto al número de frecuencias sino también porque las restricciones económicas han generado la concentración de capitales y el monopolio. Como los medios audiovisuales comerciales se motivan en función de la obtención de una ganancia, que en gran parte alcanzan mediante la inversión publicitaria, entre ellos se desarrolla una competencia, lo que genera *“una gran variedad de programas con contenido similar. Todo esto incide negativamente sobre la calidad del servicio público y sobre el pluralismo de la sociedad... de ahí la necesidad de establecer mecanismos o instrumentos de control.”*<sup>102</sup>

Para contrarrestar esta tendencia monoprogamática, la regulación del Estado debe proteger el derecho de acceso a quienes individual y colectivamente no establezcan sus propios medios ya sea por falta de recursos, por razón de actividad o interés; así como debe defender la libertad de crear los medios materiales a través de los cuales la difusión se haga posible observando el ejercicio de una libertad y el derecho de erigir el medio para ejercerla, lo que se conoce como derecho de antena. Una analogía con este derecho la encontramos con lo concerniente al derecho a la educación en el que la Constitución otorga explícitamente el derecho a crear centros educativos.

La regulación de los medios de comunicación es en consecuencia un instrumento de control que debe estar diseñado para atender el desarrollo plural de la sociedad e incitar la libre formación de la opinión pública. La necesidad del control se advierte en contra del monismo informativo y por consecuencia del monismo ideológico, por lo que implica el fortalecimiento del sistema democrático. Este control regulado de los medios de comunicación se orienta en consecuencia en dos direcciones: organización técnica y derecho de acceso, e implica, en

---

<sup>102</sup> Ibídem, página 15.

función del interés general y de servicio esencial, el ejercicio de libertades individuales fundamentales cuya ejecución real exige una diligencia auténtica de los poderes públicos a través de una actividad prestacional y la ordenación y el control de las actividades de los particulares para certificar la adecuada proporción entre el interés general y el respeto a la libertad. Para ello es indispensable asegurar “el *máximo de pluralismo posible en la gestión del servicio público*”;<sup>103</sup> así como el *principio de participación*.

El principio de participación social se reconoce como real y efectivo en la medida en que dentro del marco constitucional se garantice la intervención de los ciudadanos en todos los ámbitos de la vida social, económica y política, que puede darse de forma individual u organizada en grupos, asociaciones, organizaciones políticas, etc. En el campo de la comunicación esta participación ciudadana se reconoce, por ejemplo, en la Constitución Española a través de su artículo 20.3 que la contempla en los órganos de control de los medios de comunicación. Sobre este principio Rodríguez García asegura “*La intervención de los poderes públicos para conseguir que la libertad de expresión e información sean reales y efectivas transforma estas libertades en un derecho de participación que encuentra su fundamento en el fortalecimiento de la legitimidad democrática de la actuación de los medios de comunicación, lo que obliga a que el titular de la soberanía (el pueblo) se haga presente (directamente o por medio de sus representantes) en los órganos de control de los medios de comunicación. Y, por otra parte, esta participación se transforma en una fuente de información para los poderes públicos que así tienen conocimiento directo de las demandas y necesidades de los ciudadanos en esta materia concreta. Por último, consideramos que la participación implica una conexión directa con el principio de pluralismo ya que a mayor participación social o ciudadana nos acercamos más a una democracia avanzada ampliamente pluralista, es decir, la participación es un elemento que impulsa la progresiva perfección del sistema democrático*”<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> Ibídem, página 13.

<sup>104</sup> Ibídem, página 15.

El principio del pluralismo informativo significa la manifestación social de las múltiples expresiones e informaciones que la diversidad del pensamiento humano ofrece.<sup>105</sup> Esta conformado por varias aristas indisolublemente ligadas para que se constituya su cumplimiento. Una de ellas se encuentra en la labor del periodista de la que se dice debe protegerse su independencia mediante un marco legal que debe impedir intromisiones externas o internas al o del medio de comunicación que condicionen el ejercicio libre del periodismo. Además, este mismo marco legal debe posibilitar el desarrollo máximo de la actividad del periodista en la búsqueda y divulgación de la noticia, para lo cual la normatividad debe garantizar la llamada cláusula de conciencia, es decir, la independencia del periodista frente a las ideologías imperantes en el medio de comunicación; el secreto profesional que es el derecho a no revelar las fuentes de la noticia y la prohibición de la censura o del secuestro administrativo de publicaciones, elementos clave del llamado estatuto jurídico del periodista.<sup>106</sup> Este estatuto por sí sólo no es suficiente para que se realice libremente el periodismo y el pluralismo informativo, porque las empresas de la información comprenden varios medios de comunicación y en consecuencia no se limitan a un grupo de periodistas y el poder político además de poseer medios alternos que pueden condicionar la actividad informativa también puede supeditarse a los consorcios mediáticos.

El pluralismo informativo también consiste en el número de medios de comunicación, el que es el más común de sus sentidos. Este criterio se deriva del principio de que a mayor número de medios mayor capacidad de elección de los ciudadanos, es decir que se requiere el mayor número posible de empresas periodísticas, de la radio y de la televisión. Esta característica relaciona este principio con el derecho a recibir información que consiste en la libre recepción de la información a través de los medios de comunicación, con la capacidad de elegir entre el mayor número de medios posibles y la negación de todo monopolio informativo sea público o privado. Esto, sin embargo, enfrenta la dificultad del

---

<sup>105</sup> RALLO LOMBARTE, Artemi, óp. cit., página 51

<sup>106</sup> *Ibidem*, páginas 43 y 44.

limitado espacio radioeléctrico y del costo económico de las empresas mediáticas, por lo que aún junto con la independencia del periodista en su labor no son suficientes para garantizar la pluralidad informativa.<sup>107</sup> Debe considerarse que los periodistas y los medios de comunicación desarrollan su actividad informativa de conformidad con una ideología propia. Artemi Rallo Lombarte dice al respecto: “... *el profesional individualmente considerado y la propia empresa periodística asumen valores sociales propios que se proyectan en el ejercicio de su función lo que, en definitiva, debiera traducirse en la transmisión de dicha diversidad social al ciudadano. Los medios de comunicación raramente surgen, únicamente, como meras empresas periodísticas a la búsqueda del beneficio económico que el mercado pueda ofrecerles, más bien al contrario, estas entidades tienen su origen en la pretensión de realizar otros objetivos a través de la información social. Por ello, no resulta extraño que una confesión religiosa, una organización no gubernamental, una entidad cultural o, incluso, un partido político creen un medio de comunicación a través de cual no sólo transmitan información al ciudadano sino que, además, contribuyan a realizar los valores y principios que inspiran su actuación.*”<sup>108</sup>.

Pero los costos económicos y las limitaciones técnicas no permiten que toda expresión del pensamiento humano tenga su propia empresa, por lo que es imposible la creación libre de televisoras o radiodifusoras con objetivos sociales propios. La oferta de frecuencias del espectro radioeléctrico es limitada por lo que el marco normativo debe regular la capacidad de la empresa mediática de tal forma que el titular de la concesión o del permiso proyecte su ideario sin perjudicar el pluralismo político, religioso, social, cultural, lingüístico y la expresión libre de las ideas de todas las corrientes de opinión. Esto es además una necesidad derivada de la influencia en la formación de la opinión pública que poseen tanto la televisión como la radio, por lo que en atención al pluralismo informativo al medio de comunicación se le exige una conducta base en la acción informativa que excluye

---

<sup>107</sup> Ibídem, páginas 45 y 46.

<sup>108</sup> Ibídem, página 52.

el sectarismo o la parcialidad informativa, implantando una información contrastada y socialmente plural para garantizar la presencia en el medio de dicha pluralidad, lo cual significa el tratamiento objetivo, imparcial y neutral de la información.<sup>109</sup> Sin embargo, aún con los elementos expuestos: la protección de la libertad del informador para el ejercicio de su trabajo, la existencia de una diversidad de medios de comunicación y el marco regulatorio emitido por el legislador, el pluralismo social en la información no se encuentra suficientemente garantizado. Es una realidad que los medios de comunicación son característicos por la ausencia de este pluralismo. Las críticas son tan contundentes como por ejemplo la de González Casanova, quien dice que *“los verdaderos políticos en una comunidad cada vez más comunicada son los profesionales de la información y de la formación audiovisual”*<sup>110</sup>

Otro elemento adicional lo constituye el espacio informativo que los partidos políticos y otras agrupaciones civiles y políticas deben tener en los medios de comunicación. El principio del que se deriva esta determinación es el reconocimiento de que la comunicación de hechos o de noticias no se realiza sin ningún elemento valorativo por parte del comunicador y tiende, además, a la búsqueda de una formación de opinión afín a la de aquél. Este ha sido, por ejemplo, un criterio del Tribunal constitucional Español, expresado en la STC 6/1988: *“la comunicación de hechos o de noticias no se da nunca en un estado químicamente puro y comprende casi siempre, algún elemento valorativo o, dicho de otro modo, una vocación a la formación de una opinión”*<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> Ibídem, páginas 53 y 54.

<sup>110</sup> GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., “Razones constitucionales de una radio-televisión del Estado, Radiotelevisión española y la Constitución, UIMP, Madrid, 1981, pág. 26, citado por Rallo Lombarte, Artemi, op. cit., nota 33, página 56.

<sup>111</sup> RALLO LOMBARTE, Artemi, óp. cit., página 57.

➤ LEGITIMIDAD DEL CONTROL DEMOCRÁTICO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

Una vez justificada la necesaria regulación de la actividad de los medios de comunicación por la definición de servicio de interés general enmarcado con los principios de pluralidad y participación (que parten del criterio derivado de que el control ejercido por el Estado debe perseguir finalmente tutelar derechos humanos fundamentales como los derechos de comunicación y de información, el derecho a formar libremente la propia conciencia; así como la libertad para expresar o manifestar ideas, creencias, convicciones y transmitirlos, enseñarlos y generalizarlos haciendo uso de los medios sociales disponibles para ello); la forma y el como debe realizarse dicha intervención constitucional pasa a ser el siguiente punto crucial a resolver. José Antonio Rodríguez García nos explica que *“la función de inspección y control de un servicio público tiene como fin garantizar, por una parte, la exclusión de la gestión de la actividad de aquellos particulares que carecen de título para gestionarlo y, por otra, asegurar que el gestor concesionario de la actividad realiza ésta de acuerdo con las prescripciones contenidas en la concesión. Esto explica la necesidad de creación de servicios u órganos especializados de control de las emisiones de los medios audiovisuales”* Entonces, para realizar el control del uso de las frecuencias radioeléctricas los poderes públicos deben crear instrumentos que afirmen la libre realización de la personalidad, asegurando su libre formación y difusión, inevitables para un sistema que se alabe de democrático.

Los principios sobre los cuales deben operar estos órganos e instituciones – nos dice Rodríguez García- son los de neutralidad, pluralismo y control democrático, entonces *“el servicio público se configura como instrumento de libertad, igualdad y solidaridad, indispensable para el equilibrio social y el sistema democrático, consecuentemente, su establecimiento supone la conquista de nuevos derechos y libertades que son más dificultosos de establecer en la iniciativa privada”* Por consiguiente, sea que el medio de comunicación sea un organismo público o un organismo privado, el objeto del control que debe ejercer el Estado compromete

tanto a uno como al otro *“para evitar que los intereses económicos o publicitarios primen sobre el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales”*<sup>112</sup>

Para algunos autores como Artemi Rallo Lombarte, la regulación de los medios de comunicación tiene que ver con su constitucionalización, lo que lleva a la democratización de la comunicación que se respalda en cinco principios: *“a) el reconocimiento constitucional del derecho a la información como un derecho del ciudadano a ser informado libremente; b) la constitucionalización implícita de cualquier medio de difusión de información o comunicación; c) la explícita referencia constitucional al control parlamentario de los medios de comunicación públicos; d) la garantía constitucional del acceso al sector público de la comunicación de los grupos sociales y políticos significativos; e) el mandato constitucional de respeto al pluralismo social y lingüístico en los medios de comunicación públicos.”*<sup>113</sup> Más adelante agrega conceptos como el de legitimidad, autoridad y estabilidad. La legitimidad, dice, resulta del criterio de igualdad que la Constitución debe contemplar para los poderes clásicos, junto con el poder electoral y el poder mediático. La autoridad y la estabilidad se logran solamente con la creación de los órganos reguladores de la acción de este último poder que no sucumban ante el ataque de los concesionarios de los medios, de los periodistas o de los otros poderes.<sup>114</sup>

Hablar de control desde el punto de vista jurídico significa limitación de poder; es decir, vigilar la acción del poder para impedir sus abusos. Enfocado a los medios de comunicación, su enmarcación constitucional representa su control democrático, en tanto significa un impulso de las libertades públicas en todos los niveles de comunicación.

*“El calificativo ‘democrático’ en relación al control de los medios de comunicación no es ocioso: implica tres principios:*

---

<sup>112</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, op. cit., página 16.

<sup>113</sup> RALLO LOMBARTE, Artemi, óp. cit., páginas 97 y 98.

<sup>114</sup> Ibídem, páginas 111 y 112.

- a) *“El principio de participación: intervención directa de los ciudadanos en las tareas del Estado o mediante sus representantes.*
- b) *“El principio del pluralismo: la sociedad debe ser suficientemente diversificada y organizada como consecuencia se situará entre otros el reconocimiento del derecho de asociación para explicar la compleja diversidad de los intereses sociales de los ciudadanos.*
- c) *“El principio de respeto a las minorías: es decir, el principio mayoritario de representación no supone cercenar el pluralismo ni que las minorías no tengan la posibilidad de acceder a los medios necesarios para convertirse democráticamente en mayoría”.*<sup>115</sup>

Este control, prosigue Rodríguez García, *“se integra por fases diferentes: la determinación de los parámetros que debe seguir el sujeto controlado y la actividad encaminada a determinar si la actuación del sujeto controlado es o no conforme a los parámetros previamente determinados con arreglo a los cuales debería haberse desenvuelto. Además, este control incluye una actuación tendiente a impedir al sujeto controlado la prosecución de la actividad disconforme al parámetro sancionado.”*<sup>116</sup>

Concluye afirmando que *“El control democrático de los medios de comunicación es el conjunto de potestades ejercidas por los poderes públicos o por los propios medios (autocontrol) que determinan tanto las condiciones en que debe desarrollarse la actividad de éstos (control previo), según parámetros y principios constitucionales, como la verificación o comprobación por parte de aquéllos (poderes públicos y propios medios) de que la actuación de los medios de comunicación se desenvuelve conforme a los referidos parámetros y principios constitucionales (control a posteriori) con el fin de garantizar los derechos y libertades fundamentales imbricadas en el derecho de la libertad de conciencia.”*<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, op. cit., página 20.

<sup>116</sup> Ibídem, página 20.

<sup>117</sup> Ibídem, páginas 29 y 30.

En la legislación española encontramos establecido el principio del pluralismo informativo. Por ejemplo, en el Preámbulo de la Ley 10/1988, del 3 de mayo, de Televisión Privada (L.T.P.) se instituye: *“La finalidad de la televisión como tal servicio público ha de ser, ante todo, la de satisfacer el interés de los ciudadanos y la de contribuir al pluralismo informativo, a la formación de una opinión pública libre y a la extensión de la cultura.”* En la Ley 11/1991, del 8 de abril, de Organización y Control de las Emisoras Municipales de Radiodifusión Sonora (L.O.C.E.M.R.S.) se contempla que: *“la pretensión última es la de facilitar a los ciudadanos unos medios de comunicación radiodifundidos de carácter local que amplíen el marco de la pluralidad informativa.”* También el Artículo 4 de la Ley 4/1980, del 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión (L.E.R.T.) proclama como principios de la actividad de los medios de comunicación social del Estado: *“la objetividad, veracidad e imparcialidad de las informaciones”* y *“el respeto al pluralismo político, religioso, social, cultural y lingüístico.”* El art. 9 de la L.T.P. contempla como criterios prioritarios para la adjudicación gubernamental de concesiones de televisión privada: *“la necesidad de garantizar una expresión libre y pluralista de ideas y de corrientes de opinión”, “la necesidad de diversificación de los agentes informativos”* y la capacidad del solicitante *“para satisfacer en el conjunto de su programación los plurales intereses del público.”* Además, el art. 66 de la Ley Orgánica 5/1985, del 19 de junio, del Régimen Electoral General (L.O.R.E.G.) establece que *“el respeto al pluralismo político y social, así como la neutralidad informativa, conformará la acción informativa de los medios de comunicación de titularidad pública en periodo electoral”*.<sup>118</sup>

➤ CLASIFICACIÓN DEL CONTROL DEMOCRÁTICO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

Rodríguez García nos brinda una clasificación de las formas de control de los medios de comunicación: Existen los controles previos y posteriores que refieren

---

<sup>118</sup> RALLO LOMBARTE, Artemi, óp. cit., páginas 42 y 43

el tiempo en que el control se ejecuta. Tenemos dos controles previos: la censura y el secuestro de publicaciones.

*“La censura es la intervención que ejerce la autoridad competente con el fin de impedir o prohibir que se difundan noticias u obras literarias o artísticas que infrinjan las normas de un régimen político determinado o lesionen la religión oficial establecida por un Estado.”* Como forma de control la censura es contraria a la libertad de expresión y de información y, en consecuencia, contradice el espíritu que fundamenta el control democrático de los medios de comunicación consistente en una injerencia que pretende un verdadero ejercicio del derecho a la comunicación.<sup>119</sup>

El secuestro de publicaciones y grabaciones, que en el caso de la legislación española se contiene en el artículo 20.5 de su Constitución, implica la orden del juez para que no se difundan determinadas publicaciones o grabaciones *“para comprobar si es cierto que vulnera algún derecho o libertad fundamental o para impedir que se siga vulnerando”*<sup>120</sup>

Los controles posteriores a su vez, los clasifica en función del contenido, de los sujetos que intervienen en el control y de los valores y fines definidos. De acuerdo al contenido el control puede ser jurídico cuando intervienen los órganos judiciales con el fin de que la actividad de los medios se ajuste a las normas jurídicas, cumpla con la misión de formación y educación que se le encomienda, y contemple los límites a la libertad de expresión e información como la dignidad de la persona y su privacidad, la protección de la juventud y la infancia. El control es político cuando se ejerce por sujetos políticos como, por ejemplo, el parlamento; y social cuando el control es desarrollado por los grupos sociales o toda la sociedad.<sup>121</sup> Además también puede ser administrativo, en el cual encontramos la regulación de la actividad de los órganos administrativos inferiores calificada por un órgano administrativo superior que posee facultades de inspección,

---

<sup>119</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, op. cit., página 21.

<sup>120</sup> *Ibidem*, página 22

<sup>121</sup> *Ibidem*, página 22 y 23

sancionadoras y disciplinarias entre otras como la exigencia de rendición de cuentas. En lo que concierne al control de la actividad de los particulares, la Administración Pública ejerce una facultad limitadora u ordenadora con “*la autorización administrativa, las licencias, los permisos, las órdenes, las directrices, las inspecciones, los registros, las instrucciones, las concesiones.*”<sup>122</sup>

En cuanto al control según los sujetos se consideran sujetos pasivos a los medios de comunicación y los sujetos activos son los tres poderes: Judicial, Legislativo y Ejecutivo e, incluso, los propios medios de comunicación, es decir, el autocontrol.

El *control legislativo* hace referencia al control parlamentario de los medios de comunicación (artículo 20.3 C.E.), al que se entiende como “*toda actividad de las Cámaras legislativas destinadas a fiscalizar la acción (normativa o no normativa) del Gobierno (o de otros entes públicos), es decir, la comprobación de la actividad del Ejecutivo y la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos por dichas Cámaras.*”

Por su parte el *control ejecutivo* implica el control administrativo que ejerce el Gobierno sobre los medios audiovisuales; sin embargo, para Rodríguez García los órganos de control deben ser independientes del Gobierno para que se garantice el pluralismo, la libre opinión pública y las libertades fundamentales, indicando que, en consecuencia, las concesiones del servicio público radiotelevisivo estarán bajo la tutela de una autoridad administrativa autónoma, es decir, de un elemento que garantice la neutralidad, la imparcialidad, la independencia y objetividad del servicio. Además de estas autoridades administrativas independientes, también pueden implementarse los sistemas de control parlamentario y los sistemas que se fundamentan en el principio del pluralismo interno que desarrollan la participación social.

El autocontrol o control interno de los propios medios de comunicación es una derivación del *pluralismo interno*. En países como España existe, para el caso de la prensa escrita, el Consejo de Prensa conformado por periodistas, las empresas

---

<sup>122</sup> Ibídem, página 24.

e incluso por los lectores. La deficiencia de éste es que no tiene capacidad coactiva. También pueden instituirse sociedades de redactores que incluyan a los periodistas en la propiedad de las empresas periodísticas con la cantidad indicada para brindarles la capacidad de evitar decisiones que les perjudiquen, lo que significa una autogestión informativa. La base conceptual de este tipo de instituciones es eliminar el criterio económico en las decisiones de trascendencia social en la selección y difusión de noticias.<sup>123</sup>

Para el ejercicio del control democrático se requiere de un órgano de fiscalización de la actividad de los medios de comunicación, es decir lo que se define como "*potestad organizatoria*"<sup>124</sup>. Esta necesidad deriva no solamente del bien público que se va prestar, sino también porque además de los órganos de control se desarrollan actividades consultivas, técnicas, auxiliares, de planificación, de registro y certificación, de gestión económica, presupuestaria, financiera, etc.<sup>125</sup> Junto a esta potestad organizatoria está el principio de participación social que tiene dos diferentes criterios. Uno establece que la participación social define el carácter consultivo o decisorio del órgano administrativo y el otro tiene que ver con la titularidad con la que cualquier ciudadano adquiere la calidad de miembros del órgano. En consecuencia éste estará organizado por la representación social y sus miembros defenderán y protegerán el interés.

---

<sup>123</sup> Ibídem, páginas 28 y 29

<sup>124</sup> En síntesis puede entenderse que la potestad organizatoria alude al conjunto de poderes de una autoridad pública para la ordenación de los medios personales, materiales y reales que se le encomiendan con objeto de que sea posible el ejercicio de determinadas competencias y potestades públicas. En definitiva estamos ante el ejercicio de unos poderes públicos, aunque sean de carácter peculiar, otorgados por el ordenamiento para conseguir fines públicos y justamente por ello la posibilidad de actuación en este campo de las autoridades de la Administración pública constituye en el sentido más ajustado del tema una verdadera potestad. Tribunal Supremo Español, Sala 3ª, Sección 4ª, Fundamentos de Derecho, en Asociación Española de Derecho Sanitario, <http://www.aeds.org/jurisprudencia/sentrecurso.htm>, última actualización 3 de junio del 2009.

<sup>125</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, óp. cit., página 25

Sobre el concepto de participación social el Tribunal Constitucional español ha resuelto: *“en el campo de la organización..., la interpenetración entre el Estado y la Sociedad se traduce tanto en la participación de los ciudadanos en la organización del Estado como en una ordenación por el Estado de Entidades de carácter social en cuanto a su actividad presente un interés público relevante”*<sup>126</sup>

La clasificación del control democrático en función de los valores y fines defendidos, se cimienta en la garantía de los derechos y libertades fundamentales como la libertad de expresión e información, pero también en principios de la labor informativa como *“objetividad, veracidad, imparcialidad de las informaciones; la separación entre informaciones y opiniones; respeto al pluralismo político, religioso, social, cultural, lingüístico; respeto al honor, la fama, la vida privada de las personas; la protección de la juventud y de la infancia; respeto a los valores de igualdad, difusión de la cultura, contribución al sistema educativo, a la formación de la opinión pública libre.”*<sup>127</sup> Dichos valores se conservan *“a través del control de los medios de comunicación; la adquisición de la información pertinente respecto de la actividad realizada por los medios de comunicación; nombramiento y cese de los miembros de los entes gestores; potestad de dirección de la actividad de los medios de comunicación; la potestad de anular los actos de los entes gestores; inspección y vigilancia de la actuación; potestad sancionadora y disciplinaria, en su caso; el control del respeto y ejercicio del derecho de acceso a los medios de comunicación; el control de la concentración informativa y de las posiciones dominantes para salvaguardar el principio de pluralismo y, la ordenación técnica de los medios audiovisuales.”*<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> *Ibíd*em, pág. 25

<sup>127</sup> Art. 4 del Estatuto de la Radio y la Televisión, citado por Rodríguez García, José Antonio, *op. cit.*, página 29

<sup>128</sup> *Ibíd*em, página 29

### 1.3.2 CONCESIONES Y PERMISOS.

#### DEFINICIÓN CONCESIÓN.

En el trabajo de Jorge Fernández Ruiz, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, encontramos el siguiente aserto: “*El vocablo concesión se define como acción y efecto de conceder, que a su vez significa dar, otorgar, hacer merced y gracia de una cosa.*”<sup>129</sup> Para el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia la concesión es el “*Otorgamiento gubernativo a favor de particulares o de empresas, bien sea para apropiaciones, disfrutes o aprovechamientos privados en el dominio público, según acontece en minas, aguas o montes, bien para construir o explotar obras públicas, o bien para ordenar, sustentar o aprovechar servicios de la administración general o local.*”<sup>130</sup>

Si bien esta segunda definición limita la concesión a un acto del gobierno, la doctrina jurídica de la concesión la comprende como el dispositivo por razón del cual, el poseedor de determinadas atribuciones y facultades o de ciertos bienes y derechos, encarga su ejercicio o explotación a un tercero. Este mecanismo jurídico de delegación de derechos y potestades se utiliza en el derecho privado y en el derecho público, por lo que implica los actos de distinta naturaleza enfocados a otorgar a personas diferentes los derechos atribuidos a sus titulares, en virtud de lo cual, de acuerdo a la personalidad jurídica del concedente, las concesiones se clasifican en administrativas, cuando quien las otorga es la administración pública, y en mercantiles, cuando las invisten los particulares.

En la concesión administrativa, la administración pública realiza una transferencia de determinadas actividades que la ley le confiere; así como del uso,

---

<sup>129</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Régimen Jurídico de Concesiones de Radio y Televisión”, en: ALFONSO JIMÉNEZ, Armando, Coordinador, “Responsabilidad Social, Autorregulación y Legislación en Radio y Televisión”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Estudios Jurídicos, Número 30, México, 2002, pág. 13

<sup>130</sup> DRAE, 21ª ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1992, tomado de VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho Mexicano a la Información”, Editorial Oxford, México, 2000. Pág. 57.

aprovechamiento y explotación de bienes del dominio público que se consideran no estratégicos para la nación. Esta transmisión se opera a favor de particulares a quienes otorga derechos o facultades que antes no tenían de conformidad a lo previsto por el ordenamiento jurídico. Así lo resuelve, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia de Argentina en los fallos 178:243:

*“La concesión es un acto de soberanía; por ella se confiere a un particular o a una empresa facultades que no podrían darles las personas privadas; se les permite ejercer actividades que no serían accesibles al individuo por su naturaleza misma y que sólo la concesión las hace posibles.”<sup>131</sup>*

Para el caso de México el artículo 27 de la Constitución apunta que el espacio situado sobre el territorio pertenece originariamente a la nación y su uso o aprovechamiento sólo es posible con el otorgamiento de concesiones a través del Ejecutivo de la Federación.<sup>132</sup> Paloma Llaneza González refuerza el concepto cuando afirma que *“Las concesiones son resoluciones por las que una Administración transfiere a otros sujetos un derecho o un poder propio”*, y hace referencia al artículo 128.2 de la Constitución española que presume respecto a la concesión que es *“una titularidad previa de la Administración. Por eso, la concesión tiene por objeto el dominio público o un servicio público esencial reservado al Estado, es decir, unos bienes-recursos o una actividad cuya titularidad corresponde a la Administración”*<sup>133</sup>

La concesión administrativa implica por tanto la cesión de derechos en los terrenos del servicio público, de la obra pública y del uso, aprovechamiento y explotación del dominio del Estado, todas ellas actividades involucradas con su ámbito de actuación. El servicio público integra necesidades de carácter general; la obra pública atiende necesidades de interés público y en lo relativo a la

---

<sup>131</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, óp. cit., pág. 14 (Tomado de: Amadeo, José Luis, “La concesión de los servicios públicos según la jurisprudencia de la Corte”, Buenos Aires, 1999, págs. 11 y 12.

<sup>132</sup> Véase la Constitución Mexicana en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>, consultada el día 10 de abril del 2009.

<sup>133</sup> LLANEZA GONZÁLEZ, Paloma, “Telecomunicaciones. Régimen General y Evolución Normativa”, op. cit., pág. 133.

explotación del dominio del Estado, llamada concesión demanial o dominial, relaciona al interés público con suma prioridad con el del particular concesionario.<sup>134</sup> Atendiendo los elementos que envuelve la concesión administrativa podemos identificar al concedente, el concesionario y el servicio público, la obra pública o el bien de dominio público a que se refiere la concesión.

El concedente es el órgano competente del poder público que otorga la concesión, el concesionario el particular a quien se delegan las facultades y derechos de conformidad al servicio, obra o dominio de que se trate y le corresponda al Estado desarrollar.

En materia de telecomunicaciones, radio y televisión aplican dentro de las tres clases de concesiones administrativas sólo las de servicio público y la demanial. Esto con base en que las telecomunicaciones pueden significar el aprovechamiento de una infraestructura creada a instancias del Estado en función de un interés general para desarrollar un servicio público como, por ejemplo, la telefonía o televisión satelital, que pueden ser encargados de manera indirecta mediante concesión administrativa a particulares; o bien, pueden significar el privativo o exclusivo uso, ocupación, aprovechamiento o explotación de un bien o conjunto de bienes del dominio público, como el espectro radioeléctrico. Atendiendo a este sentido, Gabino Fraga define concesión como “el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio del Estado”<sup>135</sup>

#### ➤ NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA.

En la doctrina, como en el derecho positivo y en la jurisprudencia encontramos tres teorías con relación a la concesión: una la ubica como un contrato; otra como un acto administrativo y una tercera, ecléctica, como un acto mixto.<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, óp. Cit., pág.14.

<sup>135</sup> VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho Mexicano a la Información”, op. cit., pág. 57.

<sup>136</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, op. cit., pág. 18.

Para las teorías contractuales la concesión se contrata entre la administración pública concedente y la persona física o moral concesionaria, acto con el cual el concesionario adquiere la prestación de un servicio público propiamente dicho, o usa o explota un bien del dominio público. Entre estas teorías, Jorge Fernández Ruiz distingue dos corrientes considerables: *“la vertiente civilista, que considera la concesión como un contrato de derecho privado y niega la existencia de contratos administrativos, pero esta teoría no puede explicar como un contrato privado pueda surtir efectos para terceros. La otra corriente, la administrativa considera el negocio concesional como un contrato de derecho público, esta última es la prevaleciente en la actualidad en los sistemas jurídicos que asignan a la concesión la categoría contractual.”*<sup>137</sup> En el derecho español se le considera como un contrato, no obstante que la significación que se desarrolla se acerca también a la concepción mixta de la concesión. Así encontramos en el artículo 156 de la Ley 13/1995 (RCL 1995, 1485), de Contratos de la Administración Pública a la concesión como una figura contractual que establece obligaciones y derechos para el concesionario y la Administración. Pero la relación que se determina contractualmente tiene consecuencias no solamente por la normativa preexistente aplicable, sino también por el conjunto de condiciones contemplados por el contrato que organiza dicha relación y el ejercicio de una determinada actividad. Además establece que dicho vínculo concesional faculta al poder público para condicionar la actividad del concesionario durante el periodo establecido en el contrato de concesión –ius variandi-, o para modificar unilateralmente el contenido del contrato con la justificación de las necesidades cambiantes del interés público.

Para fortalecer más la potestad de la Administración, la ley le otorga poderes de policía con el objetivo de garantizar la correcta operación de los servicios, poderes que incluyen el acceso a las instalaciones y la eventualidad de mandar

---

<sup>137</sup> Ibídem, pág.18.

disposiciones con la finalidad de que la prestación se ajuste a los términos contratados y los ordenamientos legales.<sup>138</sup>

Para los partidarios de la concepción de la concesión como acto administrativo la concesión es un acto unilateral de la potestad estatal en ejercicio de su función administrativa a través de un órgano del poder público, contrayendo consecuencias jurídicas referentes a casos definidos. La contrariedad de este concepto deriva de la imposición unilateral, en virtud de que no puede obligarse a ninguna persona a prestar un servicio o explotar un bien de dominio público. La concesión requiere por principio y derecho fundamental de los individuos, cuando menos del consentimiento del concesionario, es decir, de la manifestación de su voluntad, por lo que además reviste un carácter bilateral. Fernández Ruiz expone el criterio del profesor español Mariano Gómez González, quien contrapone concesión con contrato señalando *“que la primera se otorga por la administración pública a un particular, a instancia o solicitud de éste, y se norma unilateralmente por la ley; en tanto que el contrato se estipula entre la administración y el particular, a propuesta de aquella, y se regula, al menos en su aspecto formal, por las cláusulas convenidas en él.”* Acto seguido, también nos muestra la opinión del profesor alemán Otto Mayer argumentando por la teoría de la concesión como acto administrativo: *“Para nosotros, la concesión es un acto administrativo, especialmente una disposición que determina discrecionalmente lo que debe ser de derecho en el caso individual. Es un acto jurídico del derecho público. La posibilidad de que este acto cree derechos y deberes es indudable, por lo menos en el sistema del Estado regido por el derecho que nos enorgullecemos de poseer”.*<sup>139</sup> El criterio de Andrés Serra Rojas es que la concesión es *“un acto administrativo por medio del cual la administración pública federal confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio*

---

<sup>138</sup> LLANEZA GONZÁLEZ, Paloma, “Telecomunicaciones. Régimen General y Evolución Normativa”, óp. cit., pág. 133

<sup>139</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, óp. cit., pág. 20.

*público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial”*<sup>140</sup>

El discernimiento de Fernández Ruiz, respecto de la concesión como acto administrativo, es que dicha teoría *“tiene una falla ab initio (de inicio), porque no puede existir la figura jurídica de la concesión sin, cuando menos, el consentimiento del gobernado concesionario, toda vez que la concesión no se impone como sanción o castigo, y en sentido restringido, el acto administrativo, por ser unilateral por antonomasia, se puede producir sin el consentimiento del gobernado”*<sup>141</sup>

La tesis que concibe la concesión como acto mixto, la más aceptada hoy en día en el mundo según Fernández Ruiz, parte del criterio de que ninguna de las teorías anteriores logran abordar los aspectos involucrados en el acto concesional que implica tanto la organización y operación de un servicio público o al uso y explotación de bienes de dominio público y las ventajas o utilidades que conlleva a favor del concesionario.

En el caso del derecho positivo mexicano la concesión administrativa se realiza como un acto mixto, ya que su ejecución se regula de antemano de conformidad a lo que previene el artículo 28 constitucional<sup>142</sup>; así como por las singularidades y circunstancias que se derivan del tipo de servicio público que se presta o de los bienes de dominio público que se deben explotar, que se deben tomar en cuenta si se pretende operar con eficiencia y porque son elementos constitutivos de la

---

<sup>140</sup> SERRA ROJAS, Andrés, “Derecho Administrativo”, Porrúa, México, 1990, pág. 269, citado por Villanueva, Ernesto, “Derecho Mexicano a la Información”, Editorial Oxford, México, 2000, pág. 57.

<sup>141</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, pág. 21

<sup>142</sup> “El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en caso de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

“La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley” Véase en OROZCO GÓMEZ, Javier, “Legislación en Radio, Televisión y Cinematografía”, 1ª. Edición Actualizada, Editorial Porrúa, México, 2003, pp: 80 y 81.

concesión expresamente aceptados por las partes, el concedente y el concesionario, e invariables por alguno de ellos o por ambos. Además encontramos la parte contractual, en la que el concesionario acepta su calidad de concesionario y las obligaciones y derechos que ello le confiere en los postulados establecidos en la ley y detallados en la concesión. Encontramos también el acto administrativo por razón del cual el poder público otorga la concesión y establece sus términos.

Al resolver la Acción de Inconstitucionalidad respecto de la llamada “Ley Televisa”, resolución 26/2006, el pleno de la Corte Suprema de Justicia generó las siguientes definiciones: <sup>143</sup>

“1) La concesión administrativa es el acto mediante el que el Estado concede a un particular la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público, pudiendo ser mixta cuando implica ambas actividades.

“2) La concesión constituye un acto administrativo mixto, en el cual coexisten elementos reglamentarios y contractuales.

“3) El elemento reglamentario atiende a las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio o la explotación o aprovechamiento de los bienes, mismas que el Estado puede modificar sin el consentimiento del concesionario.

“4) El elemento contractual protege los intereses legítimos del concesionario, creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por el Estado; atiende básicamente a las ventajas económicas que representen para el concesionario la garantía de sus inversiones y la posibilidad de mantener el equilibrio financiero.

“5) Así, toda concesión, como acto jurídico administrativo mixto, se encuentra sujeta a las modificaciones del orden jurídico que regulan el *servicio público que debe prestarse o el bien público por explotar, al mismo tiempo que garantiza los intereses legítimos de los concecionarios*”

---

<sup>143</sup> Resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, relativa a la reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión, Suprema Corte de Justicia de la Nación, páginas 376 y 377.

La Ley General de Bienes Nacionales dispone sobre los bienes de dominio público y sus características esenciales en su *“Artículo 13.- Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros.”* Y sobre el carácter de las concesiones y permisos de éstos bienes establece en el *“Artículo 16.- Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.”*<sup>144</sup>

Este mismo sentido aborda el artículo 20 de dicha ley puesto que instituye que *“las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el acto o título de concesión”*<sup>145</sup> La mirada mixta del derecho mexicano se establece en dos sentidos: uno en cuanto a la concesión que se da de bienes del servicio público (instalaciones, satélites, nodos de conexión, redes) y servicios públicos (radiodifusión); y otro en cuanto a su carácter administrativo y contractual.

La Suprema Corte ratificó este criterio al fallar el amparo en revisión 159/2003, en la sesión del 30 de marzo de 2004, al establecer que: *“... la gestión por particulares, sea de manera individual o como sociedades, de los servicios públicos, así como la explotación, uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público, supone normalmente la existencia previa de una concesión,*

---

<sup>144</sup> Resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, op. cit., páginas 382 y 383. Véase Ley General de Bienes Nacionales en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de mayo de 2004.

<sup>145</sup> Citado en: OROZCO GÓMEZ, Javier, “El Marco Jurídico de los Medios Electrónicos”, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 29.

*figura jurídica típica del derecho administrativo, cuya naturaleza es definida por la doctrina como:*

*“La concesión administrativa es el acto por medio del cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado...”*

*“De lo anterior, se desprende que puede existir por un lado la concesión para la prestación de un servicio público y la relativa a la explotación de bienes del dominio público por otro, o bien, la concesión mixta, que implica ambas actividades.”<sup>146</sup>*

En dicha resolución se abunda más adelante aduciendo a la naturaleza jurídica de la concesión y la doctrina existente en la materia *“que se trata de un acto administrativo mixto, en el cual coexisten elementos reglamentarios y contractuales.”* El elemento reglamentario corresponde a la ley que precisa las normas a las que deben de supeditarse la organización y el funcionamiento del servicio o la explotación del bien público, normas que el Estado puede modificar en cualquier momento, como lo relativo a horarios, modalidades de la prestación del servicio, derechos de los usuarios etc. si las necesidades así lo requieren atendiendo al fin de utilidad pública que en esencia lleva consigo la concesión y *“sin que sea necesario el consentimiento del concesionario”*. El componente contractual protege los intereses del concesionario, *“creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por el Estado.”* Las obligaciones contractuales se crean con las cláusulas que contemplan el interés económico del concesionario y le otorgan una especie de garantía a sus inversiones llegando incluso a la indemnización para el caso de que la Administración modifique unilateralmente la organización y funcionamiento de la explotación a la que el Estado no podrá renunciar como titular del servicio o bien público, dice al respecto la resolución en mención *“a través del elemento contractual el concesionario tiene la garantía de la protección de sus intereses y respaldo de su inversión, con la obligación del concedente de restablecer el*

---

<sup>146</sup> GABINO FRAGA, “Derecho Administrativo”, 45 Edición, Editorial Porrúa, México 2006, pág. 242

*equilibrio financiero, en el caso de la modificación de la explotación, condición ésta necesaria para que no existan perjuicios tales que pueden incidir en el quebranto de la economía privada de los particulares concesionarios, sirve de honesta equivalencia entre lo que otorga y lo que se pide al concesionario, entre los provechos y las cargas.*

*“Así pues, se concluye que toda concesión como acto jurídico administrativo mixto, se encuentra sujeta a las modificaciones del orden jurídico que regulan el servicio público que debe prestarse o el bien público por explotar, al mismo tiempo que garantiza los intereses legítimos de los concesionarios, por lo que las modificaciones legales no podrán establecer cargas que afecten desproporcionada o injustificadamente su esfera jurídica y patrimonio...”<sup>147</sup>*

Considerando la concesión en su naturaleza mixta es un acto *intuitu personae* (en consideración de la persona) porque la designación del concesionario resulta de la valoración de sus cualidades definidas de carácter legal, técnico, financiero y moral. Respecto de las características legales Fernández Ruiz afirma: *“Las cualidades de carácter legal del concesionario habrán de predicar su habilitación jurídica, misma que conlleva no sólo su capacidad de ser sujeto de derechos y obligaciones, sino de ejercitar esos derechos y dar cumplimiento a tales obligaciones; así como, en algunos casos, su nacionalidad mexicana y su vecindad en el municipio en donde se prestará el servicio público concesionado.”*

Al referirse a la legislación mexicana continúa: *“En México, los concesionarios suelen ser personas morales, concretamente sociedades mercantiles mexicanas cuya habilitación jurídica implica su creación mediante escritura constitutiva que, de acuerdo con el artículo 6º de la Ley General de Sociedades Mercantiles, deberá contener los nombres, nacionalidad y domicilio de las personas físicas o morales que las constituyan; su objeto, razón social o denominación; la duración, el importe de su capital social, su domicilio, la manera como habrá de administrarse, las*

---

<sup>147</sup> Citado en la resolución 26/2006 relativa a la Acción de Inconstitucionalidad, páginas 374, 375 y 376. Véase la tesis P.XXXIV/2004, que aparece publicada en la página 10 del tomo XX, agosto de 2004, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, bajo el siguiente rubro: *“CONCESIONES. SE RIGEN POR LAS LEYES VINCULADAS CON SU OBJETO.”*

*facultades de los administradores, el nombramiento de los mismos y la designación de los que habrán de llevar la representación social, entre otros requisitos.” Finalmente, para reforzar el criterio de la habilidad jurídica cita el artículo 5º de la Ley General de Sociedades Mercantiles: “las sociedades se constituirán ante notario y en la misma forma se harán constar sus modificaciones. El notario no autorizará la escritura cuando los estatutos o sus modificaciones contravengan lo dispuesto por esta ley”<sup>148</sup>*

Las cualidades de carácter técnico del concesionario son la experiencia, su capacidad técnica, su personal calificado, la maquinaria, el equipo especializado, las licencias técnicas y la tecnología de punta; las cualidades de orden financiero del concesionario se definen por su capital, su capacidad de crédito y su liquidez económica; las de carácter moral en función de los antecedentes en el sentido, por ejemplo, de que no haya sido declarado en quiebra fraudulenta o en quiebra culpable, no haya dado o proporcione información falsa para la obtención de la concesión, o no se le haya declarado en caducidad una concesión debido a causas graves. Por último, por razón de la persona, la concesión es intransferible, al menos sin autorización del concedente.

Las concesiones también son *intuitu personae* desde el punto de vista del servicio público o de explotación de los bienes dominiales porque se rige por un orden jurídico cuyas disposiciones son de interés público, con leyes imperativas o prohibitivas que imponen obligaciones, prohibiciones y límites a la actividad desarrollada por el concesionario e imposibles de invalidar por las partes. El Estado delega ciertas actividades y el aprovechamiento de parte de los bienes del dominio público, que el marco normativo no considera como estratégicas, a favor de particulares, sin que dicha acción constituya una dimisión de las obligaciones o del dominio de los bienes que está obligado a ejercer y resguardar por propia esencia, pero que puede encargar a los particulares para realizarlas con su previa asignación o, en su caso, permiso y en función de satisfacer necesidades colectivas. Todo ello implica que la concesión vista desde la óptica del servicio

---

<sup>148</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, óp. cit., páginas. 22 y 23.

público y de los bienes dominiales conllevan, bajo el consentimiento del concesionario, al control y a la vigilancia por parte del Estado del ejercicio privado de la actividad pública que la concesión involucra, considerando que ésta es la cesión temporal de su prestación a favor de un particular con el fin de que éste se ocupe de ella a cambio de una remuneración, pero a la vez sometido a la regulación, control y vigilancia del poder público, bajo el principio de que la actividad o servicio que presta es de interés general, es decir, representa el cúmulo de varios intereses particulares. Entonces la concesión no solamente considera escrupulosamente al concesionario para el desarrollo de la actividad encomendada por el marco constitucional al Estado; sino que se da también en razón de los ciudadanos y familias que se benefician con ella en el contexto de la necesidad colectiva que satisface.

Dada la naturaleza jurídica de la concesión se establece que la asignación que el Estado hace de la misma no puede ser a perpetuidad ya que ello sería más bien la transferencia definitiva de las facultades que se le asignan o del dominio del bien de la nación de que se trate, saliendo entonces de la esfera del poder público para entrar al ámbito del derecho privado, y en este caso, sí implicaría la renuncia del Estado a su principal razón de ser en tanto debe garantizar el bien común.

La potestad estatal derivada de la concesión, le permite a la Administración Pública, en función de las normas de derecho público bajo las cuales otorgó la concesión, demandar su nulidad ante la inobservancia de sus disposiciones. Pero la concesión también será nula si tanto el órgano público como el concesionario transgredieron dichas disposiciones en el trámite de su otorgamiento.

La concesión<sup>149</sup> también puede ser objeto de extinción por el simple transcurso del tiempo fijado en su otorgamiento; pero también existen formas extraordinarias de extinción como el rescate, la caducidad, la revocación, la quiebra y la muerte del concesionario. Ocurrida la extinción de la concesión opera la reversión, es decir, la entrega al poder público de los bienes, facultades y derechos delegados

---

<sup>149</sup> *Ibidem*, páginas. 26 a 29.

con la concesión, según los procedimientos establecidos en la ley y en el mismo acto de la concesión.

La figura del rescate es analizada por la Suprema Corte al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 relativa a la reforma a la Ley de Radio y Televisión conocida como “Ley Televisa”, figura con la cual refuerza el fundamento para decretar la anticonstitucionalidad del refrendo “*automático*” que la citada reforma le atribuía a las concesionarios respecto a las concesiones que ya tienen asignados. La Corte afirma que el Estado tiene la facultad de “*cambiar o rescatar las bandas de frecuencias concesionadas*” y sostiene que dentro de los supuestos que puede invocar para ello se encuentra la introducción de nuevas tecnologías.<sup>150</sup> El soporte de esta atribución del Estado se encuentra en los artículos 23 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, 9, último párrafo, de la Ley Federal de Radio y Televisión y 107 del Reglamento de Telecomunicaciones, así como en el artículo 19 de la Ley General de Bienes Nacionales, supletoriamente aplicable en lo no dispuesto expresamente en las anteriores leyes, sus reglamentos y tratados internacionales, que disponen respectivamente:

*“Artículo 23.- La Secretaría podrá cambiar o rescatar una frecuencia o una banda de frecuencias concesionadas, en los siguientes casos:*

*“I. Cuando lo exija el interés público;*

*“II. Por razones de seguridad nacional;*

*“III. Para la introducción de nuevas tecnologías;*

*“IV. Para solucionar problemas de interferencia perjudicial, y*

*“V. Para dar cumplimiento a los tratados internacionales suscritos por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.*

*“Para estos efectos, la Secretaría podrá otorgar directamente al concesionario nuevas bandas de frecuencias mediante las cuales se puedan ofrecer los servicios originalmente prestados.”<sup>151</sup>*

---

<sup>150</sup> Resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, relativa a la Reforma a la Ley de Radio y Televisión, páginas 411, a 415

<sup>151</sup> Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995, Última reforma publicada D.O.F. 9 de febrero del 2009, pág. 10.

*“Artículo 9.- A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por conducto de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, corresponde:*

*“...La resolución sobre el rescate de frecuencias queda reservada al Secretario de Comunicaciones y Transportes.”<sup>152</sup>*

*“Artículo 107.- La Secretaría podrá cancelar o cuando sea factible cambiar una frecuencia autorizada, en los siguientes casos:*

*“I.- Cuando lo exija el interés público para la prestación de servicios prioritarios o estratégicos;*

*“II.- Para solucionar problemas de interferencia perjudicial;*

*III.- Para la aplicación de nuevas tecnologías; y*

*“IV.- En cumplimiento de acuerdos internacionales.”<sup>153</sup>*

*“Artículo 19.- Las dependencias administradoras de inmuebles y los organismos descentralizados podrán rescatar las concesiones que otorguen sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, mediante indemnización, por causas de utilidad, de interés público o de seguridad nacional.*

*“La declaratoria de rescate hará que los bienes materia de la concesión vuelvan, de pleno derecho, desde la fecha de la declaratoria, a la posesión, control y administración del concesionario y que ingresen a su patrimonio los bienes, equipos e instalaciones destinados directamente a los fines de la concesión. Podrá autorizarse al concesionario a retirar y a disponer de los bienes, equipo e instalaciones de su propiedad afectos a la concesión, cuando los mismos no fueren útiles al concesionario y puedan ser aprovechados por el concesionario; pero, en este caso, su valor no se incluirá en el monto de la indemnización. En la declaratoria de rescate se establecerán las bases generales que servirán para fijar el monto de la indemnización que haya de cubrirse al concesionario, tomando en cuenta la inversión efectuada y debidamente comprobada, así como la depreciación de los bienes, equipos e instalaciones destinados directamente a los*

---

<sup>152</sup> Ley Federal de Radio y Televisión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1960, última reforma el 19 de junio del 2009, pág. 3.

<sup>153</sup> Reglamento de telecomunicaciones. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 1990, actualizado al 25 de enero de 2001.

*finés de la concesión, pero en ningún caso podrá tomarse como base para fijarlo, el valor de los bienes concesionados.*

*“Si el afectado estuviese conforme con el monto de la indemnización, la cantidad que se señale por este concepto tendrá carácter definitivo. Si no estuviere conforme, el importe de la indemnización se determinará por la autoridad judicial, a petición del interesado, quien deberá formularla dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir de la fecha en que se le notifique la resolución que determine el monto de la indemnización.”<sup>154</sup>*

De igual manera, los artículos 9, fracción V, y 24, fracción VII, del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, establecen:

*“Artículo 9o.- Corresponden al Pleno las siguientes atribuciones: (...)*

*V.- Proponer a la Secretaría el cambio o rescate de una frecuencia o bandas de frecuencia;...*

*“Artículo 24.- Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Unidad de Servicios a la Industria tendrá adscritas a su cargo las Direcciones Generales de Redes, Espectro y Servicios “A”, y de Redes, Espectro y Servicios “B”; así como a la Dirección General Adjunta del Registro de Telecomunicaciones. Al Jefe de Unidad de Servicios a la Industria le corresponden originalmente las atribuciones conferidas a las direcciones que se establecen en los apartados A) y B) de este artículo.*

*“A) Corresponden a las Direcciones Generales de Redes, Espectro y Servicios “A” y “B”, las siguientes atribuciones:...*

*“VII.- Preparar opiniones sobre el cambio o rescate de una frecuencia o bandas de frecuencias, para consideración del Pleno;...”<sup>155</sup>*

Para la Corte el Estado está *“en posibilidad jurídica de reasignar o reubicar las bandas de frecuencia e, incluso recuperarlas, al corresponder a éste, en todo momento, su dominio directo”, y de “renovar el espectro radioeléctrico para hacer*

---

<sup>154</sup> Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2004, última reforma publicada en el D.O.F. el 31 de agosto del 2007, pág. 7.

<sup>155</sup> Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, Diario Oficial de la Federación, lunes 2 de enero de 2006.

*más eficiente su uso” tanto por el “avance tecnológico que implica la transformación del sistema analógico al digital” como “por ser un bien escaso”.*<sup>156</sup>

También reafirma el máximo tribunal en su resolución que *“la concesión o permiso no conceden derechos reales sobre el uso del canal asignado, por lo que en los casos en que legalmente así se establece podrá el Estado suprimir, restringir o modificar su uso y cambiar las características de operación...”* y que *“al otorgar concesiones, tanto en materia de telecomunicaciones como de radiodifusión, el Estado tendrá siempre la posibilidad de cambiar o rescatar las bandas de frecuencias concesionadas, entre otros supuestos, por la introducción de nuevas tecnologías (...) así como que los servicios que prestan los concesionarios o permisionarios constituyen una actividad de interés público y tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana, imponiéndose la obligación de prestar estos servicios en aquellas poblaciones rurales o de bajos recursos económicos que se encuentren localizadas dentro de su zona de cobertura, incluidas aquéllas que por su ubicación geográfica no reciben la señal, para lo cual, deberán instalarse y operarse equipos complementarios de zona de sombra, previa autorización o requerimiento de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes”.*<sup>157</sup>

En cuanto a la rescisión los artículo 38 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y el 31 de la Ley Federal de Radio y Televisión indican, entre otras causas, las siguientes, que se citan en cuanto al vínculo de la concesión o el permiso por un lado con el uso de la frecuencia y por el otro con la frecuencia misma:

*“Artículo 38.- Las concesiones y permisos se podrán revocar por cualquiera de las causas siguientes:*

*... “IV. No cumplir con las obligaciones o condiciones establecidos en los títulos de concesión y en los permisos;...”*

---

<sup>156</sup> Resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, relativa a la Reforma a la Ley de Radio y Televisión, pág. 416

<sup>157</sup> *Ibidem*, pág. 430

*“Artículo 31.- Son causa de revocación de las concesiones:*

*“II. Cambiar la o las frecuencias asignadas, sin la autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; (...)”<sup>158</sup>*

## DEFINICIÓN DE PERMISO.

Como no sucede con la concesión en la que el derecho se adquiere con la adjudicación de la misma, la figura del permiso indica que existe de antemano el derecho del Estado o del ciudadano sobre un bien o servicio público. En este caso se trata de un derecho preexistente. El Diccionario de la Real Academia Española define permiso como *“licencia o consentimiento para hacer o decir una cosa”*<sup>159</sup> y Gabino Fraga nos dice que el permiso es: *“un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular. En la generalidad de los casos en que la legislación positiva ha adoptado el régimen de autorizaciones, licencias o permisos, hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas o la economía del país y sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la Administración permite el ejercicio de aquél derecho previo”*<sup>160</sup>

En la legislación española, Llaneza González nos expone que *“Las autorizaciones son actos por los que la Administración confiere al administrado la facultad de ejercitar un poder o un derecho preexistente, pero cuyo ejercicio estaba limitado por razón del bien público. Por lo tanto, la autorización es un acto*

---

<sup>158</sup> Ley Federal de Telecomunicaciones, Diario Oficial de la Federación del 7 de junio de 1995, Última reforma publicada D.O.F. 9 de febrero del 2009, páginas 13 y 14. Ley Federal de Radio y Televisión, Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1960, última reforma el 19 de junio del 2009, pág. 11.

<sup>159</sup> DRAE, 21<sup>a</sup> ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1992; citado por Villanueva Villanueva, Ernesto “Derecho Mexicano a la Información”, óp. cit. pág. 57.

<sup>160</sup> VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho Mexicano a la Información óp. cit. páginas 57 y 58.

*meramente declarativo que reconoce la existencia de un derecho en la esfera jurídica privada.”<sup>161</sup>*

Además de la característica declarativa con la cual el Estado otorga el permiso debe distinguirse el carácter gratuito en tanto se trata del ejercicio de un derecho de la persona y que este derecho es previo al acto que otorga el permiso. Es decir, solamente se retira una traba que impedía el ejercicio de un derecho.

Las diferencias entre permiso y concesión se pueden establecer de la siguiente manera:

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

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

*“c) La concesión es una potestad de la autoridad competente que puede o no darla al solicitante, mientras el permiso debe ser otorgado, siempre que el particular satisfaga los requisitos administrativos previstos en las normas de derecho positivo”<sup>162</sup>.*

En la legislación mexicana se maneja otra característica esencial para el caso del permiso y ésta la constituye el carácter no comercial del servicio o actividad que se va a desarrollar; así, por ejemplo, el artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión establece que la concesión se otorga para las estaciones comerciales de radio y televisión y las estaciones que no son comerciales requieren permiso, no obstante que ambos tipos de estaciones utilizan el espectro radioeléctrico propiedad de la nación.<sup>163</sup> En el mismo sentido el artículo 9º, fracción IV, de la Ley de Vías Generales de Comunicación establece el carácter comercial para las

---

<sup>161</sup> LLANEZA GONZÁLEZ, Paloma, “Telecomunicaciones. Régimen General y Evolución Normativa”, óp. cit., pág. 135.

<sup>162</sup> VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho Mexicano a la Información”, óp. cit. pág. 58.

<sup>163</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, óp. cit., pág. 32.

estaciones que requieren concesión, mientras que *“las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios sólo necesitan un permiso”*<sup>164</sup> Este criterio se refuerza en el artículo 404 de la misma Ley al establecer que *“Las estaciones radiodifusoras culturales sólo podrán ser establecidas o explotadas por la Federación, los Gobiernos de los Estados, los Municipios y las Universidades, y se destinarán para transmitir exclusivamente asuntos de índole cultural e informaciones de interés general, que no tengan carácter comercial”*<sup>165</sup>

A pesar de lo anterior, La Suprema Corte afirma que la legislación mexicana *“prescribe toscamente ambos conceptos”; apunta que la Ley Federal de Radio y Televisión no esgrime los conceptos de concesión y permiso con los contrastes que la doctrina expone y señala que aquélla utiliza uno y otro concepto según el uso de las estaciones de radio y televisión, no obstante que unas y otras aprovechan un bien del dominio público como lo es el espacio radioeléctrico para un uso determinado. La Corte cita como ejemplo al artículo 13, en su segundo párrafo, donde se establece que las estaciones comerciales requerirán concesión, mientras que las estaciones oficiales, culturales, de experimentación y escuelas requerirán permiso. En la resolución 26/2006 la Corte dice que “la doctrina concibe la concesión como el acto por el cual se concede a un particular el derecho a prestar un servicio público o explotar y aprovechar un bien del dominio público de la Federación, es decir que mediante la concesión se crea un derecho a favor del particular concesionario que antes no tenía y la autorización o permiso es el acto que permite el ejercicio de un derecho preexistente del particular en virtud de que no corresponde al Estado la facultad de realizar tal actividad”*.<sup>166</sup> Expone, por ejemplo, la reflexión de Jorge Fernández Uribe en su artículo *“Marco normativo de la radio y la televisión”*, en el que expresa: *“...Diferencia entre concesión*

---

<sup>164</sup> VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho Mexicano a la Información”, óp. cit., páginas 58 y 60.

<sup>165</sup> *Ibidem*, página 60.

<sup>166</sup> Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo de la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, relativa a la Reforma a la Ley de Radio y Televisión, pág.410 y 411.

*administrativa y permiso. La doctrina establece como diferencia entre la concesión y el permiso o autorización, el que la primera confiere un nuevo derecho al concesionario, por ejemplo, prestar un servicio público atribuido al Estado o aprovechar un bien del dominio público -el derecho a usar privativamente las ondas electromagnéticas se obtiene en virtud de concesión administrativa-, a diferencia del permiso, que no otorga un nuevo derecho al permisionario, pues se concreta a retirar una traba que impedía a éste ejercer un derecho.”*<sup>167</sup>

Este criterio de la Corte se estableció además con anterioridad cuando ese Tribunal en Pleno resolvió en sesión de treinta de marzo de dos mil cuatro el Juicio de amparo en revisión 159/2003.<sup>168</sup>

Este carácter no comercial, coloca a los permisionarios en una situación difícil, ya que la legislación en la materia les prohíbe contratar publicidad para el sostenimiento de sus operaciones, por lo cual trabajan en situaciones precarias. Aunado a lo anterior, el marco legal en materia de concesiones y permisos da relevancia a otra característica: la discrecionalidad. Ésta la ejerce la Secretaría de Comunicaciones y Transporte, la autoridad competente según el marco normativo para otorgar las concesiones y permisos. Esta discrecionalidad del Poder Ejecutivo Federal para la aprobación o denegación de concesiones y permisos deriva en un procedimiento que fomenta y desarrolla la concentración de los medios electrónicos en pocas personas, contrariando los principios de pluralidad y participación que garantizan el derecho a la comunicación en un ambiente democrático. La discrecionalidad impide también la creación de un orden normativo que establezca confiabilidad en los procesos de selección para obtener un permiso o una concesión de radio y televisión. La ley no contempla algún recurso para que el aspirante se inconforme ante una instancia superior contra la resolución dictada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes cuando crea que se transgredieron los procedimientos y afectaron sus derechos. Ni que decir del enorme camino que esta facultad le abre a la corrupción e impunidad.

---

<sup>167</sup> *Ibíd*em, pág. 411

<sup>168</sup> *Ibíd*em, páginas 410 y 411. Véase resolución Juicio de Amparo 159/2003.

Lamentablemente encontramos instituida la discrecionalidad en materia de Radio y televisión en el artículo 3º, fracción III, de la Ley de Vías Generales de Comunicación y en los artículos 2º, 9º, fracción II, y 19 de la Ley Federal de Radio y Televisión.<sup>169</sup> Como ejemplo cito éste último artículo:

*“Artículo 19 Constituido el depósito u otorgada la fianza, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, estudiará cada solicitud que exista con relación a un mismo canal y calificando el interés social, resolverá a su libre juicio, si alguna de ellas debe seleccionarse para la continuación de su trámite, en cuyo caso dispondrá que se publique, a costa del interesado, una síntesis de la solicitud, con las modificaciones que acuerde, por dos veces y con intervalo de diez días, en el Diario Oficial y en otro periódico de los de mayor circulación en la zona donde debe operarse el canal, señalando un plazo de treinta días contados a partir de la última publicación, para que las personas o instituciones que pudieran resultar afectadas presenten objeciones. Si transcurrido el plazo de oposición no se presentan objeciones, previo cumplimiento de los requisitos técnicos, administrativos y legales que fije la Secretaría, se otorgará la concesión. Cuando se presenten objeciones, la Secretaría oírán en defensa a los interesados, les recibirá las pruebas que ofrezcan en un término de quince días y dictará la resolución que a su juicio proceda, en un plazo que no exceda de treinta días, oyendo a la Comisión Técnica Consultiva establecida por la Ley de Vías Generales de Comunicación.*

*“Otorgada la concesión, será publicada, a costa del interesado, en el Diario Oficial de la Federación y se fijará el monto de la garantía que asegure el cumplimiento de las obligaciones que imponga dicha concesión. Esta garantía no será inferior de diez mil pesos, ni excederá de quinientos mil. Una vez otorgada la garantía antes citada, quedará sin efecto el depósito o la fianza que se hubiere constituido para garantizar el trámite de concesión.*

---

<sup>169</sup> OROZCO GÓMEZ, Javier, Legislación en Radio, Televisión y Cinematografía, 1ª. Edición Actualizada, Editorial Porrúa, México, 2003, páginas 91 y 92.

*“Los solicitantes que no hayan sido seleccionados, tendrán derecho a la devolución del depósito o fianza que hubieren otorgado para garantizar el trámite de su solicitud.”*

La Ley General de Bienes Nacionales también refrenda este criterio de discrecionalidad, en su artículo 17 que dice: *“Las concesiones sobre bienes de dominio directo de la Nación cuyo otorgamiento autoriza el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regirán por lo dispuesto en las leyes reglamentarias respectivas...”*

*“El Ejecutivo Federal podrá negar la concesión en los siguientes casos:*

*“I.- Si el solicitante no cumple con los requisitos establecidos en dichas leyes;*

*“II.- Si se crea con la concesión un acaparamiento contrario al interés social;*

*“III.- Si se decide emprender, a través de la Federación o de las entidades, una explotación directa de los recursos de que se trate;*

*“IV.- Si los bienes de que se trate están programados para la creación de reservas nacionales;*

*“V.- Cuando se afecte la seguridad nacional, o*

*“VI.- Si existe algún motivo fundado de interés público.”<sup>170</sup>*

Ernesto Villanueva nos expone como el carácter discrecional ya ha sido tratado en tesis jurisprudenciales, orientándose en sentidos contrarios, una trata de señalar sus límites y la otra de ratificar el mandato absoluto del Ejecutivo Federal. Cita en su obra *“Derecho Mexicano a la Información”*, el criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

*“El artículo 6° constitucional vino a garantizar explícitamente el derecho a la información, que ya está implícito en todo sistema democrático, puesto que el voto de los ciudadanos tiene derecho a ser un voto informado y no un voto a ciegas. Y habiendo derecho a la información, es de verse que en los tiempos actuales las radiodifusoras y las estaciones de televisión son uno de los medios más poderosos de expresar ideas y de transmitir información, por lo que también es manifiesto que las autoridades no pueden limitar el uso de los canales o*

---

<sup>170</sup> Ley General de Bienes Nacionales, Cámara de Diputados, pág. 7.

*frecuencias disponibles, para establecer un floreciente negocio comercial [con el pretexto de evitar competencia ruinosa en esta materia], ni para establecer un monopolio monocromático o tendencioso de la información y de la difusión de las ideas y cultura en general, protegidas por el artículo 6° constitucional también. Ni podrá la ley ordinaria darles tales facultades, contra el espíritu y contenido de las garantías constitucionales. Por las mismas razones, cuando las autoridades se ven obligadas, sólo por saturación física de las frecuencias disponibles, a limitar el uso de las radiodifusoras o estaciones de televisión, es claro que se deben ceñir a los dictados del interés común, que está en la difusión de la máxima diversidad de ideas informativas y culturales.*

*“Y es claro también que en ese aspecto de control y limitación, deben actuar con facultades reguladas por la ley, y no con facultades discrecionales no sujetas a control constitucional, que les otorgarían un poder despótico antidemocrático, y también es claro que las resoluciones que dicten escogiendo entre varios, deberán estar cuidadosamente fundadas y motivadas, y que deben exponerse en ellas claramente, al alcance de todos y sin términos esotéricos, las razones que, al establecer las comparaciones necesarias entre las características de las diversas solicitudes y estudios técnicos formulados por ellas o por los interesados, a fin de que no sólo no haya una selección despótica, sino de que también haya oportunidad de defensa para los afectados, ya que éstos malamente podrán objetar adecuadamente una elección cuyas razones no se les han dado a conocer.*

*“Pero también es de verse que sí uno de los concesionarios ofrece más material informativo, cultural o político, y otro ofrece más material ligero o intrascendente para el interés común, en principio y salvo prueba en contrario, favorece al primero frente al solicitante de espíritu más comercial. Y también es de verse que la diversidad de concesionarios debe siempre favorecer al solicitante nuevo frente al ya establecido, con miras al interés común en que haya diversidad ideológica en el uso de los medios de información y difusión de la cultura que utilizan las ondas electromagnéticas.*

*(Semanao Judicial de la Federación, Séptima Época, vols. 115-120, p. 14.)”*

A continuación Villanueva nos señala el criterio del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que acordó:

*“Los artículos 17 y 19 reformados, de la Ley Federal de Radio y Televisión, establecen el procedimiento que debe de seguirse para obtener la concesión a fin de explotar comercialmente estaciones de radiodifusoras o de televisión. El artículo 19 faculta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para que resuelva a su libre juicio si alguna de las solicitudes presentadas para obtener esa concesión debe seleccionarse para continuar con la tramitación respectiva. Ello, sin embargo, no implica violación al artículo 17 constitucional, pues se trata de facultades discrecionales otorgadas a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que ninguna relación tienen con el artículo 17 de la Carta Magna. Tampoco puede decirse que esa dependencia del Estado se haga justicia por sí misma, pues no existe conflicto en el que ella sea parte ni está resolviendo si es o no correcta su propia actuación (9 *Ibíd.*, vol. 58, p. 59)”* Por si quedara alguna incertidumbre y la Suprema Corte de Justicia quisiera despejarla sin lugar a dudas, insistió:

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

*“La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene a su favor la presunción de contar con los conocimientos y criterio suficientes para elegir a la persona física o moral a quién habrá de otorgar la concesión y cuenta con facultades discrecionales al respecto, y las facultades del Poder Judicial no pueden llegar al extremo de imponer a dicha Secretaría su opinión sobre la conveniencia de*

*otorgar a una empresa y no a otra, una concesión determinada (10 Ibíd., Sexta Época, vol. CXXXV, p. 155).<sup>171</sup>*

Las concesiones relacionadas con el dominio público radioeléctrico tienen que ver con una actividad del interés público porque se trata de la prestación de un servicio de telecomunicación que exige la consideración del interés general y parte de la ocupación del dominio radioeléctrico que es propiedad de la nación, por lo que el concesionario necesita el doble título que le otorga la concesión del servicio y la concesión demanial. En el caso de España, según la Ley General de Telecomunicaciones L.G.T. y la Ley de Ordenamiento de Telecomunicaciones, el uso del dominio público puede ser:

“Uso común: No necesita autorización, en aquellas bandas o sub-bandas, canales y frecuencias que se señalen en el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, con una potencia igual o inferior a la que se señale en cada una de ellas.

“Uso especial: Necesita autorización. Uso compartido sin exclusión de terceros en aquellas bandas, sub-bandas, canales y frecuencias que se señalen en el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias.

“Uso privativo: Requiere concesión administrativa, supone la exclusión de terceros y se otorga para servicios portadores y finales, servicios de difusión, y servicios de valor añadido que utilicen el espectro.”<sup>172</sup>

*En el caso de México, el artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones dispone:*

*“Se requiere concesión de la Secretaría para:*

*“I. Usar, aprovechar o explotar una banda de frecuencias en el territorio nacional, salvo el espectro de uso libre y el de uso oficial;*

*“II. Instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones;*

*“III. Ocupar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales asignadas al país, y explotar sus respectivas bandas de frecuencias, y*

---

<sup>171</sup> VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho Mexicano a la Información”, óp. cit. páginas 59 y 60.

<sup>172</sup> LLANEZA GONZÁLEZ, Paloma, op. cit., pág. 134.

*“IV. Explotar los derechos de emisión y recepción de señales de bandas de frecuencias asociadas a sistemas satelitales extranjeros que cubran y puedan prestar servicios en el territorio nacional.”*<sup>173</sup>

Del precepto transcrito, se advierte que la Ley Federal de Telecomunicaciones regula diversas concesiones, a saber: para usar, aprovechar o explotar bandas de frecuencia en el territorio nacional, con excepción del espectro de uso libre y el de uso oficial; para instalar, operar o explotar redes públicas de telecomunicaciones; para ocupar posiciones orbitales geoestacionarias y órbitas satelitales y explotar sus respectivas bandas de frecuencias; y para explotar los derechos de emisión y recepción de señales de bandas de frecuencias asociadas a sistemas satelitales extranjeros que cubran y puedan prestar servicios en el país.

La concesión por el uso, aprovechamiento o explotación de un bien del dominio público de la Federación, se establece en el artículo 100 del Reglamento de Telecomunicaciones, que dispone:

*“Artículo 100.- Corresponde al Gobierno Federal por conducto de la Secretaría, las funciones de gestión y control del espectro de frecuencias radioeléctricas y en general del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, que es un recurso natural limitado que forma parte de los bienes de dominio directo de la Nación; tales funciones las ejercerá de conformidad con la Ley, este Reglamento y a lo establecido en los 380 convenios y acuerdos Internacionales que suscribe el Gobierno Federal.”*<sup>174</sup>

En el ámbito internacional se considera al espectro radioeléctrico como patrimonio de la humanidad por lo que también se reconoce al Estado la facultad de administrar este recurso limitado, favoreciendo su acceso de manera amplia y equitativa a toda la ciudadanía en virtud de que la titularidad de las frecuencias corresponde a la sociedad. Así quedó establecido en el Tratado de Torremolinos (UIT) de 1992; como en el artículo 33 del Convenio Internacional de

---

<sup>173</sup> Ley Federal de telecomunicaciones, Cámara de Diputados, páginas 7 y 8.

<sup>174</sup> Reglamento de Telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 1990, actualizado al 26 de enero de 2001.

Telecomunicaciones con las enmiendas realizadas en Nairobi en el año 2000; además de que *“la finalidad primaria de los medios de comunicación es el servicio público, por lo que la libertad de expresión no puede ser supeditada a ofertas económicas, cuyo carácter mantiene un criterio de exclusión a la ciudadanía.”*<sup>175</sup>

En lo relativo a la radiodifusión debe indicarse que de las disposiciones legales, tanto del orden internacional como del nacional, sólo las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico (3,000 Giga Hertz,) de acuerdo al servicio que se desea prestar, son susceptibles de concesión o permiso, lo que lleva a establecer que es el uso delimitado a la banda de frecuencia o del espectro radioeléctrico lo que conlleva la obligación de obtener la concesión o el permiso para su utilización como estaciones comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, de escuelas radiofónicas o de las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios.<sup>176</sup> Es decir que la concesión y el permiso dependen del servicio de telecomunicaciones que se prestará para usar, aprovechar o explotar la banda de frecuencia (cuando son varias frecuencias también se denomina banda de frecuencias) que corresponda y de acuerdo a ello se asignan los canales de frecuencia, sean éstos de radio, televisión, telefonía u otra modalidad. Además la concesión o el permiso suponen la adjudicación de una zona geográfica de cobertura.

Con apego a este principio los artículos 101, 102 y 105 del Reglamento de Telecomunicaciones insertan la siguiente clasificación del espectro radioeléctrico:

*“Artículo 101.- El espectro radioeléctrico se subdivide en nueve bandas de frecuencia, de acuerdo con el Reglamento de Radiocomunicaciones anexo al Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.*

---

<sup>175</sup> ÁVILA PIETRASANTA, Irma, CALLEJA GUTIÉRREZ, Aleida y SOLÍS LEREE, Beatriz, “No Más Medios a Medias, Participación Ciudadana en La Revisión Integral de la Legislación de Los Medios Electrónicos”, óp. cit., pág. 26.

<sup>176</sup> Resolución de la “Acción de Inconstitucionalidad 26/2006”, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pág. 397 y 398.

<b>Banda No.</b>	<b>Subdivisión de Frecuencias</b>	<b>Rango de Frecuencia</b>
4	30 a 300 MHz 399	30 a 300 MHz 399
5	30 a 300 MHz 399	30 a 300 MHz 399
6	30 a 300 MHz 399	30 a 300 MHz 399
7	30 a 300 MHz 399	30 a 300 MHz 399
8	30 a 300 MHz 399	30 a 300 MHz. 399
9	UHF (Ultra Alta Frecuencia)	300 a 3000 MHz.
10	SHF (Súper Alta Frecuencia)	3 a 30 GHZ.
11	EHF (Frecuencia Extremada mente Alta)	- 30 a 300 GHZ.
12		300 a 3000 GHZ.

*“Artículo 102.- La Secretaría establecerá y publicará, en el Diario Oficial de la Federación, el Cuadro de Atribución Nacional de Frecuencias, para la utilización del espectro radioeléctrico sobre la base de las prioridades nacionales, en donde se indicarán los tipos de servicios de telecomunicación que se puedan operar y su categoría en cada una de las bandas de frecuencia, indicando de ser el caso la categoría de los servicios de radiocomunicación en las que tales bandas quedarán compartidas, tomando en cuenta el Reglamento de Radiocomunicaciones anexo al Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.*

*“Las condiciones para compartir frecuencias entre los usuarios y servicios de radiodifusión y radiocomunicación serán fijadas por la Secretaría”*

*“Artículo 105.- De acuerdo al Cuadro de Atribución Nacional de Frecuencias y las disposiciones técnicas y administrativas que normarán su utilización, la Secretaría (de Comunicaciones y Transportes) estudiará las solicitudes para establecer y operar redes, sistemas y servicios de comunicación y, de ser el caso, procederá a la asignación de frecuencias.*

*“Los permisionarios o concesionarios de sistemas o servicios de radiocomunicación deberán limitar sus requerimientos de frecuencias al mínimo*

*indispensable que asegure el funcionamiento satisfactorio del servicio, debiendo aplicar en el corto plazo los adelantos técnicos en equipos, redes y sistemas de radiocomunicación.”*<sup>177</sup>

A las nueve bandas de frecuencia le corresponden usos específicos determinados en el Cuadro de Atribución Nacional de Frecuencias, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de enero de mil novecientos noventa y nueve, con el cual se sustituyó el del año de 1993. Este cuadro muestra la manera en que se utiliza el espectro radioeléctrico en México para suministrar los servicios de radiocomunicaciones. Está dividido en dos columnas una corresponde a la parte internacional y la otra a la nacional donde se asignan las bandas de frecuencias que van desde los 9 Khz. hasta los 275 GHz. La parte internacional contiene la jurisdicción mundial, de conformidad con el Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), e indica, banda por banda, la afinidad de los servicios nacionales de radiocomunicaciones con el marco mundial. La UIT dispone una división en 3 Regiones Geográficas que se refieren a distintas zonas territoriales, para planificar, atribuir y asignar las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, de tal modo que todos los países compartan apropiadamente este recurso de carácter limitado.

Aquí se encuentran incluidos los resultados de las Conferencias Mundiales de Radiocomunicaciones de 1995 (CMR-95) y de 1997 (CMR-97), así como las modificaciones al uso del espectro radioeléctrico producidos desde la publicación del Cuadro de Atribución Nacional de Frecuencias de México de 1993.

Se establece entonces que de acuerdo al uso y el espectro radioeléctrico, *una banda de frecuencias atribuida a un servicio de radiocomunicaciones en particular, puede tener varias modalidades de servicio en telecomunicación, dentro de las cuales unas son factibles de explotación comercial. Por ejemplo, la radiodifusión*

---

<sup>177</sup> Véase en GURRIA HERNÁNDEZ, Jorge L. y MARTÍNEZ GARZA, José Luis, compiladores, “Compilación de Legislación en Materia de Telecomunicaciones”, Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Telecomunicaciones de México, Subdirección de Asuntos Jurídicos, México, 1992, pág. 460

*puede ser sonora en amplitud modulada (AM), sonora en frecuencia modulada (FM), de televisión en VHF y en UHF, etc.*<sup>178</sup>

El vínculo inmovible de la frecuencia concesionada con el uso específico que se le da, se robustece con lo estipulado por los artículos 18 fracción II de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 21 fracción II de la Ley Federal de Radio y Televisión, que disponen respectivamente:

*“Artículo 18.- El título de concesión contendrá como mínimo lo siguiente: (...)*

*II. Las bandas de frecuencias objeto de concesión, sus modalidades de uso y zona geográfica en que pueden ser utilizadas;...”*

*“Artículo 21.- Las concesiones y permisos contendrán, cuando menos, lo siguiente: ...*

*I. El canal asignado;...”*<sup>179</sup>

## 2.- LIBERTAD DE EXPRESIÓN

La libertad de expresión es quizás el término más empleado para justificar la existencia o no de un Estado democrático. Es una condición sine qua non para el sistema político que quiera reivindicarse como tal, es decir, si el sistema no garantiza el libre ejercicio de este derecho no puede esgrimir la bandera de la democracia.<sup>180</sup> La libertad de expresión es esencial para posibilitar el funcionamiento de la democracia y de la participación pública en la toma de decisiones. Los ciudadanos no pueden ejercer su derecho al voto de manera efectiva o participar en la toma pública de decisiones si no cuentan con un libre acceso a la información y a las ideas, y si no pueden expresar sus opiniones

---

<sup>178</sup> Resolución de la “Acción de Inconstitucionalidad” 26/2006, Suprema Corte de Justicia de la Nación, páginas 401 y 402.

<sup>179</sup> Ley Federal de Telecomunicaciones y Ley Federal de Radio y Televisión

<sup>180</sup> CARBONELL, Miguel, “La Libertad de expresión en la constitución Mexicana, Revista Derecho Comparado de la Información, número 3, enero-junio, 2004, pág. 4. Véase también Stein Velasco, José Luis F., “Democracia y Medios de Comunicación”, Serie Doctrina Jurídica, No. 206, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, pág. 122.

libremente. Por ende, la libertad de expresión no sólo es importante para la dignidad individual, sino también para la participación, la rendición de cuentas y la democracia. Las violaciones a la libertad de expresión frecuentemente van de la mano con otras violaciones; particularmente del derecho de libre asociación y reunión.

El gremio periodístico y los medios masivos de comunicación son los que dentro de la sociedad de hoy reivindican con mayor énfasis su derecho a expresarse libremente. En realidad se trata de sectores beneficiados con este derecho y en razón de ello los que tienen algo que perder, en tanto que el resto de la sociedad difícilmente puede expresar libremente sus ideas. Dicho así, en función del valor que intrínsecamente tiene el concepto en cuanto a que su realización plena depende del uso o no de todos los medios de comunicación por quien o quienes tengan la necesidad de hacerlo sin ningún tipo de restricción, ni siquiera económica. El fundamento de esta aseveración es el concepto de igualdad, universalmente reconocido como fundamento de las democracias pero olvidado en el discurso y en el ejercicio del poder de los diversos proyectos políticos. Ello, además de estar estrechamente ligado con la soberanía nacional en tanto ahora los principales y más poderosos medios de comunicación utilizan el espectro radioeléctrico que constitucionalmente se define por muchas constituciones, como propiedad de la nación. En un sentido profundamente democrático es lo mismo que decir, del pueblo, o todavía con ciertas ambigüedades, de la sociedad.

## 2.1.- CONCEPCIÓN DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

Según José Antonio Souto Paz<sup>181</sup> la *“libertad de expresión es la libertad de expresar pensamientos, ideas o creencias a través de la palabra (escrita u oral), la expresión artística, científica, etc. En definitiva, la libertad de expresión a través de*

---

<sup>181</sup> SOUTO PAZ, José Antonio, “Comunidad Política y Libertad de Creencias, Introducción a las Libertades Públicas en el Derecho Comparado”, Tercera Edición, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 2007, pág. 333.

*cualquier medio.*” Para Ernesto Villanueva *“la expresión es la forma a través de la cual la persona exterioriza sus pensamientos en signos, palabras o gestos que tengan como propósito comunicar algo...”*<sup>182</sup>. El Código Europeo de Deontología del Periodismo, aprobado por la asamblea General del Consejo de Europa el 10 de junio de 1993 sobre la libertad de expresión afirma: *“El término libertad de expresión puede consistir en reflexiones o comentarios sobre ideas generales, o referirse a comentarios sobre noticias relacionadas con acontecimientos concretos”*<sup>183</sup>. Por su parte José Antonio Rodríguez García la define de la siguiente manera: *“la libertad de expresión consiste en la libre manifestación de opiniones, ideas y pensamientos; es la libertad de pensar y decir lo que uno crea conveniente. La libertad ideológica supone no sólo la libertad de tener unas u otras convicciones sino también el derecho para formar y expresar éstas en libertad.”*<sup>184</sup>

El concepto de libertad de expresión tiene sus antecedentes en la Roma antigua con los términos de *parresia* (todo decir) cuyo significado implicaba *“el natural impulso a manifestar con sinceridad absoluta y sin inhibición alguna los juicios personales”* y de *asabeia* *“como límite del concepto anterior, que será la impiedad”*. Pero su concreción conceptual se desarrolla con el liberalismo y la imprenta, definiéndose como libertad de imprenta la *“que se concibe con ausencia de censura previa, idea a la que se designa como freedom from prior restraints. (Blackstone). Se entiende esta libertad como un derecho frente al poder político.”*<sup>185</sup> También se concibe a la libertad de expresión como una extensión del derecho de pensar *“ejercicio sin el cual no es posible aventurar la posibilidad del desarrollo del hombre en sociedad.”*<sup>186</sup>

---

<sup>182</sup> VILLANUEVA, ERNESTO, “Derecho a la Información”, Primera Edición, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Universidad de Guadalajara, Miguel Ángel Porrúa, Coeditores, México, 2006, Pág. 23.

<sup>183</sup> *Ibidem*, pág. 23.

<sup>184</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, “El Control de los Medios de Comunicación”, *óp. cit.*, Pág. 4.

<sup>185</sup> SOUTO PAZ, José Antonio, *óp. cit.*, páginas 333 y 334.

<sup>186</sup> VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho a la Información”, *óp. cit.*, Pág. 23.

De acuerdo con J. Rivero, el origen de la libertad de expresión reside en la *“posibilidad que tiene el hombre de elegir o elaborar por sí mismo las respuestas que quiera dar a todas las cuestiones que le plantea la conducta de su vida personal y social para adecuar a aquéllas sus actos y comunicar a los demás lo que tenga de verdadero”*<sup>187</sup>

Rodríguez García amplía el marco conceptual de la libertad de expresión al ubicar dos dimensiones de la misma. Por un lado hay que verla como un derecho individual que posibilita la dignificación de la persona y su libre desarrollo; por el otro está el plano colectivo involucrado con la libertad de opinión que implica el derecho de los diversos grupos ideológicos a divulgar y difundir sus ideas.<sup>188</sup>

Pero Rodríguez García va más allá de una concepción de la libertad de expresión. Considera el control de los medios de comunicación como la forma sustancial para garantizar su realización y la vincula con lo que llama la libertad de propaganda: *“La propaganda –dice- constituye un esfuerzo consciente y sistemático, dirigido a influir en las opiniones y acciones de un grupo o de toda una sociedad (...) Partiendo de estas precisiones sobre la libertad de propaganda podemos apuntar una conexión entre ésta y el control de los medios de comunicación. La razón se encuentra en que dicho control, se ha aplicado, desde siempre, a dar una intencionalidad a lo comunicado coincidente con los intereses del emisor para ‘imponérselos’ al receptor”*<sup>189</sup> Visto de esta manera el control democrático de los medios de comunicación debe romper con la desigualdad entre el emisor y el receptor. Para ello debe permitir que la propaganda realizada por un grupo ideológico sea contrarrestada con la *“contra-propaganda”* o la difusión de ideas, creencias, convicciones, opiniones y razonamientos contrarios a aquella; pero además éstos últimos con derecho de acceso a los medios de comunicación.

---

<sup>187</sup> JEAN RIVERO, “Les libertés publiques”, París, Thémis, 1977, pág. 121, citado por Ernesto Villanueva, “Derecho a la Información”, óp. cit., pág. 23.

<sup>188</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, óp. cit., pág. 4.

<sup>189</sup> Ibídem, pág. 5.

Rodríguez García complementa su visión de este control democrático con la intervención de los poderes públicos en los medios de comunicación para evitar la desigualdad garantizando la participación de los diversos grupos sociales e ideológicos para el ejercicio del derecho de acceso a dichos medios.

El concepto fundamental de libertad de expresión como una de las garantías inherentes a un Estado Democrático y por ende, del control de los medios de comunicación para su efectiva realización, adquiere aún mayor relevancia cuando revisamos el vínculo que también tiene con la libertad de conciencia y al mismo tiempo con la vida comunitaria. Rudolf Smend dice al respecto: *“Ciertamente la libertad de expresión de opiniones es llevada desde el principio a una relación estrecha con la libertad de conciencia y de pensamiento y justificada como una consecuencia de estos derechos fundamentales que protegen los valores individuales de la personalidad (...) es en principio una parte del aire moral vital necesario para que el individuo pueda expresar la verdad”*, pero agrega: *“es al mismo tiempo uno de los presupuestos más importantes de la vida política comunitaria. (...) Esta función social, constitutiva de grupos, de la expresión de opiniones no es sólo y motivo y sentido de este derecho fundamental; las más diversas formas de eficacia de la vida u de la voluntad del grupo como la libertad de asociación, de información, la manifestación, la agitación y propaganda en nombre del grupo, caen bajo la tutela de la libertad de expresión.”*<sup>190</sup>

En el plano individual la libertad de expresión se vincula con la conciencia, que tiene que ver con el pensamiento o con la idea. Si asociamos los términos de conciencia, pensamiento e idea con el de libertad hacemos referencia a un mismo fenómeno. Por lo tanto, lo mismo es decir libertad de conciencia que libertad de ideas o de pensamientos. Por otra parte, en un segundo criterio, conciencia significa la regla que rige las propias conductas. Somos nosotros quienes

---

<sup>190</sup> SMEND, Rudolf, “Ensayos Sobre la Libertad de Expresión, de Ciencia y de Cátedra como Derecho Fundamental y Sobre el Tribunal Constitucional Federal Alemán”, Primera Edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, Número 84, Traducción y Estudio Preliminar por Joaquín Brage Camazano, México, 2005, págs. 12, 13 y 14.

elaboramos las ideas que emanan de nuestras percepciones sensibles: es producto de nuestro razonamiento y por ello mismo racionales.

La conciencia es una cualidad del individuo, representa la capacidad para percibir la propia esencia, es decir, la identidad personal en razón de sus singulares características, y de la realidad que nos rodea. Siendo la conciencia algo inherente a la persona, es extraño que hablemos de la libertad de algo que se produce en su mente. Sin embargo, la conciencia no se forma sin una determinada conducta del sujeto, la que se despliega en función de la propia experiencia tanto en lo relativo a su identidad como de la propia historia.

Por lo tanto es su percepción la que sentencia lo que considera que es correcto y lo que no es, en consecuencia, lo que debe y no debe hacer. Esta coherencia entre las convicciones dictadas por la conciencia y las conductas exteriores, constituye el fundamento de la dignidad personal la cual implica el ejercicio de su libertad y el derecho al respeto de sí mismo así como de los demás.

Dicho de otra forma, la conciencia no solamente es un proceso mental que refleja el conocimiento del yo y del mundo que lo rodea, es también una actitud ante la vida, una actividad práctica en la sociedad. Debido a ello es posible restringirla y someterla, y en tanto esta situación se realice en contra del individuo se coarta su condición de ser humano, su racionalidad, su capacidad de pensar y en consecuencia su libertad.

Esa percepción que produce la conciencia es un fenómeno interno que no puede regularse por el Derecho en tanto se mantenga en el cerebro. Pero desde el momento en que se exterioriza, voluntaria o involuntariamente, la expresión misma es jurídicamente relevante siendo entonces legalmente controlable la coherencia o incoherencia entre convicción interna y conducta externa. Aquí nace el concepto de libertad de conciencia.<sup>191</sup>

En el plano colectivo o comunitario de la libertad de expresión Miguel Carbonel nos expone que *“La posibilidad de que todas las personas participen en las*

---

<sup>191</sup> Un estudio completo sobre la libertad de conciencia lo encontramos en la obra de Llamazares, Dionisio, “Derecho a la Libertad de conciencia”, Tomos I y II, Editorial Civitas, Madrid, 1997.

*discusiones públicas es uno de los bienes más preciados de la sociedad, y constituye el presupuesto necesario para la construcción de una “racionalidad discursiva”, que permita la generación de consensos y la toma de decisiones entre los componentes de los diversos grupos sociales; pero al mismo tiempo debe ser un cauce para la expresión de los disensos”*<sup>192</sup> Vista desde otro ángulo la libertad de expresión es el derecho fundamental que posibilita la formación de opinión pública, considerada por muchos como esencial dentro de los principios del Estado constitucional junto con el “*derecho a la información, el derecho de petición o los derechos en materia de participación política*”<sup>193</sup>

José Luis F. Stein Velasco nos manifiesta que “*la libre expresión de ideas y el derecho a darlas a conocer a través de los medios de comunicación abren el espacio indispensable para que la ciudadanía haga presente sus propuestas creativas y comprometidas, que en una democracia necesariamente deben formar parte central en la toma de decisiones públicas para enfrentar necesidades, demandas o problemas de la sociedad.*”<sup>194</sup>

## 2.2.- DEFINICIÓN JURÍDICA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN

La libertad de expresión adquiere su relevancia jurídica a raíz de los procesos revolucionarios que tuvieron lugar en Europa y Estados Unidos entre los siglos XVII y XIX. Con la Declaración Francesa de 1789 la libertad de expresión se codifica en términos de derecho positivo al establecer en su artículo 10 que: “*Nadie debe ser molestado por sus opiniones, aún religiosas, con tal que su manifestación no trastorne el orden público establecido por la ley*”. Antes de ésta encontramos a la libertad de expresión como norma jurídica en la Carta de Rhode-Island, de 1663 y en la Carta de Pennsylvania de 1701 en las que se le concibe como garantía individual o derecho fundamental y una limitación de la

<sup>192</sup> CARBONELL, Miguel, óp. cit., pág. 4 y 5.

<sup>193</sup> Ibídem, pág. 5.

<sup>194</sup> STEIN VELASCO, José Luis F., “Democracia y Medios de Comunicación”, Serie Doctrina Jurídica, No. 206, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, pág. 123

competencia del poder público. Estos ordenamientos normativos fueron incluidos en la Declaración de Derechos del pueblo de Virginia que establecía en su artículo 12: “*La libertad de prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad y nunca puede ser restringido sino por gobiernos despóticos*” y finalmente en la Constitución de los Estados Unidos con la primera enmienda de 1791 que estableció la no aprobación de ley alguna por parte del Congreso que restringiera la libertad de palabra o de prensa. Por su parte, la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 estipuló en su artículo 11 “*la libre expresión de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos máspreciado del hombre; todo ciudadano puede, en consecuencia, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad por el abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley*”. Finalmente, la libertad de expresión alcanza su internacionalización con la Declaración de Derechos del Hombre por la Organización de las Naciones Unidas en 1948.<sup>195</sup>

Casi la totalidad de los ordenamientos Constitucionales del mundo contemplan en sus apartados a la libertad de expresión. La constitución Mexicana vislumbra en los artículos 6 y 7 el ejercicio de la libertad de expresión como el derecho a recibir, a emitir información y opiniones sin censura, a través de cualquier medio.<sup>196</sup>

Además, este derecho fundamental ha sido incluido en sentencias y jurisprudencias dictadas por instituciones judiciales en diversos países, como España en donde el Tribunal Constitucional señaló “*...la libertad de expresión tiene por objeto pensamientos, ideas y opiniones, concepto amplio dentro del que deben incluirse también las creencias y los juicios de valor*” (SCT 6/1988 del 21 de enero)<sup>197</sup>

---

<sup>195</sup> VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho Comparado de la Información”, Segunda Edición, Editorial Konrad-Adenauer-Stiftung, Universidad Iberoamericana, Miguel Ángel Porrúa, México 2002, páginas 19 y 20.

<sup>196</sup> Sobre las Constituciones que contemplan este derecho fundamental, véase el capítulo III sobre Derecho Comparado.

<sup>197</sup> VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho Comparado de La Información”, óp. cit., paginas 20,21.

Uno de los aspectos que ha venido acompañando a la libertad de expresión en su desarrollo conceptual legal es el de la censura, a la que finalmente vence al quedar fuera del ordenamiento constitucional. Carbonell afirma al respecto: *“La libertad de expresión tiene como consecuencia la prohibición de toda forma de censura, en un doble sentido: no se puede censurar a los interlocutores en cuanto sujetos dotados de la posibilidad de participar en los debates de la res pública, por una parte; y no se puede tampoco censurar –al menos de forma previa- los contenidos posibles de la discusión: en principio todos los temas son discutibles dentro de una democracia.”*<sup>198</sup> Carbonell dice que la no censurabilidad de los sujetos es de valor universal en cuanto a que como derecho inalienable e imprescriptible del individuo nadie puede ser privado de la libertad de hablar y expresarse como lo considere conveniente, en cuanto a la censurabilidad de los contenidos si bien es cierto no opera de forma previa, ello no obsta para que se hayan estipulado límites al ejercicio de este derecho y no impide al Estado para que pueda establecer *“un sistema de clasificación para las transmisiones de los medios de comunicación, para los espectáculos públicos o para ciertas publicaciones, tal como lo reconoce la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 13.4 y reconocido a su vez en una importante sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.”*<sup>199</sup>

El artículo 6º de la Constitución Mexicana señala como límites en cuanto a la libertad de expresión a los ataques a la moral, los derechos de tercero, cuando se provoque algún delito o cuando se perturbe el orden público. Sobre éstos existe una ambigüedad que exige una interpretación restrictiva que lleve a no conculcar los postulados de la libertad de expresión. Esta falta de precisión de los límites establecidos por el artículo 6º es señalada por Jesús Orozco Henríquez quien apunta que: *“... los términos sumamente vagos, ambiguos e imprecisos en que se encuentran redactadas las limitaciones a la libertad de expresión- sin que la legislación secundaria, ni la jurisprudencia proporcione un criterio seguro y fijo*

---

<sup>198</sup> CARBONELL, Miguel, óp. cit., pág. 7

<sup>199</sup> Ibídem, págs. 7 y 8.

*para establecer en que casos la libre expresión del pensamiento ataca la moral, los derechos de tercero o perturba el orden público- ha permitido su interpretación y aplicación arbitraria o caprichosa por parte de las autoridades judiciales y administrativas, así como, lo más grave, la abstención frecuente del ciudadano por razón de la inseguridad jurídica prevaleciente, ya que se teme que cierta expresión, aún cuando se encuentre protegida en la mayoría de los sistemas democráticos, pueda llegar a considerarse proscrita por los órganos del Estado democrático”<sup>200</sup>*

El carácter impreciso y espinoso de estos límites puede entenderse mejor con el ejemplo de la moral. La interpretación que de este término ha hecho el Poder Judicial de la Federación, lleva a su inadecuación a un contexto democrático. La Corte resolvió que: *“Dado el carácter variable de la noción de buenas costumbres y de moral pública, según sea el ambiente y grado de cultura de una comunidad determinada, es necesario dejar a los jueces el cuidado de determinar cuáles actos pueden ser considerados como impúdicos, obscenos o contrarios al pudor público. A falta de un concepto exacto y de reglas fijas en la materia de la moralidad pública, tiene el juez la obligación de interpretar lo que el común de las gentes entienden por obsceno u ofensivo al pudor, sin recurrir a procedimientos de comprobación, que sólo son propios para resolver cuestiones puramente técnicas.”* (Semanao Judicial de la federación, quinta época, primera sala, t. LVI, p. 133.)<sup>201</sup>

Todavía peor, en otra tesis, haciendo referencia específica al derecho a la información, la Suprema Corte ha sostenido que existen límites a la libertad de expresión marcados por los intereses nacionales y de la sociedad, pese a que éstos conceptos no se exponen en el artículo 6º constitucional, una consecuencia, dice Carbonell, de la vaguedad de las restricciones que constitucionalmente se le imponen a este derecho fundamental:

---

<sup>200</sup> *Ibíd*em, págs. 10 y 11.

<sup>201</sup> *Ibíd*em, pág. 11.

*“DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS. El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6º de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como ‘reserva de información’ o ‘secreto burocrático’. En estas condiciones al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mentado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sin que el respeto a su ejercicio encuentre excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a las materias a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuentan con normas que tiendan a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados. (Semanao Judicial de la federación y su Gaceta, novena época, pleno, t. XI, abril 2000, tesis P. LX/2000, p. 74.)”<sup>202</sup>*

El ‘*interés nacional*’ o el ‘*interés social*’ a que alude el Poder Judicial de la Federación no se encuentran contemplados por el artículo 6º de la Carta Magna. Pero el punto medular es el criterio de que existen factores por encima de la libertad de expresión, criterio que se contraponen a la concepción de los derechos fundamentales como inherentes al hombre, a su persona y en consecuencia imponentes ante la mayoría, es decir, que contra ellos no es posible invocar

---

<sup>202</sup> *Ibidem*, pág. 12.

ningún tipo de interés suprapersonal para limitarlos. En su trabajo, Miguel Carbonell nos presenta la postura de Dworkin quien considera que: *“Los derechos individuales son triunfos políticos en manos de los individuos. Los individuos tienen derechos cuando, por alguna razón, una meta colectiva no es justificación suficiente para negarles lo que, en cuanto individuos, desean tener o hacer, o cuando no justifica suficientemente que se le imponga alguna pérdida o perjuicio”*. También nos dice que autores como Luigi Ferrajoli o Ernesto Garzón Valdés consideran que *“los derechos fundamentales conforman la esfera de lo no decidible por ninguna mayoría, puesto que constituyen una especie de ‘coto vedado’ (...), y mucho menos por cuestiones tan etéreas como lo pueden ser ‘el interés nacional’ o el interés social’.”*, y además nos presenta el discernimiento del Tribunal Constitucional español que entiende que la vinculación que la libertad de expresión tiene con el pluralismo político le otorga *“una valoración que trasciende a la que es común y propia de todos los derechos fundamentales”* (Sentencia 104/1986). Otras sentencias relacionadas con este punto son las Sentencias 106/1986 y 159/1986 con las que el Tribunal Constitucional español se ha referido al lugar preponderante de la libertad de expresión frente a otros derechos fundamentales:

*“Dada su función institucional, cuando se produzca una colisión de la libertad de información con el derecho a la intimidad y al honor aquélla goza, en general, de una posición preferente y las restricciones que de dicho conflicto puedan derivarse a la libertad de información deben interpretarse de tal modo que el contenido fundamental del derecho a la información no resulte, dada su jerarquía institucional, desnaturalizado ni incorrectamente relativizado.”*<sup>203</sup>

Asimismo, encontramos sobre la importancia de la libertad de expresión a Francisco J. Laporta, quien recordando un argumento de Alexander Meiklejohn, escribe que:

*“la libertad de expresión no es una libertad más que pueda ponerse en la balanza al lado de otras libertades posibles para pesarla y contrapesarla con ellas,*

---

<sup>203</sup> Ibídem, págs. 13, a 15

*prevaleciendo en unos casos y quedando limitada en otros... No es una entre otras libertades, sino fundamento de todo el orden político.”*

Laporta define a la ‘*posición preferente*’ del derecho a la información en materia de control de constitucionalidad como: *“aquella tendencia jurisprudencial que afirma que cuando el derecho a informar libremente entra en conflicto con otros derechos, aunque sean derechos fundamentales, tiende a superponerse a ellos. Esa posición es lo que explica que aspectos del derecho a la intimidad y al honor de las personas públicas deban ceder ante el interés de la información”*<sup>204</sup>

Aparte de las indicadas en el artículo 6º, otras limitaciones a la libertad de expresión provienen del artículo 3º constitucional que, interpretado a *contrario sensu*, indica que la educación no podrá favorecer los privilegios de raza, religión, grupos, sexos o individuos. Esta disposición supone un límite para todos los que intervienen en los procesos educativos. También en el artículo 130 constitucional, que manda que los ministros de los cultos religiosos no puedan oponerse, en los actos de culto o en publicaciones de carácter religioso, a las leyes e instituciones del país.<sup>205</sup>

Finalmente la convención americana de Derechos Humanos de 1969 (conocida como Pacto de San José) establece en su artículo 13 que la ley deberá prohibir: *“toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.”*<sup>206</sup>

---

<sup>204</sup> LAPORTA, Francisco, “El Derecho a la información y sus Enemigos”, Claves de Razón Práctica, Madrid, num. 72, mayo de 1997, páginas 14 y 16, citado por Miguel Carbonell en “La Libertad de expresión en la Constitución Mexicana, óp. cit., págs. 14 y 15. Véase también STEIN VELASCO, Jose Luis F., “Democracia y Medios de Comunicación”, Serie Doctrina Jurídica, No. 206, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, pág. 124 y 125.

<sup>205</sup> VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho Mexicano a la Información”, óp. cit., pág. 34

<sup>206</sup> Un repaso a los instrumentos internacionales en la materia puede verse en Carpizo, Jorge, “Constitución e Información”, en su libro Nuevos Estudios Constitucionales, Porrúa, IJ-UNAM, México, 2000, pág. 403. También en A. Schifer Claudio, A. Porto, Ricardo, “La Difusión Política en

Otro aspecto sustancial del derecho de libertad de expresión se desprende de la facultad que le otorga a las personas o grupos de personas de utilizar cualquier medio de difusión para propagar sus ideas y pensamientos. Ello, junto con el hecho de que el espectro radioeléctrico es propiedad de la nación, ha llevado a ser parte del análisis jurídico y de sus resoluciones. Un criterio jurisprudencial ha establecido, aunque de forma limitada, el derecho a crear medios de comunicación:

*“LIBERTAD DE EXPRESIÓN, RADIODIFUSORAS. CONCECIONES. Conforme al artículo 6º. Constitucional, la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa. Ello se deriva de que, conforme a la filosofía que inspira nuestra constitución, el individuo tiene una esfera de derechos que la autoridad no puede tocar, y esa esfera incluye la libertad de expresión, de comunicarse ideas. La libre expresión es básica para que pueda pensarse siquiera en la existencia de un Estado democrático, en el que la soberanía radica en el pueblo, y en el que las autoridades sólo pueden hacer aquello que el pueblo las ha facultado para hacer, en la propia Constitución. Y la inclusión de un derecho en ésta no implica que el Estado lo haya concedido a los ciudadanos, sino que éstos se lo reservaron y decidieron garantizar su ejercicio mediante la inclusión expresa de ese derecho en la propia Ley Fundamental, pues la Constitución otorga la garantía, no el derecho (artículos 1º. y 39º. ). Y esa libertad de expresar las ideas y de comunicarlas, incluye lógicamente las ideas científicas, filosóficas, artísticas, religiosas, etc., y todas las formas y maneras como esas ideas y expresiones artísticas pueden difundirse, lo que incluye la poesía, la música, etc. Ahora bien, la libertad constitucional de expresar ideas debe incluir necesariamente la libertad constitucional de utilizar libremente todos los medios de expresión, sean palabras o conductas, en cuanto pueden difundir ideas. Y esto incluye necesariamente también los medios masivos de difusión, pues sería*

*absurdo, en la sociedad contemporánea, que sólo la palabra hablada o escrita, en forma individual estuviera constitucionalmente protegida, dejando al arbitrio o monopolio de las autoridades el uso, a su antojo, de los medios masivos de comunicación modernos, como son la prensa, el radio y la televisión. Y así como sería tiránico pensar que la autoridad legislativa secundaria o la autoridad administrativa pudiesen limitar el número de publicaciones en el país, o en una región del país, a título de proteger económicamente a los empresarios de las publicaciones limitativamente permitidas, con lo que se favorecería un monopolio de la información, así también resulta contrario a la libertad constitucional, en principio, que se limite el uso de canales de radio y televisión con vista a proteger el interés mercantil de las emisoras limitativamente permitidas. Sin embargo, como por las características de éstos medios de comunicación, el número de canales utilizables tienen un límite técnico, es claro que el Congreso puede reglamentar el uso de esos canales, y concesionarlo, ya que se trata, además, del uso del espacio territorial y del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, como lo afirma el artículo 1º. de la Ley de Radio y Televisión. Y como esos medios masivos de comunicación constituyen una actividad de interés público, el Congreso y las autoridades administrativas deben vigilarla y protegerla, para el debido cumplimiento de su función social. Pero, atento a todo lo que se lleva dicho, esa vigilancia y ese cuidado no debe tender a limitar el número de canales en uso, con el objeto de proteger las utilidades mercantiles de quienes han obtenido una concesión, sino que debe ejercerse de manera que puedan ser utilizados todos los canales, independientemente de la conveniencia mercantil de los primeros concesionarios con miras a que haya los máximos elementos posibles de difusión de ideas por esos medios, lo cual redundará en beneficio de los fines que se persiguen garantizando la libertad de expresión: una vida democrática más plena, y también una vida más plena en los terrenos artísticos, filosóficos, de simple diversión, etcétera. (...) Lo que las autoridades deben combatir es el monopolio monocromático de esos medios masivos de comunicación. Y la única razón para prohibir el uso de nuevos canales, o para cancelar las concesiones y permisos de canales en uso, será el evitar que se*

*forme un monopolio que coarte la libertad de expresión, o impedir que los canales utilizables queden en manos de personas poco serias, que pudieran atacar indebidamente la moral o atacar indebidamente la vida privada de las personas, cuando esas personas no sean públicas y cuando los ataques no tengan justificación constitucional...”* (Semana Judicial de la Federación, séptima época, Tribunales Colegiados de Circuito, t. 109-114, sexta parte, pág. 120. Primer Tribunal Colegiado en Materia administrativa del Primer Circuito. Victoria Graciela Alba de Llamas y coagraviados, 25 de enero de 1978. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Secretario: Víctor Manuel Alcaraz Briones)<sup>207</sup>

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (C.I.D.H.) hace referencia también a que el pleno reconocimiento de la libertad de expresión es una garantía fundamental para asegurar el Estado de Derecho y las instituciones democráticas, por lo que, en términos de la libertad de expresión, destaca que la distribución de las frecuencias para radio y televisión no debe estar basada solamente en criterios económicos, sino en un sistema democrático y el derecho a la libertad de expresión e información. Las subastas que contemplen criterios únicamente económicos son incompatibles con un sistema democrático y con el derecho a la libertad de expresión e información garantizado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el punto 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en respaldo a la Relatoría Especial, adopta lo siguiente:

*“Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de*

---

<sup>207</sup> CARBONELL, Miguel, óp. cit., páginas. 18 y 19

*radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.*<sup>208</sup>

### 2.3 RESTRICCIONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

a) La controversia en cuanto a las restricciones a la libertad de expresión cobra mayor fuerza cuando se trata de ciertas formas extremas de expresión que pueden necesitar ser acotadas para la protección de otros derechos humanos. Una forma particular de expresión que está prohibida en algunos países es la apología del odio o *'hate speech'*. Pueden existir algunas opiniones que incitan a la intolerancia o al odio entre grupos; esto eleva el debate acerca de si tal apología del odio, debe ser restringida. Un ejemplo extremo de esto es el uso de los medios masivos de comunicación para promover el genocidio o ataques racialmente motivados, como el papel desempeñado por Radio-Televisión Libre des Milles Collines en el genocidio ruandés de 1994.<sup>209</sup>

Debe existir un equilibrio entre la defensa del derecho a la libertad de expresión y la protección de otros derechos humanos. Mientras que puede ser necesario prohibir ciertas formas extremas de apología del odio y, ciertamente, prohibir su utilización por parte del estado, algunas medidas paralelas que contemplen la promoción de medios plurales son esenciales para dar voz a los puntos de vista contrarios.

b) La libertad de impartir información puede ser atacada de diversas maneras y particularmente puede inmiscuirse en la libertad de prensa. La presión sobre los

---

<sup>208</sup> ÁVILA PIETRASANTA, Irma, CALLEJA GUTIÉRREZ Aleida, y SOLÍS LEREE, Beatriz, "No Más Medios a Medias, Participación Ciudadana en La Revisión Integral de la Legislación de Los Medios Electrónicos", óp. cit., página 26 y 27.

<sup>209</sup> El Tribunal Penal Internacional para Ruanda enjuició y condenó a los dirigentes de la RTLM, Ferdinand Nahimana, Hassan Ngeze y Jean Barayagwiza, por cargos como incitación al genocidio. El Tribunal los condenó el 3 de diciembre de 2003, los dos primeros a cadena perpetua y el tercero a 35 años de prisión.

periodistas representa una amenaza significativa. Existe la censura informal consistente en agresiones a medios y periodistas que van de las llamadas y amenazas telefónicas hasta los ataques físicos con el objetivo de evitar publicaciones.

El derecho de los reporteros a proteger sus fuentes es también importante para asegurar el libre flujo de información en asuntos de interés público. Los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos han afirmado que los periodistas nunca deberán ser obligados a revelar sus fuentes excepto bajo ciertas condiciones, como la necesidad de una investigación; pero ello debe acontecer mediante el requerimiento de una autoridad judicial.

c) Las leyes de privacidad pueden atentar contra la libertad de expresión e impedir la denuncia de prácticas corruptas e ilegales. Éstas, aunque son importantes para proteger los asuntos privados de los individuos, no deben ser utilizadas para ocultar la información sobre asuntos de interés público. Los medios de comunicación deben ser libres de reportar sobre asuntos públicos y en especial sobre situaciones en las que se atenten en contra de los derechos humanos. La exclusión de los medios es una restricción muy severa a la libertad de expresión e información en este sentido.

d) Pueden existir limitaciones estructurales sobre la prensa que ponen a debate si los medios están libres de control político a nivel institucional, como leyes de prensa que permiten la interferencia del gobierno en los medios, o que imponen restricciones innecesarias sobre los contenidos publicados. Todas las instituciones con autoridad reguladora sobre los medios, escritos o de transmisión, deben ser completamente independientes del gobierno. Los procesos de solicitud de concesiones deben ser abiertos y transparentes, sobre la base de criterios preestablecidos conforme al derecho del público a estar informado. Los monopolios en los medios son otra manera en la que se restringe el derecho a recibir información de una variedad de fuentes. Las leyes y reglas antimonopolios deben ser diseñadas cuidadosamente para promover la pluralidad de los contenidos, sin otorgar al gobierno una oportunidad para interferir en los medios.

Otros ejemplos de “*censura estructural*”, por ejemplo el uso de medidas económicas por parte del gobierno para controlar la información, incluyen la asignación preferencial de la publicidad gubernamental, el control gubernamental sobre las publicaciones, las redes de distribución o la impresión de noticias, y un uso selectivo de los impuestos.

e) Las nuevas tecnologías, como el Internet, la transmisión digital y satelital, constituyen nuevos instrumentos de la libertad de expresión e información. Las acciones de las autoridades para limitar la propagación de contenidos dañinos o ilegales, como la pornografía infantil, deben conseguir el equilibrio con la defensa de la libertad de expresión e información.

f) Las restricciones en nombre del orden público y de la seguridad nacional son generalmente ambiguas en contra de la libertad de expresión, situación que se agrava porque son acompañadas por sanciones penales que incluyen el encarcelamiento a pesar de que normalmente con la expresión realizada no se atenta contra el interés público. Los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos sobre la libertad de expresión han concluido que el encarcelamiento no deberá ser impuesto excepto en las circunstancias más extremas; donde haya incitación intencional a acciones inminentes y gravemente ilegales.

g) Las leyes penales sobre difamación todavía existen en algunos estados para proteger a las figuras públicas de injurias a sus reputaciones. Tales leyes tienen un efecto limitante sobre la libertad de expresión y son frecuentemente violentadas en casos en que no está en juego el interés público. Las instituciones regionales e internacionales de derechos humanos han recomendado que dichas leyes deban ser abolidas y reemplazadas por leyes de difamación civil.

Las leyes civiles de difamación también pueden ser utilizadas indebidamente para censurar la crítica y el debate acerca de asuntos públicos. Los organismos internacionales y locales de derechos humanos han dicho que las leyes civiles de difamación deben obedecer los siguientes principios: los organismos públicos no deben estar en posibilidades de presentar acciones de difamación; la verdad siempre debe estar disponible como defensa; los políticos y funcionarios públicos

deben estar obligados a tolerar un grado mayor de crítica; las publicaciones concernientes a asuntos de interés público que sean razonables en toda circunstancia no deben ser consideradas difamatorias; la concesión del daño sólo deberá ser proporcional al daño real causado y debe tomar en cuenta remedios alternativos como las disculpas o correcciones.

h) También existen restricciones de la Corte: existen diversas leyes contenidas bajo el rubro de desacato a la corte que restringen el flujo de información con el fin de proteger la administración de justicia. restricciones existen para asegurar un juicio justo y para evitar un "*juicio de los medios*". Otras restricciones pretenden proteger a la Corte de posibles escándalos. Existen cuestionamientos cada vez mayores acerca de si la libertad de criticar a la judicatura debe ser limitada; así como por la existencia de cámaras en la Corte. La contradicción estriba entre la apertura del sistema judicial y al mismo tiempo proteger la privacidad de las víctimas y de sus familias.

### 3.- DERECHO A LA INFORMACIÓN

#### 3.1.- CONCEPCIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

El concepto de información adquiere su connotación de conformidad al contexto de otras disciplinas; por lo que reviste diferencias, por ejemplo, si se enmarca en la esfera de la comunicación o en el de la informática o en el contexto del derecho. Esta característica de la información se define por su contenido que determina el área de su aplicación. Pese a esto, recogemos diversas definiciones de información, entre ellas la de Ríos Estavillo, quien la puntualiza de la siguiente manera: "*La información estudia la exteriorización del pensamiento humano; es el conjunto de datos que hace posible dar forma y contenido de todo el medio ambiente que le rodea y que permite por algún medio (signos, señales, lenguaje) ser asimilado ante otro ser de su misma especie y provocar efectos con él, con el ánimo de crear, instruir, ordenar, culturizar y educar, entre otros aspectos.*"

Asimismo agrega: *“Conviene distinguir la información de los datos, en virtud de que éstos son una serie de hechos o acontecimientos que describen o se relacionan con una situación u objeto determinado; y, en la medida que se acumulan y se hacen útiles, adquieren el carácter de información. Significa para nosotros que el dato, mientras no proporcione un interactuar en materia de decisiones propias o personales del receptor, no será información.”*<sup>210</sup>

Otra enunciación nos la proporciona Ernesto Villanueva: *“Informar significa poner en forma hechos y datos, de suerte tal que sean útiles para el ejercicio pleno de la ciudadanía en un sentido sociológico de la información. Se trata, de un principio común a un estado democrático de derecho.”*<sup>211</sup>

Desde el punto de vista de las telecomunicaciones Enrique Herrera Pérez nos concede este axioma: *“Información es un conjunto de datos que representan ideas mediante las cuales se incrementa nuestra conciencia, inteligencia o conocimiento (...) información es un concepto perfectamente definido que se puede cuantificar mediante la ecuación de Shanon:  $C=B\log_2(1+RSR)$ , donde RSR significa relación señal a ruido; B ancho de banda del canal.”*<sup>212</sup>

Al mismo tiempo, en el trabajo citado de Estavillo nos hallamos una definición realizada por José Paoli: *“la información se debe entender como un conjunto de mecanismos que permiten al individuo reformar y organizar los datos del medio para que, estructurados de una manera determinada, le sirvan de guía de acción [...] a través de la información, el individuo orienta su acción, se conduce de un modo u otro, asume actitudes y conductas ante el mundo. En este sentido podemos decir que nuestra comunicación esta informada. Informamos los datos al darles un sentido condicionado por nuestro contexto y educación”*<sup>213</sup>

De estas definiciones se extrae la relación indisoluble que la información guarda con la libertad de expresión y la acción o conducta del individuo en la sociedad.

---

<sup>210</sup> RÍOS ESTAVILLO, Juan José, “Derecho a la Información”, óp. cit., pág. 6

<sup>211</sup> VILLANUEVA, Ernesto, Derecho Comparado de la Información, 2<sup>da</sup>, Edición, óp. cit., p. 22

<sup>212</sup> HERRERA PÉREZ, Enrique, Introducción a las Telecomunicaciones Modernas, Editorial Limusa, México, 2006, pág. 32.

<sup>213</sup> RÍOS ESTAVILLO, Juan José, óp. cit., pág. 7

Pero también implica un proceso comunicativo en el que resultan los sujetos involucrados en la transmisión y la recepción característicos de la comunicación. Este vínculo entre información y comunicación se encuentra incluso en el origen de la palabra, que proviene del latín *informatio, onis*, que expresa “*comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada*”<sup>214</sup> Entonces se infiere que la información como proceso de comunicación, consiste en suministrar en forma sistemática una serie de datos al receptor que necesariamente influirán en la toma de decisiones.

Estavillo revela dos vertientes que resaltan de la información visto además como un acto humano: “*El acto de informar será considerado bajo la perspectiva de su fin y su contenido. En la primera, el acto de informar será suministrar o poner al alcance del hombre los elementos suficientes para orientar su acción y desarrollo. En la segunda percepción implicará la canalización de la información básicamente como un medio educativo, como proceso de desarrollo humano de culturización y concientización individual y social*”<sup>215</sup>

Llegando más lejos, Luz del Carmen Martí Capitanachi relaciona la información con el accionar individual dentro del ámbito público y afirma: “*El ciudadano debe contar con la información necesaria para su participación sustancial en la democracia, en la toma de decisiones; condición de existencia y de posibilidades de un régimen democrático, información que contribuya a la formación de la opinión personal y facilite la deliberación de los asuntos públicos como cauce para la creación de la opinión pública.*”<sup>216</sup>

Además Estavillo realiza una clasificación del acto de informar y de la información: “*Desde el enfoque clasificatorio de la información en cuanto a su objeto y fuente, se precisa que habrá información objetiva cuando provenga de la transmisión de hechos (noticias) y datos, pero no de opiniones. Será subjetiva,*

---

<sup>214</sup> Ibídem, pág. 7

<sup>215</sup> Ibídem, págs. 7 y 8.

<sup>216</sup> MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, Democracia y Derecho a la Información, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 2007, Pág. 30

*cuando provenga de opiniones e ideas; es decir, lo que la lógica conoce como juicios de valor*<sup>217</sup>

El concepto de información ha evolucionado debido al desarrollo tecnológico y la regulación jurídica a la que ha tenido que someterse el proceso comunicacional. La ordenación de este proceso comienza con amplitud a partir de la Imprenta y el objetivo de limitar su ejercicio a través de la censura. El avance tecnológico vinculado a la información se fortalece por las formas de transmisión como la telecomunicación telegráfica, telefónica, radiofónica, televisiva, telemática, informática; etc. Pero paradójicamente este desarrollo tecnológico implicó una evolución de la censura que salvó el marco legal y colocó a la necesidad de regulación del ejercicio de la información como una demanda de libertad de expresión. Vittorio Frosini, a propósito de este avance tecnológico y la forma en que se desenvuelve hoy en día ha adelantado que: *“La información ha venido a ser una mercancía, una colección de datos registrados en forma de impulsos magnéticos; no vale ya únicamente por su contenido, sino también por su forma que es mensurable con precisión en términos de costo de producción y de valor de mercado. De este modo la información viene a constituir una nueva materia prima, si bien de un género especial, es decir, inmaterial; hay que someterla a un tratamiento especialísimo para que pueda ser valorada, adquiriendo así un valor agregado, que puede ser también muy relevante. Dicha información puede ser de ese modo conservada o cedida (y también sustraída); puede hacerse inaccesible en una caja fuerte magnética o propagarla en las formas instantáneas en el tiempo e ilimitadas en el espacio de la telemática, y puede ser modificada o, como se dice, manipulada como, una cosa. Y si en otros tiempos habían poseedores de la noticia, de la verdad, del secreto, o sea, de la información como contenido del mensaje, hoy tenemos los nuevos poseedores de la forma del mensaje, que son los tecnócratas de la información, los poseedores de los bancos de datos, los gestores de los sistemas electrónicos, en una palabra, todos los que saben y*

---

<sup>217</sup> RÍOS ESTAVILLO, Juan José, óp. cit., pág. 8.

*pueden usar de la informática*<sup>218</sup>. Al mismo tiempo la confrontación entre el ejercicio libre de la información y la censura se expresa con mayor avidez en el ordenamiento jurídico. En la medida en que la regulación de las normas jurídicas le fue dando preponderancia a la manifestación libre de la información se fue configurando un derecho a la información.

Desde el punto de vista iusnaturalista aparece un derecho de conocimiento como resultado de los mecanismos de información que tiene el hombre para dotar de contenido a su vida y que emana de un derecho natural inherente al ser humano por considerarse un ser sensitivo, y dentro del cual aparece necesariamente la información. Desde el punto de vista positivista la relación información y derecho se plasma en la norma cuando ésta ubica a aquélla como objeto del derecho, lo que hace, según Estavillo, con base en tres elementos:

*“Una es la referente a su naturaleza y fundamentación en el campo de nuestra disciplina, así hablamos entonces de un derecho a la información;*

*“Por otro, la valoración de la información tiene que especificarse en cuanto a su catalogación como jurídica, y así hablamos de una información jurídica; y por último, las derivaciones o herramientas de comunicación en la aplicación del fenómeno “informativo” en cuanto a su necesidad de ser reguladas, deberán ser campo de estudio del derecho a la información”*<sup>219</sup>

La enarbolada libertad de prensa o de imprenta por el mundo liberal se transformó por el reconocimiento internacional en 1948 de la libertad de información, que le imprimió las siguientes características:

*“a) La información es una función pública. Esto significa que la información deja de ser sólo un derecho público subjetivo para transformarse en un derecho-deber de los periodistas en la medida en que nadie debe informar si no es para satisfacer el derecho de los individuos a recibir información veraz, completa y objetiva. De esta manera, la concepción decimonónica de la información que*

---

<sup>218</sup> FROSINI, Vittorio, Informática y Derecho, Bogotá, Temis. 1988, pp. 30 y ss, citado por Ríos Estavillo, Juan José, “Derecho a la Información en México”, óp. cit., pág. 27.

<sup>219</sup> RÍOS ESTAVILLO, Juan José, óp. cit., páginas 16 a 18.

*oponía el ejercicio de la difusión informativa el respeto al derecho a la privacidad, la moral y la seguridad del Estado como únicos límites, se convierte ahora en un instrumento para satisfacer el derecho al público a la información”*

*“b) La información se transforma en una garantía supranacional. De esta manera, el derecho a recibir y emitir información encuentra protección frente a los intentos estatales por suprimir o restringir indebidamente el alcance de esta libertad fundamental de todos los individuos. Garantía ratificada por el artículo 1 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos civiles y Políticos, que entró en vigor el 23 de marzo de 1976, que establece: “Todo Estado Parte en el Pacto que llegue a ser parte en el presente Protocolo reconoce la presencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallen bajo la jurisdicción de ese Estado y que aleguen ser víctimas de una violación, por ese Estado parte, de cualquiera de los hechos denunciados en el Pacto”*

*“c) La información es también un objeto plural, pues para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos de la vida pública es necesario que conozca versiones distintas y, en no pocas ocasiones, contrapuestas, acerca de un mismo hecho de trascendencia pública, razón por la cual la libertad de información es al mismo tiempo libertad de controversia política, cuya esencia forma parte de toda sociedad que se identifica con la democracia”<sup>220</sup>*

Regresando un poco al concepto de control de los medios de comunicación, José Antonio Rodríguez García retoma el carácter esencial y necesario del derecho a la información para la libre formación de la conciencia y, por ende, para el libre desarrollo de la personalidad como criterios que determinan la necesidad de dicho control en tanto que esta libre formación conlleva a el *pluralismo* como condición indispensable para la formación libre de la conciencia. Dice al respecto: *“El control democrático de los medios de comunicación se establecerá como un mecanismo, no el único, para respetar y ampliar el pluralismo de la sociedad; es*

---

<sup>220</sup> VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho de la Información”, óp. cit., págs. 37 y 38.

*decir, el control democrático de los medios de comunicación está al servicio del pluralismo y de ahí la necesidad de aquél.”*

Al abordar el pluralismo desde el ángulo de la libertad de información nos expone dos formas en que se manifiesta el pluralismo:

*“Primera; el pluralismo externo que implica la creación de un sistema de concurrencia de múltiples medios de comunicación cada uno de los cuales refleja alguna de las variantes ideológicas, sociales y culturales de la sociedad. El pluralismo externo se entiende como pluralidad de los medios de comunicación con distinta orientación ideológica con lo que se pretende la consecución de una información más veraz; sólo la variedad de fuentes informativas garantiza al público una información tendente a la objetividad.*

*“Segunda; el pluralismo interno supone que a pesar de la existencia de una línea ideológicamente diferenciada de cada medio de comunicación tenga cabida en éste la expresión de opiniones diferentes de la oficial del medio de comunicación y que ello esté garantizado por la regulación interna del mismo mediante la existencia de algún órgano de composición plural encargado del control del respeto de este pluralismo interno. En consecuencia, el acceso de los grupos ideológicos y sociales a los medios de comunicación pretende garantizar la consecución de los mayores niveles de pluralismo posible; de ahí que uno de los contenidos del control democrático de los medios de comunicación sea lógicamente el garantizar dicho acceso.”<sup>221</sup>*

Con los elementos vertidos, Ernesto Villanueva, basándose en la resolución S.C.T. 159/1986, de fecha 31 de diciembre, del Tribunal Constitucional de España, acuña una definición de libertad de información: *“puede entenderse como el derecho de todo individuo a recibir, investigar y transmitir hechos dotados de trascendencia pública a través de los medios de comunicación social. Si bien es cierto que el sujeto activo de esta libertad puede ser, en estricto sentido, cualquier individuo, también lo es que generalmente se delega en los periodistas, quienes*

---

<sup>221</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, “El Control de los Medios de Comunicación”, óp. cit., páginas. 7 y 8.

encuentran en esta libertad el fundamento más importante para el ejercicio de su profesión.

*“De manera correlativa, el sujeto pasivo de la libertad de información es la colectividad, el individuo que se pretende proteger para que “pueda formar libremente sus opiniones y participar de manera responsable en los asuntos públicos.”*<sup>222</sup>

Otro punto relativo a la libertad de información tiene que ver con la veracidad en el proceso de información. El Tribunal Constitucional español ha dicho con relación a la conexión entre ambos: *“la veracidad constituye “el límite interno” de la libertad de información; aunque para mayor precisión debiera decirse del concepto información. De este modo, la información cuya libre difusión está constitucionalmente protegida o, mejor dicho, que puede llegar a obtener protección constitucional si reúne los restantes requisitos que hacen de ella el ejercicio de una libertad preferente, debe ser veraz.”*<sup>223</sup>

Al hablar de veracidad y de verdad navegamos en aguas turbulentas, sobre todo si partimos de que diversos elementos influyen en el informador y en el medio que utiliza para transmitir la información que influyen en su objetividad, al punto de que se puede afirmar con contundencia que no existe información que pueda catalogarse como absolutamente verdadera. Otra vez nos recostamos en el Tribunal Constitucional español para hacer la distinción. Refiriéndose al artículo 20.1 de la Constitución española en su inciso “d)” que define el reconocimiento y protección a comunicar o recibir libremente información ‘veraz’ por cualquier medio de difusión; señala que no se protege únicamente la narración de hechos verdaderos o judicialmente probados, debido a que la imposibilidad de ello suprimiría la libertad de información. El error, afirma el Tribunal, también goza de protección constitucional. Esta consideración parte del criterio de que la veracidad, que puede contener información errónea, exige a quien ejerce su derecho a informar un comportamiento acucioso en la investigación y comprobación de los

---

<sup>222</sup> VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho de la Información”, óp. cit., pág. 37.

<sup>223</sup> RÍOS ESTAVILLO, Juan José, óp. cit., pág. 9.

hechos que da a conocer, absteniéndose de servirse como fuente de rumores, insidias e informaciones genéricas e imprecisas.<sup>224</sup>

Sin embargo, el concepto de veracidad no se circunscribe a la inclusión del error en la acción informativa. Rodríguez García dice que el derecho de información comprende tanto el derecho a comunicar libremente información ‘veraz’, considerado como derecho activo, como el derecho de todos a recibirla, lo que considera como derecho pasivo. Aquí el concepto de veracidad interviene radicalmente para determinar la distinción entre libertad de expresión y el derecho de información; así como los principios del control de los medios de comunicación. Apunta Rodríguez García que: *“En cuanto al primero de los aspectos (el derecho a comunicar libremente información veraz) se convierte en un derecho general, ya que es concebido no como un derecho de aquellos que ejercen la información sino como un derecho de todos y cada uno de los miembros de una sociedad. “Respecto al segundo aspecto, se reconoce el derecho a los individuos y a los grupos en los que se integran a recibir información ideológica de toda índole ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento. Se trataría de una libertad-condición cuya existencia determina la garantía de otros derechos (de opinar, de elegir, de discutir); es decir, supone una garantía de la consolidación y expansión del pluralismo de la sociedad*

*“El derecho a la información veraz depende, desde esta perspectiva, de la consolidación del pluralismo externo. Este principio constituye con toda evidencia la base en la que debe asentarse la legislación dirigida a disciplinar los límites a la concentración de los medios de comunicación. De ahí precisamente la necesidad de articular el control democrático de dichos medios que encuentran su justificación en evitar el monismo informativo y como derivado de éste, el monismo ideológico; consecuentemente, el pluralismo externo consolida el sistema democrático.”<sup>225</sup>*

---

<sup>224</sup> Ibídem, pág. 9.

<sup>225</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, óp. cit., páginas 6 y 7.

### 3.2.- DEFINICIÓN JURÍDICA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN.

Ernesto Villanueva nos hace un breve esbozo histórico sobre el desarrollo del derecho a la información y resume sobriamente su irrupción en el mundo de los derechos fundamentales con un vínculo poderosamente cimentado: *“Mientras la comunicación interpersonal fue la única forma de comunicación humana –nos dice- el derecho a la libertad de opinión era el único derecho a la comunicación. Más adelante –prosigue-, con la invención de la imprenta se añadió el derecho de expresión. Y más tarde aún, a medida que se desarrollaron los grandes medios de comunicación, el derecho a buscar, recibir e impartir información pasó a ser la preocupación principal. Desde este punto de vista –termina-, el orden de los derechos específicos enumerados en el artículo 19 de la Declaración Universal, traza una progresión histórica: opinión, expresión, información”*<sup>226</sup>

En efecto, el 10 de diciembre de 1948, fue adoptada y proclamada por Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas (217 A (III)) la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establece en su artículo 19: *“Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”*. Es desde entonces que se considera que surge el derecho a la información.

Dieciocho años después, el 16 de diciembre de 1966, esta libertad es adoptada, firmada, ratificada y adherida por la asamblea General en su resolución A/RES/2200 A (XXI), en el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el plano regional con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), del 22 de noviembre de 1969, artículo 13.1. Estos instrumentos internacionales que México ha suscrito, conforme al artículo 133 constitucional, forman parte del orden jurídico mexicano. No fue sino hasta el 23 de marzo de 1981 que México ratificó el tratado.

---

<sup>226</sup> VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho de la Información”, óp. cit., pág. 36.

Así, la normatividad redefinió, en principio, el bien jurídicamente protegido de la libertad de expresión *“a la libertad de recibir, investigar y difundir información por cualquier medio de expresión; es decir, se trata de brindar fundamento legal a lo que se conoce genéricamente como libertad de información.”*<sup>227</sup>

El concepto derecho a la información se convirtió en objeto de estudio de la prensa, de la comunidad académica y de los sectores dedicados al estudio de la comunicación en México, a partir de la reforma constitucional de 1977, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre, a través de la cual se reconoce el derecho a la información por adiciones a los artículos 6º y 41 de la Constitución, con los que se consagra como garantía individual, como garantía formalmente política y materialmente social.<sup>228</sup>

De tal forma se materializó la información en el orden normativo que hoy es indudable su presencia como derecho fundamental reconocido por la doctrina, la legislación y la jurisprudencia. El destacado jurista Juventino V. Castro ha escrito al respecto: *“...lo novedoso de la reforma –que de hecho extiende la garantía dentro del párrafo del cual se produjo la adición-, es el derecho de todo habitante a ser informado; y precisamente informado por el Estado, fuente de esas noticias que tienen derecho a conocer las personas. El Estado archiva, produce o transmite información, dentro de las atribuciones que las diversas disposiciones legales le señalen, pero que puede resultar insuficiente o incompleta para los habitantes del país, para lo cual debe reconocérsele un derecho para integrar la información o para obtenerla en el caso de que no se haya producido. Si bien ya existe el artículo 8º constitucional que establece el derecho de petición, resultaba conveniente subrayar el derecho de cualquier persona a pedir una información.”*<sup>229</sup>

Para Jesús Reyes Heróles el derecho a la información es un derecho de la sociedad frente al Estado, de la sociedad frente a todo ser humano y a la inversa,

---

<sup>227</sup> Ibídem, págs. 35 y 36.

<sup>228</sup> RÍOS ESTAVILLO, Juan José, “Derecho a la Información en México”, óp. cit. Pág. 105.

<sup>229</sup> VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho de la Información, pág. 64.

de cada hombre frente a la sociedad, para otros es un derecho humano fundamental y universal cuyos titulares son las personas y no la sociedad.

Ignacio Burgoa señala en lo tocante que *“toda persona física o individuo, en su calidad de gobernado titular de las llamadas garantías individuales, goza el derecho subjetivo público que consiste en que el Estado garantice, asegure o proteja la información que pretenda obtener”*<sup>230</sup>

Otro destacado jurista mexicano, Jorge Carpizo define que el derecho a la información *“es la garantía fundamental que toda persona posee para: atraerse información, a informar y a ser informada.”*<sup>231</sup>

Sin embargo, cabe hacer una acotación respecto a la interpretación de esta reforma de 1977. El hecho de que la misma haya sido principalmente de corte político-electoral en el marco de una reforma política promovida desde el Ejecutivo, motivó una desafortunada enunciación del Legislativo e interpretación de la Corte. Encontramos en este sentido, que en la exposición de motivos la preocupación se orienta en la equidad de la participación de los partidos políticos en los medios de comunicación, por lo cual no se planteó como la inscripción de un derecho subjetivo público y social para los mexicanos. La primera resolución de la Suprema Corte relativa a este derecho se dictó con motivo del amparo en revisión 10556/83, promovido por el constitucionalista Ignacio Burgoa, y en la cual la Corte sostuvo el criterio, con base en la exposición de motivos de la reforma, de que el derecho a la información era una garantía social limitada a asegurar la expresión de los partidos políticos por los medios de comunicación. Entre otras cosas la Corte dijo:

*“...el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada ‘reforma política’, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos; que la definición precisa del derecho a la información queda a la*

---

<sup>230</sup> RÍOS ESTAVILLO, Juan José, óp. cit., página 105

<sup>231</sup> VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho de la Información”, óp. cit., pág. 65.

*legislación secundaria y que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento que estime oportuno, solicite y obtenga de los órganos del Estado determinada información.”* (Semanao Judicial de la Federación, Octava Época, agosto de 1992, tomo X, “Información, Derecho a la, establecida por el artículo 6°, De la Constitución Federal” tesis 2ª, 1/92, aislada, Segunda Sala, amparo en revisión 10556/83, Ignacio Burgoa Orihuela, del 15 de abril de 1985, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 44.)<sup>232</sup>

Del marco normativo internacional y de la opinión doctrinal de destacados juristas podemos extraer como principios esenciales del derecho a la información los siguientes:

1.- El derecho a atraerse información que incluye el acceso a los archivos, registros y documentos públicos, así como la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla. Esta facultad de investigar significa la posibilidad de acceder directamente a las fuentes de la información. Desde un punto de vista cronológico es la primera de las facultades a ejercer.

2.- El derecho a informar, que comprende las libertades de expresión y de imprenta, además el de constitución de sociedades y empresas informativas. Este derecho a difundir información, normalmente no es ejercido por los ciudadanos, sino por los medios de comunicación, pero no por ello quiere decir que el ciudadano común y corriente no tenga esta facultad.

3.- El derecho a ser informado que otorga las facultades para recibir información objetiva y oportuna; el derecho a enterarse de todas las noticias con carácter universal, es decir que la información sea para todas las personas sin exclusión alguna. El derecho a recibir información es el que permite a los ciudadanos participar en los asuntos públicos, y fue este derecho a recibir información, lo que caracterizó a este derecho frente a las libertades clásicas de expresión y de imprenta. Aunque recibir información connota una actitud pasiva, este derecho

---

<sup>232</sup> MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, “Democracia y Derecho a la Información”, óp. cit., páginas 69 y 70.

otorga una actividad dual, por ejemplo, el sujeto pasivo de la comunicación puede ser el público que a su vez es una colectividad o un receptor individual y al mismo tiempo puede ser un simple receptor o un emisor latente, esto es: aquél que se informa para luego informar a otros, el caso del periodista.<sup>233</sup>

La diferencia entre la libertad de expresión y de prensa con la libertad a la información, que convierte a éste último en un derecho autónomo, reside en que la primera involucra una obligación de renuncia por parte del Estado para impedir el libre ejercicio de este derecho, por lo que consiste en la libertad de expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción. Se trata de salvaguardar la comunicación sin trabas del pensamiento de las personas. En ésta, se formulan juicios de valor, prevalecen los elementos valorativos y de opinión. Por cuanto a la segunda, el derecho a la información, enuncia el derecho a recibir información, con lo cual se rompe el criterio anterior, basado en la teoría del libre mercado de las ideas, con el que sólo se protegía al emisor de la información y consideraba que el receptor de la misma sólo poseía un derecho derivado de aquél. Pero en sentido estricto, en que el objeto del derecho a la información es la difusión de hechos en los que predomina el elemento fáctico, por lo que las actividades garantizadas comprenden la preparación, elaboración, selección, difusión, y recepción, de la información o noticias.

Por lo tanto ambos son coincidentes en cuanto a que la titularidad del derecho a la información como a la libertad de expresión no sólo pertenece al profesional de la información, sino a cualquier persona, entidad o colectivo social que pueda transmitir su versión u opinión sobre los hechos o temas en cuestión, y también en la atribución para la utilización de todos los espacios, instrumentos y tecnologías para la difusión de hechos e ideas o pensamientos, obligando a que las

---

<sup>233</sup> VILLANUEVA, Ernesto, "Derecho de la Información", óp. cit., página 65. Véase también Luis Escobar de la Serna, "Manual de Derecho de la Información", Madrid, Dykinson, 1997, páginas 54-60 y 380-381, Sergio López Ayllón "El Derecho a la Información", México, Miguel Ángel Porrúa, 1984, páginas. 160-161; Ernesto Villanueva, "Régimen Jurídico de la libertad de Expresión e Información en México", México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, págs. 34-36.

instituciones del derecho a la información funcionen para todos considerando las peculiaridades propias del medio y adaptándose a sus particularidades.

Este reconocimiento es el que define el derecho a la información como un derecho de doble vía porque incluye al receptor en el proceso comunicativo, es decir, al sujeto pasivo quien tiene la facultad de recibir información objetiva e imparcial; pero al mismo tiempo de convertirse en sujeto activo y ser quien difunda la información. Un criterio al respecto lo ha emitido la Quinta Sala de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia, que resolvió:

*“... el derecho a la información es de doble vía, característica trascendental cuando se trata de definir su exacto alcance: no cubre únicamente a quien informa (sujeto activo) sino que cubre también a los receptores del mensaje informativo (sujetos pasivos), quienes pueden y deben reclamar de aquél, con fundamento en la misma garantía constitucional, una cierta calidad de la información. Esta debe ser, siguiendo el mandato de la misma norma que reconoce el derecho “veraz e imparcial”. Significa ello que no se tiene simplemente un derecho a informar, pues el Constituyente ha calificado ese derecho definiendo cual es el tipo de información que protege. Vale decir, la que se suministra desbordando los enunciados límites –que son implícitos y esenciales al derecho garantizado– realiza antivalores (falsedad, parcialidad) y, por ende, no goza de protección jurídica; al contrario, tiene que ser sancionada y rechazada porque así lo impone un recto entendimiento de la perceptiva constitucional”<sup>234</sup>*

Existe otro matiz que la definición del derecho a la información aborda. ¿Se trata de un derecho social o de un derecho individual? En el ejercicio del derecho a la información los titulares del mismo pueden ser determinados sectores sociales o puede tratarse de un individuo afectado en un interés personal determinado o

---

<sup>234</sup> VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho de la Información”, óp. cit., pág. 66. Véase también Humberto Nogueira Alcalá, “El derecho a la Información en el Ámbito del Derecho Constitucional Comparado en Iberoamérica y Estados Unidos”, en Jorge Carpizo y Miguel Carbonel (coordinadores), Derecho a la Información y Derechos Humanos, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, páginas 21-35 y Ernesto Villanueva, “Derecho Mexicano de la Información”, México, Oxford University Press, 2000, páginas 41-46

determinable. Puede ser un sujeto de derecho público, o varios; o intervenir una diversidad de entes, instituciones, sujetos o representantes de personas morales de carácter oficial o gubernamental, como también de órganos constitucionales autónomas<sup>235</sup>

Además de la consideración individual o colectiva de los sujetos que tienen la titularidad del derecho a la información se debe considerar el principio que define la garantía social en cuanto se aplica a una relación desigual entre dos o más grupos sociales enfocándose a proteger los derechos de los desiguales procurando la nivelación de sus intereses. Dicho con otras palabras, los derechos sociales están orientados a la protección de los sectores de la sociedad con desventajas o desprotegidos frente al Estado, frente a otros grupos y clases o ante la misma sociedad. Específicamente es de señalarse la desproporción que guardan los receptores con respecto a quienes “proporcionan” información; esto es, el transmisor, que principal y mayoritariamente esta compuesto por instituciones controladas por particulares, como los medios de comunicación, que hoy en día cuentan con un enorme poderío económico, político y social respecto a los receptores de la información.

Cabe aquí citar en correspondencia con este carácter social del derecho a la información la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relativa a la Opinión Consultiva sobre la Colegiación Obligatoria de los Periodistas, en la que sostuvo que: *“La libertad de expresión tiene dos dimensiones, una individual, el derecho de cada persona a manifestar sus juicios e ideas y a transmitir éstas, así como, datos e informaciones a terceros; la otra dimensión es colectiva y social, el derecho de las personas a recibir cualquier información; el derecho de conocer las opiniones e informaciones que expresen los demás”* (Corte Interamericana de Derechos Humanos. “La Colegiación Obligatoria de los Periodistas”, opinión consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985, Serie A, número 5.)<sup>236</sup>

---

<sup>235</sup> RÍOS ESTAVILLO, Juan José, óp. cit., pág. 106

<sup>236</sup> MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, óp. cit., pág. 112.

Así pues, porque los sujetos que intervienen en el proceso de comunicación pueden ser individuales o colectivos y porque el derecho a la información regula la relación desigual que prevalece entre éstos sujetos, este derecho reviste una naturaleza mixta que implica una garantía individual al mismo tiempo que social.<sup>237</sup>

Todos los elementos que participan en los fenómenos informativos, como los sujetos que intervienen en el proceso, a saber los informadores, denominados como sujetos cualificados por la doctrina; el público, que es denominado sujeto universal; las empresas que se denominan sujetos organizados; todos a su vez, que vienen a ser sujetos universales del derecho a la información; deben ser examinados por el derecho a la información; así como las actitudes que adoptan estos sujetos con relación a los medios; los medios que existen y que pueden llegar a existir, y los contenidos de los mensajes que comunican.

Para completar el cuadro normativo y conceptual relativo al derecho a la información, introducimos la noción interés público que rige la organización y control de los medios de comunicación, principales fuentes de la información en el mundo actual. Considerando que la información se circunscribe dentro del principio de interés general el Estado está obligado a garantizar el derecho a la información en cuanto derecho de buscar, difundir y recibir información, considerando que los mecanismos de control que la ley establezca deben cumplir con los principios del pluralismo informativo, participación y proporcionalidad; prevenir la censura<sup>238</sup>, sancionar la transparencia, y equidad en el acceso a las frecuencias radioeléctricas e impedir los monopolios u oligopolios sobre los medios de comunicación social. Conjuntamente el gobernado estará facultado por la ley para promover la aplicación de su garantía a través del ejercicio de los

---

<sup>237</sup> RÍOS ESTAVILLO, Juan José, óp. cit., pág. 106

<sup>238</sup> “La censura está constituida por el control, el examen o permiso a que se somete cualquier texto con anterioridad a su comunicación al público, tiene un carácter preventivo y su objeto es acallar las críticas a las diversas manifestaciones del poder temporal o religioso, y es realizada por cualquier órgano del Estado” (Miguel Ángel Ekmedekian, “Derecho a la Información”, Segunda Edición, Buenos Aires, De Palma, 1996, pág. 38.). Citado por Martí Capitanachi, Luz del Carmen, op. Cit., pág. 111.

derechos que se reconocen en el sistema jurídico, cuando sufra una afectación a su derecho a ser informado, por acción o por omisión, por parte de una autoridad pública. Es decir, por esta implicación jurídica se trata, en principio, de una garantía que sustenta el mecanismo para ejercitar la restitución de un derecho violado.<sup>239</sup>

Por tanto, la protección constitucional debe proyectar implicar a todos los sujetos participantes en el proceso de comunicación. Al mismo tiempo, fundándose en el principio de igualdad entre todos los individuos y la protección indistinta de todas las posiciones jurídicas que toman parte en dicho proceso, debe permitir el intercambio de las posiciones activa y pasiva de la información, e impedir la relación desigual entre ellas.

Tres elementos adicionales deben concurrir con el derecho a la información con el fin de que el orden constitucional adecue la normatividad de conformidad con los principios de pluralidad y participación: la veracidad, la relevancia pública de la información y el respeto a los límites marcados en la Constitución en relación con otros derechos fundamentales.

Sobre la información veraz ya hablamos y la definimos como aquella información que puede ser cierta o por lo menos provenir de la actuación profesional del informador que ha actuado con diligencia para obtenerla y la ha contrastado con otros datos objetivos antes de transmitirla. Esta condición mínima nos sirve para establecer que veracidad no es un sinónimo de verdad, sino de una presunta certeza razonablemente indagada y diligentemente contrastada. Esto quiere decir que la información veraz no excluye la posibilidad de errores y la considera siempre y cuando no haya sido producto de conductas dolosas o maliciosas. En relación con esto el Tribunal Constitucional Español sostuvo en la STC 6/1988, FJ 5º: *“Cuando la Constitución requiere que la información sea ‘veraz’ no está tanto privando de protección las informaciones que pueden resultar erróneas –o sencillamente no probadas en juicio- cuando estableciendo un específico deber de*

---

<sup>239</sup> MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, óp. cit., página 113.

*diligencia sobre el informador, a quien se le puede y se debe exigir que lo que transmita como ‘hechos’ haya sido objeto de previo contraste con datos objetivos...”* (STC 6/1988, Fundamento 5º, publicado en el Boletín Oficial del Estado número 31, en [http://www.boe.es/g/es/bases\\_datos\\_tc/doc.php](http://www.boe.es/g/es/bases_datos_tc/doc.php).)<sup>240</sup>.

También tenemos la llamada doctrina de la ‘*real malicia*’, instituida por el Tribunal Supremo norteamericano en el caso *New York vs. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964), que establece que el que acuse por difamación debe probar que la declaración ha sido realizada ‘*actual malice*’, esto es con conocimiento de que eran falsas o con temerario desinterés acerca de si era o no falsa.<sup>241</sup>

El Tribunal Constitucional Español considera la relevancia pública como todo hecho cuyo conocimiento pueda resultar de interés para los ciudadanos, por las personas o instituciones que en él intervienen, o porque objetivamente el asunto tenga trascendencia social, aunque sea meramente coyuntural.<sup>242</sup>

Considerando los elementos característicos del derecho a la información podemos valorar diversas definiciones que sobre el mismo exponemos a continuación. Luz del Carmen Martí Capitanachi, nos proporciona la siguiente:

*“El concepto del derecho a la información lato sensu lo constituyen todas aquellas materias relacionadas con las facultades de buscar, recibir y difundir información, entre las que es posible mencionar el derecho de acceso a la información pública; la protección de datos personales que consten en archivos públicos y privados; reglamentación del derecho de réplica; transparencia en la asignación de recursos públicos a los medios de comunicación; regulación de la cláusula de conciencia y del secreto profesional de los periodistas; regulación del derecho a la intimidad personal y familiar y al honor de las personas en relación al derecho a la información; eliminación de la censura; regulación del otorgamiento de licencias de radio y televisión, procurando eliminar en lo posible, los*

---

<sup>240</sup> *Ibidem*, pág. 113.

<sup>241</sup> *Ibidem*, pág. 114.

<sup>242</sup> *Ibidem*, pág. 115.

*monopolios y la discrecionalidad como forma velada de censura a medios críticos del gobierno en turno.*

*“Por derecho a la información stricto sensu se ha venido manejando por parte de la doctrina el derecho de acceso a la información pública como una de las modalidades del derecho a la información para designar la facultad que poseen las personas para acceder a los datos, registros e informaciones en poder de los órganos del Estado”<sup>243</sup>*

En su obra *“Derecho de la Información”*, Ernesto Villanueva define el derecho a la información de la siguiente manera:

*“...el derecho a la información lato sensu puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad. Y, en stricto sensu, cuando se quiere referir a la prerrogativa de la persona para examinar datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público, cumplen funciones de autoridad o están previstas por las disposiciones legales como sujetos obligados por razones de interés público, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática”<sup>244</sup>* Y en otro de sus trabajos *Derecho Mexicano de la información*, Villanueva sostiene que:

*“... se trata, en todo caso, de una rama en formación de la ciencia del derecho en busca de su autonomía respecto de las ramas clásicas de la ciencia jurídica, que podría definirse como la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan, lato sensu, las relaciones entre Estado, medios y sociedad, así como, stricto sensu, los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y el derecho a la información a través de cualquier medio”<sup>245</sup>*

Las definiciones *lato sensu* y *stricto sensu* del derecho a la información nos llevan a la delimitación entre el derecho a la información y el derecho de la

---

<sup>243</sup> *Ibíd.*, pág. 106.

<sup>244</sup> VILLANUEVA, Ernesto, *“Derecho de la Información”*, óp. cit., pág. 68.

<sup>245</sup> MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, óp. cit., página 105.

información, que brevemente Ernesto Villanueva nos resume diciéndonos que *“...el derecho a la información es el objeto de estudio del derecho como ciencia jurídica. De esta suerte, el derecho de la información es la rama del derecho público que tiene como objeto de estudio al derecho a la información.”*<sup>246</sup> Jorge Carpizo también hace esta distinción: *“Se puede definir el derecho de la información como el conjunto de normas jurídicas que regulan y tutelan las libertades, garantías, facultades y delimitaciones que integran el derecho a la información. En otras palabras, el derecho a la información es el objeto de estudio del derecho de la información”*<sup>247</sup>

Por último, completamos la noción breve sobre el derecho de la información con el razonamiento del investigador español Desantes Guanter considerando el Derecho de la información en los sentidos subjetivo, objetivo y teológico:

*“La contemplación objetiva presenta una disciplina jurídica .Se trata de enfocar normativamente los fenómenos informativos.*

*“La contemplación subjetiva incide sobre la información, objeto de un derecho subjetivo. El derecho se convierte en un límite para una actuación o en un Derecho fomentador. Se trata entonces de una disciplina informativa que adopta conceptos, métodos, sistemas, hábitos de la Ciencia del Derecho.*

*“El enfoque teleológico entrelaza el Derecho y la información, con la perspectiva de la Justicia”*<sup>248</sup>

---

<sup>246</sup> VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho de la Información óp. cit., pág. 69.

<sup>247</sup> MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, óp. cit., pág. 105.

<sup>248</sup> DESANTES GUANTER, J. M., “Fundamentos del Derecho de la Información”, Madrid, 1977; Bell Mallen, Loreto Corredoira y Alfonso y Pilar Cousido, “Derecho de la Información (I). Sujetos y Medios”, Madrid, Colex, 1992; Citados por Martí Capitanachi, Luz del Carmen, “Democracia y Derecho a la Información”, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 2007, pág. 104.

### 3.3.- ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

El acceso a la información detentada por las autoridades públicas es otro aspecto del debate sobre la libertad de información. Los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos han asegurado el derecho del público a ser informado y han solicitado a los gobiernos que adopten legislaciones sobre las siguientes líneas: la legislación debe estar guiada por el principio de máxima revelación; las instituciones públicas deberán estar obligadas a publicar información clave; los órganos públicos deberán promover activamente el gobierno abierto; las excepciones deberán ser establecidas de manera clara y acotada y deberán estar sujetas a pruebas estrictas de “daño” e “interés público”; los individuos deben tener el derecho a apelar una negativa de revelar información por parte de un cuerpo administrativo independiente, que opere de manera justa, puntual y económica; la legislación debe otorgar protección para los quienes hagan pública cualquier información de actividades ilegales.

El 30 de abril del año 2002 el Congreso aprobó por unanimidad la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de ese mismo año. El punto de partida de esta ley lo constituyó la reforma de 1977 al artículo 6º constitucional y el criterio que la empujó es el de la creación de un instrumento que le diera a los mexicanos acceso a la información pública para evaluar la gestión de gobierno. Este criterio supone que el ciudadano tiene la capacidad para distinguir y emitir un juicio razonado e informado sobre las políticas públicas y que este juicio puede ser contrastado con el realizado por otros ciudadanos.<sup>249</sup> El control democrático reconoce la necesidad de que exista el contraste de ideas y el acceso a los insumos básicos para que el ciudadano forme su propia opinión, es decir, la posibilidad de éste de realizar un juicio fundamentado de la acción del

---

<sup>249</sup> Véase LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, “El Derecho de la Información”, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Carbonell, Miguel (coordinador), México, UNAM-Porrúa, 2002, tomo IX, Págs. 575 y ss.

Estado, por lo que debe poder obtener y analizar por sí mismo la información relativa a la gestión pública.

Como antecedentes de esta ley cabe mencionar la iniciativa de Ley de Acceso a la Información en Relación con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión, presentada por el diputado Luis Miguel Barbosa en julio del 2001. La creación en mayo del 2001 de un grupo conformado por académicos y periodistas que se conoció como el “*Grupo Oaxaca*” y su declaración pública resultado del seminario “*Derecho a la Información y Reforma Democrática*” celebrado el 23 y 24 de mayo en la ciudad de Oaxaca. Un tercer acontecimiento relevante lo constituyó la presentación de diversas iniciativas de leyes de acceso a la información pública en algunos estados de la República, con lo que se adelantaron al Ejecutivo Federal. Entre estos estados podemos mencionar al de Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, Querétaro y Tamaulipas.<sup>250</sup>

Los indicadores de referencia para el desarrollo y el resultado de la investigación tratan el acceso a la información como un derecho constitucional; la existencia y vigencia de una ley de transparencia y acceso a la información; la naturaleza, integración, presupuesto y funcionamiento de los órganos garantes; las normas y el funcionamiento en materia de archivos públicos; las normas y la garantía de la protección de los datos personales; la cultura de la transparencia, el acceso a la información y participación social, la responsabilidad administrativa y la rendición de cuentas.

---

<sup>250</sup> “Del año 1991 al año 2003 sólo cinco (16 por ciento) de las constituciones estatales reconocieron el derecho de acceso a la información; del año 2004 al año 2005 fueron ocho (25 por ciento) los estados que reformaron su constitución para reconocer este derecho. Para el periodo 2006-2007 se realizó el mayor número de reformas constitucionales en los estados de la República: nueve, que representan el 28 por ciento. El Distrito Federal se ubicó en el rubro de no aplica, al no contar con una constitución sino con el Estatuto de Gobierno. El resto de los estados todavía no establece este derecho. Cabe señalar que Quintana Roo recientemente (19 de mayo de 2008) reformó su constitución en concordancia con el artículo sexto de la Constitución federal”, Rosas, Alejandro, “Radiografía a Fondo Sobre Acceso a la Información”, Revista Transparencia y Corrupción, Jueves 8 de enero del 2009. <http://www.revistatransparencia.com/index.php/Diciembre-2008-Enero-2009/radiografia-a-fondo-dic2008-ene2009.html>

El derecho de acceso a la información pública es uno de los elementos normativos del derecho a la información. Este derecho está compuesto por las normas jurídicas que hacen posible inspeccionar de la mejor manera los registros y datos públicos o en posesión de los órganos del Estado, de acuerdo con la ley.

Este derecho de acceso contribuye a Impulsar el principio de seguridad jurídica y de legitimidad democrática al delimitar de antemano, que es lo que se encuentra prohibido o permitido para ajustar la conducta a pautas razonables de previsibilidad; posibilita el ejercicio de observación y vigilancia de los gobernados relativo las acciones de los servidores y las empresas privadas que operan bajo concesión pública, es decir, que cumplen una función de estado; promueve que los ciudadanos como las autoridades se encuentren en mejores condiciones par la toma de decisiones, así como a reducir el rumor y exhortar las noticias confirmadas. Asimismo consiente el acceso equitativo para participar en las más distintas actividades de la vida nacional y la democratización de la administración pública que pasa de una organización jerárquica a una organización con dosis importante de interactividad.<sup>251</sup>

El principio que define el acceso a la información pública es la transparencia,<sup>252</sup> vinculado originalmente al control de la administración pública y al principio de publicidad del Estado. Transparencia o publicidad de los actos de los órganos del Estado son términos equiparables. De acuerdo con Boobio “público” tiene dos acepciones, uno contrapuesto a “privado” como en la separación tradicional derecho público y derecho privado heredada por los juristas romanos y el otro

---

<sup>251</sup> VILLANUEVA, Ernesto, en “Derecho Comparado de la Información”, Segunda Edición, Editorial Konrad-Adenauer-Stiftung, Universidad Iberoamericana, Miguel Ángel Porrúa, México 2002, p. 24.

<sup>252</sup> Véanse la Ley 489 de 1998 de Colombia publicada en el diario oficial núm. 43,464, del 30 de diciembre de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, la ley 6/1997, del 14 de abril, de España, de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y, por supuesto, la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de México.

contrapuesto con lo “secreto”, por lo que adquiere la connotación de “cosa pública”, referente al Estado.<sup>253</sup>

La transparencia significa entonces la obligación de los gobernantes para ejecutar sus actos de forma pública como un mecanismo de control del poder y de legitimación democrática de las instituciones públicas.

La obligación de transparencia se encuentra estipulada, en México, en el artículo 7º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que describe 17 rubros de información que deben hacer públicos sin que medie petición de parte alguna. De esta forma la transparencia es una garantía normativa e institucional no jurisdiccional que hace aplicable el derecho de acceso a la información pública.

Se pueden enumerar cuatro puntos enmarcados dentro del concepto derecho de acceso a la información pública:

- 1.- El acceso a la información pública a petición de parte;
- 2.- La transparencia o acceso a información de oficio;
- 3.- El sistema legal de protección de datos personales;
- 4.- El sistema legal de archivos públicos.

Es oportuno señalar que la transparencia es una garantía, no un derecho sustantivo, es un instrumento legal que sirve para obtener los propósitos que justifican y le imprimen eficacia a la existencia del derecho de acceso a la información pública.

A diferencia de la Transparencia, la rendición de cuentas, no es ni un derecho fundamental ni una garantía instrumental del derecho de acceso a la información pública, sino que es parte de los bienes jurídicos protegidos por el derecho de acceso a la información pública; es decir, es uno de los valores que protegen la existencia y eficacia de esta institución jurídica.<sup>254</sup>

Como parte del derecho a la información el derecho de acceso exige del Estado una acción consistente en la puesta a disposición del público de archivos y datos

---

<sup>253</sup> VILLANUEVA, Ernesto “Derecho Comparado de la Información”, op. cit., pág. 70.

<sup>254</sup> *Ibidem*, pág. 71.

de sus órganos constitutivos; lo que no sucede con la libertad de expresión que demanda un deber de abstención del Estado.

Siguiendo a Ernesto Villanueva se enumeran a continuación los siguientes principios “*democráticos mínimos*” que debe contener una legislación en materia de acceso a la información pública.

1. Legitimación Activa. Entendida como la atribución que la ley otorga a un sujeto para ocupar la figura de actor y en consecuencia ser el titular de un derecho.

2. Ámbito de aplicación de la ley. En México contamos con una Ley Federal de Acceso a la Información Pública y cada entidad federativa tiene su propia Ley. El ejemplo puede reproducirse en los Estados Unidos en donde el derecho de acceso a la información pública se codifica en varias leyes. “*Cada Poder tiene su propio cuerpo normativo, como en el caso del Poder Ejecutivo que tiene la conocida Freedom of Information Act (FOIA) y los poderes Legislativo y Judicial tienen sus propias Leyes. Pero además la FOIA no es una ley única, sino parte de una familia de leyes que permiten crear las condiciones adecuadas para hacer eficaz el derecho a la información pública.*”<sup>255</sup> A pesar de ello, la tendencia mundial es compilar del derecho de acceso en una sola ley.

3. Gratuidad del acceso a la información. Este principio es vital para asegurar el ejercicio del acceso a la información pública. Es un requisito sine qua non. Lo importante en este punto es que exista accesibilidad para un mayor número de personas sin fines de lucro.

4. Deber de publicación básica. Consiste en la publicación de los datos que permitan realizar la búsqueda de la información con mayor precisión y rapidez, lo que contribuye a la vigencia del derecho de los sujetos a conocer de la cosa pública y reducir la demanda sobre las cuestiones básicas que se publican.

---

<sup>255</sup> Ibídem pág. 74.

En el caso de México, los artículos 7º, 8º, 9º, 10º, 11º y 12º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establecen la información que debe ponerse a disposición del público.<sup>256</sup>

5. Promoción de la Cultura Ciudadana. Las personas deben saber que existe la ley de acceso y como aprovechar y utilizar los instrumentos para su ejercicio. Asimismo se deben destinar los recursos suficientes para socializar el conocimiento de la ley y de su uso. Esto significa considerar los planes y programas de estudio de primarias y secundarias para introducir los valores del acceso a la información pública, también en los programas de alfabetización para los adultos y los de carácter técnico o terminal.

6. Procedimiento ágil y sencillo. La Ley debe tener instrucciones sencillas y ágiles para que cualquier persona pueda ejercer su derecho.

7. Autoridad Reguladora Independiente.

La autoridad reguladora independiente implica imparcialidad en el desempeño de sus funciones, sobre todo cuando se trata de determinar si una información pública actualiza o no alguna de las hipótesis normativas para denegar el acceso a la información pública. La autoridad reguladora independiente debe ser una instancia gratuita, expedita y eficaz para dirimir conflictos en materia de acceso a la información.

Ernesto Villanueva considera que en México se conformó un órgano con cierta autonomía debido a que la designación de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública queda a cargo del Presidente de la República y sólo son sujetos a la no objeción del Senado de la República<sup>257</sup>

8. Principio de la prueba de daño. Este principio exige al Gobierno Federal, de los estados o al órgano administrativo obligado por la Ley de Acceso a la Información a demostrar razonablemente, fundando y motivando su resolución, que determinada información no puede proporcionarse porque se reúnen los elementos que la hipótesis normativa clasifica como información reservada.

---

<sup>256</sup> *Ibidem*, páginas 76 y 77.

<sup>257</sup> *Ibidem*, pág. 84.

En el caso de México La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no prescribe nada al respecto, sin embargo, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, ha suplido esta ausencia a nivel de lineamientos.

9. Sanciones. En México la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece el título cuarto dedicado a las sanciones y responsabilidades.<sup>258</sup>

10. Excepciones de derecho de acceso a la información pública. Excepcionalmente se admite que existan registros públicos, de manera temporal, fuera del conocimiento de la sociedad. Uno de los criterios de mayor peso para considerar legítimo que algunos registros públicos permanezcan en secreto durante un periodo, o bajo modalidades especiales de acceso, es el de la protección de los propios intereses de la sociedad, de sectores o grupos de ella y / o de sus miembros individualmente determinados.

11. Segregación de información reservada. Puede suceder que sólo una parte del registro del que se solicita información actualice la hipótesis normativa de la excepción al derecho de acceso a la información pública. Esta es una herramienta adicional para acotar el alcance de la reserva a los datos y registros que posibilita la obtención de la información contenida en segmentos informativas de interés público que no deben estar también reservados por el solo hecho de formar parte de un expediente o documento donde se encuentre la información reservada. Este criterio sirve también para efectos de desclasificación parcial y progresiva de documentos o registros sin tener que esperar a que todos y cada uno de los datos informativos de un registro salgan de la esfera temporal de la reserva.

12. Seguridad nacional. La excepción más polémica al derecho a la información pública es la relativa a las materias que pueden afectar la seguridad nacional. El problema es la definición de seguridad nacional. Otros principios son:

13. Tiempo de reserva.

14. Vida privada y datos personales

---

<sup>258</sup> *Ibidem*, páginas 86 y 87.

## 15. Derecho de acceso a la información judicial

Las libertades de expresión y de información son de un indisoluble vínculo con el derecho a la información, en cuyo significado se subsumen los derechos y libertades que dan sentido a la acción informativa. Por un lado se encuentran éstas. Del otro, están el derecho de acceso a la información pública, el derecho al habeas data o a la autodeterminación informativa, el secreto profesional, la cláusula de conciencia de los periodistas, el derecho de réplica y el derecho de autor del trabajo periodístico.

## 4 LA OPINIÓN PÚBLICA

### 4.1.- CONCEPCIÓN DE OPINIÓN PÚBLICA

En 1750 Rousseau se presentó al premio de la Academia de Dijin pronunciando su “*Discurso Sobre las Ciencias y las Artes*” en el que se considera, fue utilizado por primera vez la expresión opinión pública. A pesar de ello, los estudios teóricos sobre la opinión pública se iniciaron por el fisiócrata Louis Sebastián Mercier de la Riviere, quien se dice ubico el concepto de opinión pública dentro del contexto social.<sup>259</sup> En efecto, Herman Heller coincide en señalar el papel de los fisiócratas en el estudio de la opinión pública quienes desde el análisis político explicaban y justificaban el funcionamiento de la sociedad a través del concepto de opinión pública.<sup>260</sup> El contexto histórico de la opinión pública se ubica con el surgimiento y desarrollo de la imprenta y por consecuencia de la prensa, en el marco de la lucha por la tolerancia religiosa y contra la censura eclesiástica y por la libre expresión de las diferentes opiniones e ideas políticas o religiosas.

---

<sup>259</sup> MONZÓN ARRIBAS, Cándido, “Orígenes y Primeras Teorías Sobre la Opinión Pública: El Liberalismo y El Marxismo”, *Revista De Estudios Políticos* (Nueva Época), Número 44, pág. 81, Marzo-Abril 1985, [Http://www.Cepc.es/Rap/Publicaciones/Revistas/3/Repne\\_044\\_081.Pdf](http://www.Cepc.es/Rap/Publicaciones/Revistas/3/Repne_044_081.Pdf), 12 De Diciembre del 2008.

<sup>260</sup> MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, óp. cit. págs. 30 y 31.

No hay duda de que la opinión pública sostiene un vínculo con los conceptos de expresión y derecho a la información siendo una forma social del proceso comunicativo. Su desarrollo conceptual y legal tiene que ver, en consecuencia, con el establecimiento del Estado Liberal y el sucesivo progreso de los derechos fundamentales.

Para poder emplear el término de opinión pública se parte de la preexistencia del público, un público de ciudadanos, según el concepto del liberalismo, que tiene un punto de vista sobre los asuntos públicos, lo que también presupone la existencia del Estado. Visto así, el público es el sujeto activo de la opinión pública; pero al mismo tiempo es el objeto de la expresión. La opinión es pública no sólo por la intervención del público, sino también porque atañe a asuntos de naturaleza pública como el interés general, el bien común, todos pertenecientes a la res pública.<sup>261</sup>

La opinión pública puede verse como sujeto de la democracia. José Luis F. Stein sostiene que la formación de la opinión pública depende de la *“ausencia o presencia de la vida democrática de una sociedad”*<sup>262</sup>

No puede afirmarse que exista una sola definición de opinión pública aceptada con generalidad. El uso del término, sin embargo, es cotidiano en todas partes del mundo aunque con matices diferentes. A esto contribuye en gran medida que la concepción de opinión pública ha sostenido una evolución con el transcurso de la historia de tal modo que lo que se entendía en la Francia del siglo XVIII por opinión pública no es exactamente lo mismo que los diversos planteamientos sobre el término del siglo XX o del siglo XXI. También hay diferencias por la ubicación geográfica de tal modo que en los Estados Unidos se entiende por opinión pública con diferencias al contenido que se le da en México, etc.

---

<sup>261</sup> SARTORI, Giovanni, “Elementos de Teoría Política”, Madrid, Alianza, 1999, pág. 169, citado por Martí Capitanachi, Luz del Carmen, “Democracia y Derecho a la Información”, Editorial Porrúa, Primera Edición, México, 2007, Págs. 30 y 31

<sup>262</sup> STEIN VELASCO, José Luis F, “Democracia y Medios de Comunicación”, Serie Doctrina Jurídica, Número 206, UNAM, México, 2005, pág. 174.

Pese a ello, hay elementos alrededor del término opinión pública que pueden considerarse consensuadas, como el entendimiento de ésta como un fenómeno de la comunicación humana personal y social, directa y recíproca con contenidos de procesos que se influyen mutuamente; que intercambia información; que intervienen individuos, grupos y organizaciones sociales; que posee conexión con elementos políticos como la organización, la distribución de poder, los procesos de decisión política; y que está inseparablemente ligada a instituciones y productos de medio como editoriales, radiodifusoras, estaciones de televisión, cine, misas, etc.

El jurista alemán Franz Von Holtendorff señala con relación a la definición de opinión pública: *“a un concepto correcto de opinión pública se llegará únicamente si se parte del hecho (...) de que ella se impone como un poder en la vida del pueblo y del estado, tanto frente a las personas privadas como también respecto al mismo gobierno estatal.”* Por lo tanto, no hay individuos ni grupos u organizaciones sociales que no tengan que ver con la opinión pública considerando que existen opiniones públicas sobre la economía, la educación, el teatro, el turismo, etc.<sup>263</sup>

La opinión pública es producto de los procesos de información, pero ésta la interpreta y la procesa entregando algo nuevo y cualitativamente diferente. La información es base de la opinión pública. El lector, el televidente, el radioescucha y el espectador de cine son destinatarios naturales de la información brindada por los medios masivos, convirtiéndose éstos últimos en factores determinantes de la formación de la opinión. De aquí la importancia de la libertad de expresión y el derecho a la información, como derechos que deben garantizarse en el marco normativo de la difusión de información y del proceso de formación de la opinión pública.

Todavía encontramos en relación con los medios de comunicación y la opinión pública otros factores: la propaganda, la manipulación y el rumor; los tres como

---

<sup>263</sup> Citado por RIVADENEIRA PRADA, Raúl, La Opinión Pública, Análisis, Estructura y Métodos para su Estudio, Cuarta Edición, Editorial Trias, México, 1995, pág. 12.

factores de distorsión de la información con la finalidad de controlar y dirigir no solamente la opinión del usuario de los medios, sino también de la propia actitud del individuo o grupo social frente a un hecho determinado u otra persona o grupo.

Para no quedarnos sin definición, tenemos la que brevemente nos expone J. W. Lapierre quien afirma que la opinión pública es un *“juicio que manifiesta una actitud, es decir, una disposición permanente, simultáneamente mental y corporal de reaccionar a través de un cierto tipo de comportamiento a un cierto tipo de situación”*.<sup>264</sup> Se entiende que contribuyen también en la formación de la opinión pública las características y aptitudes individuales tanto del comunicador como del receptor siempre vistos en su interacción con el contorno social, dentro de las que podemos citar la educación, costumbres, valores morales, creencias y en general la cultura acumulada por la persona.

F. Stein sostiene que la opinión pública se forma, en una *“sociedad de masas”*, conforme a la perspectiva *“de una pequeña minoría de formadores de opinión pública”*<sup>265</sup> y podría decirse que esa minoría la encontramos en los medios de comunicación ya que ahí es donde desempeñan sus labores y difunden sus ideas los comunicadores, analistas, intelectuales o académicos.

#### 4.2.- ASPECTOS JURÍDICOS RELACIONADOS CON LA OPINIÓN PÚBLICA.

La indisoluble relación que la opinión pública guarda con libertades como la de expresión, comunicación e información, la convierten en una garantía constitucional. Sobre esto nos dice José Antonio Rodríguez García: *“La garantía institucional de la opinión pública libre constituye la íntima ligazón entre la libertad de expresión e información con el principio democrático. Esta libertad juega un papel esencial como garantía institucional del principio democrático; el cual presupone el derecho de los ciudadanos a contar con hechos que les permitan*

---

<sup>264</sup> Rivadeneira Prada, Raúl, La Opinión Pública, Análisis, Estructura y Métodos para su Estudio, Cuarta Edición, Editorial Trias, México, 1995, pág. 6

<sup>265</sup> Stein Velasco, José Luis F, “Democracia y Medios de Comunicación”, Serie Doctrina Jurídica, Número 206, UNAM, México, 2005, pág. 175.

*formar sus convicciones, su conciencia, ponderando opiniones diversas e incluso contrapuestas y, participar así en la discusión relativa a los asuntos públicos. Así produce, en efecto, una identificación entre opinión pública y formación de la conciencia colectiva.*"<sup>266</sup>

Además, afirma Rodríguez García, aceptada como garantía institucional, la opinión pública se enlaza con el principio de soberanía nacional; *"pues si no existe esta garantía institucional se puede poner en tela de juicio la base organizativa jurídica y política de cualquier Estado democrático y no se garantizará, o no se constituiría una posibilidad real y efectiva del sistema democrático, la ineludible protección de las minorías, como mecanismo institucionalizado para garantizar la disidencia o la heterodoxia y el intercambio no falsificado de ideas e informaciones entre los ciudadanos.*"<sup>267</sup>

Una opinión pública libre es consecuencia de una comunicación libre y pública o de la *"libre comunicación social."*<sup>268</sup> De ahí que la garantía de la opinión pública libre pase por el pluralismo político e informativo y por el control de la actividad realizada por los medios de comunicación que como sabemos tienen una elevada influencia social y pueden ser instrumentos de manipulación social. El pluralismo significa flujo libre de opiniones, creencias, pensamientos y hechos orientados a formar libremente la propia conciencia y el libre desarrollo de la personalidad. Es un proceso dinámico de contraste y enfrentamiento de ideologías, intereses y posiciones políticas.

La sentencia 12/1982 del Tribunal Constitucional español reconoce el valor fundamental del pluralismo con relación a la opinión pública vista como institución política y la sentencia 159/1986 del mismo Tribunal nos ilustra este derecho con el siguiente criterio: *"el principio democrático (...) presupone (...) el derecho de los ciudadanos a contar con una amplia y adecuada información sobre los hechos, que les permita formar sus convicciones y participar en la discusión relativa de los*

---

<sup>266</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, óp. cit., páginas 9 y 10.

<sup>267</sup> Ibídem, 9 y 10.

<sup>268</sup> Tribunal Constitucional (STC 6/1981), citado en Rallo Lombarte, Artemi, Pluralismo Informativo y Constitución, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, páginas 64 y 65

*asuntos públicos.*"<sup>269</sup> Adicionalmente, la actividad administrativa desarrollada con base en el concepto de servicio público completa la visión del principio democrático en virtud de involucrar a todas las personas.

El control democrático de los medios de comunicación debe garantizar una libre concurrencia en la formación de la opinión pública para lo cual es indispensable garantizar el derecho de las minorías a intervenir en la formación de la misma porque de lo contrario se mutilaría la posibilidad de poder convertirse en mayoría a través del normal funcionamiento democrático. Para ello se preserva el principio de imparcialidad de los medios de comunicación considerados como servicios públicos a través de instrumentos o mecanismos de control de los medios de comunicación.

Sobre esto nos dice Rallo Lombarte: *"para la consecución de tal fin, se hace indispensable, en primer lugar, proclamar la posición preferente de la libertad ideológica (STC 20/1990); en segundo lugar, garantizar la vigencia efectiva de otros derechos, libertades y principios constitucionales para cuya realización resultan necesarias (expresión, información, asociación, reunión, participación política, etc.); y en tercer lugar, configurar un estatuto constitucional del soporte comunicativo por excelencia (los medios de comunicación de masas) que contribuya a maximizar la libre comunicación social y, por ende, permita a los ciudadanos ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas"*<sup>270</sup>.

Existe una concepción errónea de la garantía de una opinión pública libre cuando ésta se interpreta como la protección exclusiva de la acción informativa del profesional de la información que además restringe subjetivamente su actividad conforme a los hechos que considera noticiables y por tanto rentables. De ahí que el control del que se habla también debe garantizar la actividad del resto de los individuos, los receptores que interactúan su participación en el proceso de

---

<sup>269</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, óp. cit., pág. 6.

<sup>270</sup> RALLO LOMBARTE, Artemi, "Pluralismo Informativo y Constitución", óp. cit., págs. 64 y 65

formación de la opinión pública como tales y como transmisores de ideas y posturas políticas.

Otro punto de vista limitado viene del planteamiento de que los partidos políticos son los encargados de asegurar el pluralismo ideológico de la sociedad a través del enfrentamiento político y las contiendas electorales. Según esta idea, la opinión pública se forma libremente si el ciudadano tiene las condiciones para comparar la ideología confrontada de los partidos políticos; es decir, la opinión pública se conformará a través de la oferta ideológica y la información política de los partidos políticos.

Estas dos vertientes sobre la visión de la opinión pública tienen su gran deficiencia por un lado en la no consideración de los medios de comunicación, cuya intervención hoy en día es fundamental en su formación. Por el otro, en que limita el concepto al periodista o comunicador y no subraya que cualquier persona debe contar con condiciones para expresar su opinión.

Sobre la forma en que los medios de comunicación influyen en la formación de la opinión pública J. García Mirillo ha llegado a aseverar que el Parlamento se ha convertido en un foro político de éstos: *“son los medios de comunicación los que suscitan los debates políticos, los que elaboran la agenda política, establecen las prioridades de atención y hasta construyen el orden del día de las sesiones parlamentarias y son luego el Parlamento y el Gobierno quienes aportan sus opiniones o reacciones”*, y cuestiona los procesos electorales aseverando que: *“Puede afirmarse, sin exagerar, que hoy la legitimidad democrática de las instituciones no se asienta tanto en la celebración de elecciones limpias (lo que nadie cuestiona) como en la capacidad de los ciudadanos de expresar un voto que refleje una voluntad libremente forjada en el intercambio de ideas y en el suministro de información suficiente... Las imputaciones de fraude y manipulación ya no tienen como protagonista los comicios sino que suelen verificarse respecto de las dudas que se ciernen sobre la libre formación de la opinión pública. El voto libre exige libertad en la formación de la opinión de los ciudadanos y, si bien puede resultar difícil delimitar el sentido positivo de este derecho, ninguna duda ofrece su*

*versión negativa: ausencia de perturbaciones, manipulaciones, falsedades, ocultaciones o coacciones.”*

*Por su parte P. De Vega García alega: “De ahí que se afirme, con indudable acierto, que las causas de la actual crisis de representación, de los vacíos de legitimidad democrática de las instituciones hay que buscarlas, también, en la incidencia de los medios de comunicación en el comportamiento político: la incidencia de los medios de comunicación en el funcionamiento de la democracia del presente determina la configuración de una representación sin contenidos que, en el mejor de los supuestos, adquiere solamente proyecciones simbólicas (...) lo que los medios de comunicación social, y singularmente la televisión, imponen es un sistema de relaciones entre representantes en el que los contenidos políticos, las formulaciones ideológicas, los programas de acción, pierden toda relevancia, para ser sustituidos por mensajes en los que se hacen valer, ante todo, las cualidades personales de los hombres públicos (...) Ni que decir tiene que cuando, por una parte, en el Estado se produce la reducción cada vez más notoria de los ámbitos representativos, y, por otra, la selección y actuación de los representantes se desarrolla conforme a las reglas del marketing comercial, es cuando –al margen de las disquisiciones doctrinales- bien puede comenzar a proclamar que, en la tensión entre poderes públicos y privados, los poderes privados están logrando la victoria. Pero es entonces cuando la crisis de la representación y los vacíos de legitimidad política que esa crisis provoca, terminan generando una crisis aún más alarmante y de mayor envergadura como es la crisis del mismo concepto de Estado” y J. Asensi Sabater refuerza: “...el Derecho Constitucional no contempla los complejos mediáticos como estructuras de poder sino como un conjunto de relaciones entre derechos. La nueva realidad mediática está revestida todavía en el manto de los derechos fundamentales, ocultando otras vertientes más directamente relacionadas con la estructura de poderes. Los modelos*

*explicativos, la normativa constitucional (...) y la propia dogmática siguen lastradas por la inercia de las viejas concepciones del siglo XIX*" <sup>271</sup>

F, Stein afirma que *"los medios y comunicadores tienen un papel determinante en la formación democrática de la opinión pública"* <sup>272</sup> e Isabel Lizarraga Vizcarra dice que *"Vivimos inmersos en una sociedad en que continuamente se intercambian informaciones que nos hacen tomar posiciones frente a lo que nos rodea, que dirigen nuestras opiniones y conforman nuestra visión del mundo"*. El ciudadano es *"consumidor de una información que moldea su manera de pensar"*, y poco participa en su creación. <sup>273</sup>

También el Consejo Constitucional Francés tocó el aspecto de los medios y elevó el carácter pluralista de las corrientes de expresión socio-culturales a valor constitucional en su Decisión n° 82-141, del 27 de julio de 1982: *"conciliar, en el estado actual de las técnicas y de su dominio, el ejercicio de la libertad de comunicación... con, de una parte, las obligaciones técnicas inherentes a los medios de comunicación audiovisual, y, de otra parte, los objetivos de valor constitucional como son la salvaguarda del orden público, el respeto de la libertad de los demás y la preservación del carácter pluralista de las corrientes de expresión socioculturales contra el cual estos medios de comunicación, por su influencia considerable, son susceptibles de atentar"* y en la decisión n° 84-181, del 10 y 11 de octubre de 1984 (emitida sobre la Ley núm. 84-937, de 23 de octubre de 1984, dirigida a limitar la concentración y asegurar la transparencia financiera y el pluralismo de las empresas periodísticas, el Consejo Constitucional consagró una concepción de la libertad de prensa que privilegiaba los derechos de los lectores frente a los derechos de los editores, autores o impresores pues afirmó que siendo la libertad de información *"una libertad fundamental, tanto más preciosa en cuanto su existencia es una de las garantías esenciales del respeto de*

---

<sup>271</sup> Citados por RALLO LOMBARTE, Artemi, Pluralismo Informativo y Constitución, óp. cit., páginas 63, 64 y 65.

<sup>272</sup> STEIN VELASCO, José Luis F, óp. cit., pág. 178.

<sup>273</sup> LIZARRAGA VIZCARRA, Isabel, "El Derecho de Rectificación", Colección Monografías Arazandi, Editorial Arazandi, S.A., Navarra, España, 2005, pág. 15.

*otros derechos y libertades y de la soberanía nacional, la ley no puede reglamentar su ejercicio sino dotándola de mayor efectividad o conciliándola con otras reglas o principios de valor constitucional... el pluralismo de los diarios de información política y general... es en sí mismo un objetivo de valor constitucional;... la libre comunicación de pensamientos y opiniones, garantizada por el artículo 11 de la Declaración de derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, no sería efectiva si el público al que van dirigidos estos diarios no tuviese a su disposición un número suficiente de publicaciones de tendencias y de caracteres diferentes”* <sup>274</sup>

La opinión pública libre es realmente el producto de la participación de todos en los asuntos de diversa índole que atañen a la comunidad desde los sociales, políticos, culturales y deportivos, por lo que el Estado debe garantizar los medios para que el flujo e intercambio de opiniones, ideas y planteamientos se dé sin restricción alguna. En otras palabras, debe garantizar una comunicación libre. El Tribunal Constitucional español sostiene que sin el mantenimiento de una comunicación pública libre *“quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseando el principio de legitimidad democrática que enuncia el artículo 1.2 de la CE (Constitución Española) y que es la base de todo nuestro ordenamiento jurídico política”* <sup>275</sup>

La libre elección debe vencer a los intereses privados y a los poderes públicos para que las propias decisiones individuales no puedan ser objeto del mercado ni suplantarse por poderes privados o públicos u otros intereses ajenos al individuo.

Particular interés adquiere la Decisión número 86-217, de 18 de septiembre de 1986 (sobre la Ley núm. 86-1067, de 30 de septiembre de 1986, relativa a la libertad de comunicación) en tanto declaró la inconstitucionalidad de determinadas

---

<sup>274</sup> RALLO LOMBARTE , Artemi, óp. cit., páginas 69 y 70.

<sup>275</sup> Sentencia 6/1981, citado por Carbonell, Miguel, “La Libertad de expresión en la constitución Mexicana”, Revista Derecho Comparado de la Información, número 3, enero-junio, 2004. STC 12/1982 del 31 de marzo, Caso antena 3 TV, citado por Rallo Lombarte , Artemi, Pluralismo Informativo y Constitución, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pág. 61.

disposiciones que, por imprecisas, insuficientes e inoperantes, no evitaban suficientemente la concentración mediática y, por ende, no garantizan el pluralismo externo de la información. El Consejo Constitucional entendió contrarias a la Constitución las previsiones legislativas destinadas a garantizar el pluralismo externo por cuanto no impedían que en una misma zona geográfica se generasen concentraciones en el ámbito audiovisual y en el conjunto de los medios de comunicación ya que, por sí solas, no satisfacían la exigencia constitucional de preservación del pluralismo, ni en el sector de la comunicación audiovisual ni en el de la comunicación en general, las disposiciones que impedían que una misma persona, directa o indirectamente, adquiriese una participación superior al 25% del capital de una televisión privada de alcance nacional y aquellas otras que proscribían la posibilidad de obtener nuevas licencias de radiodifusión si, en su conjunto, permitían un alcance superior a una población de 15 millones o de televisión, siendo ya titular de una licencia del mismo alcance.

Por último, las decisiones números 88-248, del 17 de enero de 1989, y 89-259, del 26 de julio de 1989 (recaídas, respectivamente, sobre la Ley núm. 89-25, del 17 de enero de 1989, de reforma de la Ley núm. 86-1067, del 30 de septiembre de 1986, relativa a la libertad de comunicación y sobre la Ley núm. 89-532, del 2 de agosto de 1989, de reforma de la Ley núm. 86-1067, del 30 de septiembre de 1986, relativa a la libertad de comunicación) culminarán esta construcción jurisprudencial sobre el estatuto constitucional de la libertad de información, en general, y, muy en particular, de la libertad de comunicación audiovisual. La decisión número 88-248, del 17 de enero de 1989, reafirmó la competencia del legislador para conciliar, en el estado actual de las técnicas, el ejercicio de la libertad de comunicación con, de una parte, las limitaciones técnicas inherentes a los medios de comunicación audiovisual y, de otra, el objetivo del valor constitucional que constituye la preservación del carácter pluralista de las corrientes de expresión sociocultural contra las cuales estos modos de comunicación, por su influencia considerable, son susceptibles de atentar. A tal fin, dirá el Consejo Constitucional, *“le está permitido al legislador someter las diferentes categorías de servicios de comunicación audiovisual a un régimen de*

*autorización administrativa; le es disponible igualmente encargar a una autoridad administrativa independiente la vigilancia del respeto de los principios constitucionales en materia de comunicación audiovisual; y que la Ley puede, incluso, sin que atente al principio de separación de poderes, dotar a la autoridad independiente encargada de garantizar el ejercicio de la libertad de comunicación audiovisual de poderes de sanción en el límite necesario para el cumplimiento de su misión”.*<sup>276</sup>

En definitiva, la consagración del pluralismo informativo como objeto de valor constitucional ha permitido al Consejo Constitucional justificar la existencia de una autoridad administrativa independiente garante de la comunicación, considerar inconstitucionales disposiciones legales que no garantizaban suficientemente el pluralismo externo de los medios de comunicación en su conjunto, esto es, que no impidían las concentraciones multimediáticas y, en definitiva, preservar el pluralismo informativo tanto frente al poder político como frente a los poderes privados mediáticos.<sup>277</sup>

## 5. EL DERECHO DE RÉPLICA O DE RESPUESTA

### 5.1.- CONCEPCIÓN DEL DERECHO DE RÉPLICA

Los antecedentes del Derecho de Réplica o respuesta los encontramos en Francia, a fines del siglo XVIII cuando el diputado J.A. Delaure, promovió en 1775 la aprobación de un proyecto de ley que denominó *“para el establecimiento de la libertad de prensa y la represión de los abusos”*, que en su artículo 1 establecía:

*“Todos los propietarios o redactores de diarios u obras periódicas, cualquiera que sea su denominación, que hubiesen publicado un artículo atentatorio a la reputación de uno o varios ciudadanos, estarán obligados a insertar la respuesta al mismo, dentro de los cinco días que sigan a la recepción, bajo pena de clausura*

---

<sup>276</sup> Ibídem, pág. 72

<sup>277</sup> Ibídem, pág. 73

*de los diarios u obras periodísticas, y de condenárseles además a los gastos de impresión del timbre y del franqueo postal de tres mil ejemplares de dicha respuesta.*<sup>278</sup>

Pero es hasta 1822 cuando se incluye en el marco normativo de ese país a través de la iniciativa presentada por el diputado francés Mestadier a la Ley de Prensa, el 25 de marzo de ese año. El artículo 11 de la iniciativa concedía el derecho de réplica a toda persona nombrada en los periódicos de tal forma que tenía la facultad para que fuese insertada su contestación, con carácter gratuito, en el número más próximo, en un plazo de tres días y con un espacio que podía ser del doble de la nota que la considerada agravante.<sup>279</sup> Sin embargo, Jorge Islas dice que hasta el año de 1881 *“el derecho de respuesta se estableció en el estatuto de la imprenta.”* (...) *“Dos años más tarde, Bélgica y el estado germano de Baden adoptan el derecho de respuesta, seguidos por Grecia, algunos cantones suizos y el estatuto de Carlos Alberto, rey de Cerdeña y Piamonte. En los años cincuenta se suman Baviera, Dinamarca, España y Prusia, y en los sesenta le siguen Austria, Rumania, Luxemburgo, Sajonia, Berna y Alemania en 1874. Otros países que han retomado este derecho son Portugal, Checoeslovaquia, Serbia, Egipto, Colombia y Uruguay.”*<sup>280</sup>

El derecho de réplica fue tema de la *Convención Americana sobre derechos humanos* de la O.E.A. del 22 de noviembre de 1969 firmada en San José de Costa Rica, llamado *“Pacto de Costa Rica”*. En su artículo 14 dice:

“1.- Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se

---

<sup>278</sup> VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho Comparado de la Información”, óp. cit., pág. 26. También Islas L., Jorge, “El Derecho de Réplica y la Vida Privada”, en Alfonso Jiménez, Armando, coordinador, “Responsabilidad Social, Autorregulación y Legislación en Radio y Televisión”, Serie Estudios Jurídicos, Número 30, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, pág. 78.

<sup>279</sup> ISLAS L., Jorge, “El Derecho de Réplica y la Vida Privada”, en Alfonso Jiménez, Armando, coordinador, “Responsabilidad Social, Autorregulación y Legislación en Radio y Televisión”, Serie Estudios Jurídicos, Número 30, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, pág. 79.

<sup>280</sup> *Ibidem*, pág. 79.

dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.

“2.- En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán a las otras responsabilidades legales en que se hubiere incurrido.

“3.- Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística o cinematográfica, de radio o televisión, tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial.”

En México el derecho de réplica data desde la Revolución Mexicana, promulgado antes de la Constitución de 1917 por Venustiano Carranza. Se limita a la Ley de Imprenta porque no había radio y televisión. Dicha Ley carecía de “*Utilidad y eficacia*” por falta de un procedimiento contencioso sumario para hacer efectivo este derecho. Pese a ello, dicha Ley contemplaba en su artículo 27 la obligación de los periódicos de publicar gratuitamente las respuestas o rectificaciones que hagan las autoridades, empleados o particulares, debidas a alusiones en artículos, editoriales, párrafos, reportajes o entrevistas. La Ley establece la extensión máxima de la réplica: el triple del espacio ocupado por la alusión que se contesta para el caso de las autoridades y el doble para los particulares. En caso de exceso se debe pagar el excedente y no deben utilizarse injurias o expresiones que atenten contra la integridad y el decoro de las personas o cometa una infracción contra la Ley.<sup>281</sup> Actualmente el derecho de réplica ha sido incorporado al artículo sexto de la Constitución mexicana; pero carece de su ley reglamentaria, lo que lo hace todavía ineficaz.

Estas pretensiones legislativas son una primera definición jurídica del derecho de réplica que la concibe como una contestación en contra de algo que se ha dicho o afirmado por un medio en perjuicio de una persona; pero al mismo tiempo establecen las características que la contestación debe tener como el tiempo para hacerla, la gratuidad y el tamaño con que puede realizarse.

---

<sup>281</sup> *Ibidem*, pág. 82.

Desde el punto de vista del Diccionario de la Real Academia Española la réplica *“es la acción de replicar o expresión, argumento o discurso con que se replica, por lo que su sentido es el de responder contraponiéndose a lo que se dice”*<sup>282</sup>. Otro concepto lo proporciona Teodoro González Ballesteros quien dice que el derecho de réplica es: *“la facultad que se concede a una persona, física o jurídica, que se considere perjudicada en su honor, prestigio o dignidad, por una información, noticia o comentario, publicada en un medio de comunicación social y que le lleva a exigir la reparación del daño sufrido mediante la inserción de la correspondiente aclaración, en el mismo medio de comunicación e idéntica forma en que fue lesionado.”*<sup>283</sup> Por su parte Ernesto Villanueva puntualiza que el derecho de réplica *“consiste en el derecho que tiene una persona que haya sido afectada por informaciones inexactas o que le resulten agraviantes para interponer su réplica o respuesta en el mismo espacio donde fue difundida o publicada la información original.*

*“El derecho de respuesta es correlativo al derecho a la vida privada. Más aún, el derecho de respuesta representa el primer instrumento con que cuenta el ciudadano para acceder a los medios de comunicación para hacer valer sus puntos de vista sobre hechos que lastiman sus garantías públicas.”*<sup>284</sup>

Las garantías públicas que se protegen con este derecho tienen que ver con el honor, la reputación, la personalidad o la imagen, afectadas por la información errónea o tergiversada difundida por el medio y que pueden resarcirse con la publicación de las precisiones, aclaraciones o contestación en el mismo medio que dio pie al agravio.

---

<sup>282</sup> LIZARRAGA VIZCARRA, Isabel, “El Derecho de Rectificación”, Colección Monografías Arazandi, Editorial Arazandi, S.A., Navarra, España, 2005, página 30.

<sup>283</sup> GONZÁLEZ BALLESTEROS, Teodoro, “El Derecho de Réplica y Rectificación en Prensa, Radio y Televisión”, Reus, Madrid, 1987, pág. 30, citado por Villanueva Ernesto en “Derecho a la Información”, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Universidad de Guadalajara, Miguel Ángel Porrúa, Coeditores, Primera Edición, México 2006, Pág. 312.

<sup>284</sup> VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho Comparado de la Información”, óp. cit., Pág. 26

Desde el punto de vista del proceso de comunicación, la réplica representa un canal de enlace entre emisores y receptores, que promueve la veracidad y la conducta ética en la información que transmiten los medios de comunicación a la opinión pública. Esta consideración deviene del criterio de veracidad en el sentido de que el informador puede estar en el error, aunque también puede existir el dolo en la afectación provocada mediante una actuación deliberada e irresponsable. Ante esta circunstancia, el derecho de réplica permite al afectado el acceso al medio para dar su versión de los hechos o la respuesta al infundio que se cometa en su contra.

El derecho de réplica también ofrece a la sociedad el conocimiento de distintas valoraciones o puntos de vista sobre hechos y temas de interés público, con lo que contribuye a hacer eficaz la garantía del pluralismo político e informativo. Este principio es el sostén del derecho de réplica. Es decir, el bien jurídico que tutela el derecho de réplica es la pluralidad política e informativa, además del honor o a la integridad de la persona que también son protegidos con este derecho. Por lo tanto, no solamente se ejerce el derecho si se ataca a la persona, sino que el ejercicio mismo se potencia con la simple alusión a la persona, sea esta física o moral.

Para la ejecución del derecho de réplica se debe pronunciar la información o alusión inexacta causante de perjuicio a los derechos de la persona, el interés legítimo del replicante y el medio de comunicación masiva en que se dio a conocer públicamente. La fuente agravante puede consistir en la manifestación de una opinión personal, una fotografía, datos inexactos, ofensas etc., que por su naturaleza lesionen la integridad, la intimidad, la dignidad personal o la moral, o simplemente contenga un punto de vista contrario al que sostiene el aludido. La respuesta debe guardar correspondencia y proporcionalidad con la información o publicación causante del agravio, no debe ser contraria a la ley, a las buenas costumbres, ofensiva al periodista ni debe lesionar intereses legítimos de terceros. Los promoventes pueden ser personas físicas, personas morales o entidades públicas, ya sean directamente los afectados, sus parientes en caso de ausencia o de otros impedimentos o sus herederos cuando la persona aludida haya muerto

sin haber respondido. Además, el afectado puede realizar la acción judicial correspondiente en caso de que el medio de difusión se niegue a publicar la respuesta y aún en el caso de que si lo haga sus derechos quedan a salvo para que acuda por la vía civil o penal y reclame las responsabilidades legales en que aquél haya incurrido.<sup>285</sup>

El derecho de réplica ha estado ligado y en confusión con el derecho de rectificación. El derecho de réplica es atribuido a los particulares y el de rectificación a la Administración (función pública). Incluso, también existe la postura que le da al primero la vía para oponerse a una opinión que alude a la persona y al segundo en contra de una información falsa o incompleta. Ha habido una vaguedad entre réplica o rectificación. *“La rectificación, o acción y efecto de rectificar –dice Isabel Lizarraga- implica la acción de reducir una cosa a la exactitud que debe tener; procurar uno reducir a la conveniente exactitud y certeza los dichos o hechos que se le atribuyen; o bien contradecir a otro en lo que ha dicho, por considerarlo erróneo. (...) Así pues, en razón de estos vocablos, en nuestra opinión, realmente no hay una distinción semántica suficientemente como para considerar que réplica y rectificación pudieran designar derechos diferenciados, a pesar de lo cual hayan servido para aludir a dos ejercicios distintos, según la legitimación.”*<sup>286</sup> Sin embargo, a pesar de que la réplica y la rectificación tienen el mismo contenido jurídico, en la legislación española su ejercicio presenta una distinta titularidad: *“la primera se establece a los particulares y la segunda se adjudica a los poderes públicos.”* (...) *“Además la réplica se suele reservar para responder ante las opiniones, mientras que la rectificación se esgrime ante la comunicación de hechos.”*<sup>287</sup> En el Derecho Español (LO 2/1984, LO 1/1982 y 4/1980) se aplicaba para la radio y la televisión el derecho de rectificación sin distinción del sujeto activo. La réplica se usaba

---

<sup>285</sup> Ibídem, pág. 28

<sup>286</sup> LIZARRAGA VIZCARRA, Isabel, óp. cit., pág. 30.

<sup>287</sup> Ibídem, pág.16.

todavía en 1982 con relación a la prensa escrita, posteriormente con la ley LO/1984, este derecho se desarrolla con el nombre de derecho de rectificación.<sup>288</sup>

El Derecho de Rectificación o de réplica es, en donde éste instituido, el “*campo de batalla*”, entre “*el ciudadano de a pie y los medios de comunicación social*”. Es la única posibilidad, aunque restringida y parcial, que tiene el receptor de los medios para modificar o aclarar aquéllas informaciones que le aluden y que considera inexacta. Se produce entonces una contradicción “*entre dos derechos fundamentales: el derecho de los medios de comunicación a informar y el derecho del individuo al honor*”<sup>289</sup> Para Jorge Islas L., director del seminario de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho de la UNAM, el derecho de réplica es un mecanismo de defensa y protección jurídica de las personas en su vida íntima y privada, frente a actos de difusión que hayan vulnerado su buena fama, honor y reputación.<sup>290</sup>

En España es bajo el régimen de Franco cuando se dicta la Ley 14/1966, de 18 de marzo, de Prensa e Imprenta (la llamada Ley Fraga), que por primera vez distingue los derechos de réplica y rectificación, y los que regula de forma separada. Al respecto señala Isabel Lizarraga: “*El artículo 58 (que sería desarrollado por D. 746/1966, del 31 de marzo) establece el derecho de réplica para toda persona, natural o jurídica, que se considerase injustamente perjudicada por cualquier información escrita o gráfica:*

*“Toda persona natural o jurídica que se considere injustificadamente perjudicada por cualquier información escrita o gráfica que la mencione o aluda, inserta en una publicación periódica, podrá hacer uso del Derecho de réplica en los plazos y en la forma que reglamentariamente se determinen.*

*“Si el director de la publicación se negaba a insertar la réplica, el particular podía recurrir en queja ante el Ministerio de Información y Turismo... y la Administración*

---

<sup>288</sup> Ibídem, pág. 26

<sup>289</sup> Ibídem, pág. 30.

<sup>290</sup> ISLAS L., Jorge, “El Derecho de Réplica y la Vida Privada”, en ALFONSO JIMÉNEZ, Armando, coordinador, “Responsabilidad Social, Autorregulación y Legislación en Radio y Televisión”, Serie Estudios Jurídicos, Número 30, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, pág. 77.

*resuelve conflictos entre los particulares en una especie de actividad arbitral... una vez agotada la vía administrativa, se admitía el recurso contencioso-administrativo contra la resolución ministerial.”<sup>291</sup>*

Sobre el derecho de rectificación nos señala:

*“El derecho de rectificación, regulado por el artículo 62 (desarrollado posteriormente por el D. 745/1966) presenta un matiz de mayor obligatoriedad:*

*“Los Directores de las publicaciones periódicas están obligados a insertar gratuitamente en el número siguiente a su recepción (...) cuantas notas o comunicados les remitan la Administración o Autoridades, a través de la Dirección General de Prensa o de las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Información y Turismo, rectificando o aclarando información publicada en aquélla sobre actos propios de su competencia o función.*

*“El periódico no podía negarse a la publicación ni tampoco, naturalmente, modificarla, reducirla, ni incluir apostillas o comentarios. Además, el incumplimiento de la inserción estaba tipificado como infracción administrativa grave.”<sup>292</sup>*

La Ley de Ordenamiento del Derecho de Réplica de España (LODR) agrupó a los particulares y a los poderes públicos para el ejercicio del derecho de réplica y el de rectificación. En su artículo 1, párrafo 1º, define el objeto de derecho, el sujeto legitimado y ciertas condiciones para su ejercicio:

*“Toda persona, natural o jurídica, tiene derecho a rectificar la información difundida, por cualquier medio de comunicación social, de hechos que le aludan, que considere inexactos y cuya divulgación pueda causarle perjuicio”.*

La Ley de Prensa Francesa de 23 de julio de 1881 hace lo propio e incluye en su tipificación tanto actos de la prensa escrita como de los medios audiovisuales o cualquier medio de comunicación y conviene en que *“no es preciso que los hechos*

---

<sup>291</sup> LIZARRAGA VIZCARRA, Isabel, “El Derecho de Rectificación”, óp. cit., páginas 32 y 33.

<sup>292</sup> Ibídem, pág. 33

*que se aluden sean falsos, basta con que sean inexactos; pero si es necesario que su difusión pueda causar perjuicio, material o moral.”*<sup>293</sup>

Para no caer en actos de censura el derecho de rectificación no debe “*vulnerar el reconocimiento de que el responsable de una publicación es soberano al momento de determinar los contenidos.*” Es decir, que libremente decida que se incluye y que no en la programación. “*En este sentido, no se le debe imponer a los medios, dentro del marco legal, la obligación de publicar textos o informaciones no elegidas.*” La sentencia STC 35/1983, del Tribunal Constitucional de España traza el contenido que debe atribuirse al derecho de rectificación: debe afirmar el “*carácter puramente instrumental y su finalidad se agota en la propia rectificación de las informaciones publicadas*”; debe denunciarse por cuanto “*datos o hechos e incluso juicios de valor atribuidos a terceros, pero no frente a opiniones.*” y no debe infringir la garantía de comunicar libremente información veraz por cualquier medio de difusión. El Tribunal establece que el trámite para el ejercicio de este derecho debe ser sumario para garantizar la rápida publicación de la rectificación solicitada demanda al mismo tiempo que el ejercicio de este derecho “*debe ajustarse a requisitos que ofrezcan al medio difusor una garantía razonable de que la rectificación instada invalida en cierta forma la primera información, con lo que se pretende evitar la difusión de noticias de dudosa veracidad.*”<sup>294</sup> Los principios son reducción a los hechos, trámite sumario y rectificación con apariencia de veracidad (LO 2/1984, España).

Según esta Ley la publicación de la rectificación no implica que el medio de comunicación y el periodista se desdigan de su información ni que la misma sea falsa o menos cierta. “*No se está produciendo una ocultación o deformación de la realidad, sino que simplemente se están divulgando dos versiones diferentes de los mismos hechos, cosa que en realidad supone un complemento a la garantía de*

---

<sup>293</sup> *Ibidem*, pág. 35

<sup>294</sup> *Ibidem*, páginas 35 y 36

*la opinión pública libre. El acceso a una versión disidente (...) favorece, más que perjudica, el interés colectivo en la búsqueda de la verdad.”*<sup>295</sup>

Para la substanciación del procedimiento, *“la labor del Órgano Judicial, no consiste en darle curso automáticamente a la pretensión de rectificación. Puede éste admitir la pretensión o rechazarla cuando carezca de toda verosimilitud o resulte que pueda causar perjuicio al demandante, aunque no tenga este órgano obligación de realizar una investigación exhaustiva.”* Con el ATC 70/1992, del 4 de marzo, el derecho español define que la interposición de la rectificación no implica la exposición de prueba alguna que demuestre la falsedad de la información divulgada, basta, se dice en esa resolución, que quien ejercite la acción de rectificación alegue que considera dicha información inexacta.<sup>296</sup>

Las garantías mínimas que conforman el derecho de rectificación son:

“1° La rectificación se ha de realizar sólo ante informaciones referidas a los hechos y que puedan causar perjuicio al rectificante.

“2° El derecho se satisface con la publicación íntegra y gratuita de la rectificación, en los términos y en la forma que la Ley señala.

“3° El derecho de rectificación es sólo un medio de que dispone la persona aludida, para prevenir o evitar el perjuicio. Esta finalidad preventiva es independiente de la reparación del daño causado por la difusión de la noticia, que se podrá lograr a través de otros medios establecidos por la Ley.

“4° Para que se cumpla esta finalidad el trámite que la posibilite debe ser sumario, de manera que se garantice la rápida publicación.

“5° La sumariedad del procedimiento exime al juzgador de una indagación completa tanto de la veracidad de los hechos de la información como de la de los términos de la rectificación, por lo que ésta última, en un examen posterior, pudiera revelarse no ajustada a la verdad.

“6° A pesar de la sumariedad y rapidez del proceso, el ejercicio del derecho debe ajustarse a requisitos que ofrezcan al medio difusor de la información una

---

<sup>295</sup> Ibídem, páginas 39 y 40

<sup>296</sup> Ibídem, páginas 40 y 41.

garantía razonable de que la rectificación se apoya en elementos de juicio que puedan considerarse válidos. El derecho de rectificación no es un cheque en blanco que pueda amparar un privilegio o una prerrogativa injusta.

“7° La publicación de versiones contrapuestas no conculca el derecho a comunicar y recibir información veraz, sino que supone una garantía para la formación de una opinión pública libre.”<sup>297</sup>

## 5.2.- ASPECTOS JURÍDICOS RELACIONADOS CON EL DERECHO DE RÉPLICA.

El derecho de réplica y/o el derecho de rectificación tienen relación con la libertad de expresión y el derecho a la información. Se cuestiona si la rectificación o la réplica suponen un límite a la libertad de los medios de difundir información veraz y el derecho de toda la sociedad a recibirla.

Por otra parte tienen un vínculo indisoluble con el Honor y la intimidad de la persona. Dice al respecto Isabel Lizarraga: “...*el Derecho Civil ha incorporado la protección de la defensa inmediata del ser humano, en su ámbito más personal, a través de los derechos de la personalidad (derecho a la vida, a la integridad física, al honor, a la intimidad, a la imagen y a la identidad) (...) son, en última instancia derechos que se pueden considerar como naturales, inherentes a la dignidad de la persona, derivados de la propia naturaleza humana...*” Por su parte, el derecho de rectificación “*se refiere a un aspecto muy concreto de la tutela civil del derecho al honor y tiene una aplicación específica para la salvaguarda del mismo. El derecho de rectificación está destinado, dentro de esta esfera de protección de los derechos de la personalidad, a posibilitar la corrección de una información determinada (realizada a través de un medio de difusión) por aquella persona que se sienta afectada y que la considere inexacta y perjudicial (...)* El derecho de rectificación (...) *se sitúa en el vértice en que confluyen el derecho al honor y el derecho a la libertad de expresión... y se establece como límite a la libertad de*

---

<sup>297</sup> Ibídem, páginas 42 y 43.

*expresión 'el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia' (artículo 20.4 C.E.).*<sup>298</sup>.

Aquí entra una especie de censura que viene fundamentada en la protección de derechos relacionados con las personas y su condición social. No es aquella censura que busca ocultar la información en beneficio de quienes ostentan el poder. A pesar de ello no deja de ser polémica. Sin embargo, en general las legislaciones han establecido medidas cautelares, incluso sanciones como el secuestro de la publicación (en el caso de prensa escrita) o la suspensión de la emisión del programa de radio y televisión. Isabel Lizarraga reflexiona sobre la cuestión: *“El problema de las medidas cautelares, sustancialmente es que se convierte en una especie de censura previa, lo que en la polémica jurídica para unos puede ser un atentado contra la libertad de expresión. También existen medidas preventivas, con las que se pretendería evitar que una violación del mismo derecho se reitere en un momento posterior, para lo que se podría incluir la incautación de las fotografías y los negativos, de las grabaciones, (...) pero al igual que las medidas cautelares con las cuales no hay mucha diferencia, implica censura previa.”* Entonces existen otro tipo de medidas que no atentan contra otros derechos fundamentales: *“Las medidas reparadoras parecen ser la mejor alternativa para dirimir esta contradicción, entre las que encontramos la difusión de la sentencia, el derecho de réplica y la indemnización de daños y perjuicios”*<sup>299</sup>.

Para Isabel Lizarraga la difusión de la sentencia proporciona al agraviado *“una satisfacción moral al poner en conocimiento público la resolución del caso con constatación de su derecho al honor.”* Según el criterio del juzgador la publicación de la sentencia se puede hacer en su totalidad o puede ser un resumen de sus fundamentos jurídicos y de sus resoluciones. También en el fallo el Juez decidirá el lugar en que se ha de difundir, como puede ser el medio en que se dio la alusión o bien otros medios de comunicación.<sup>300</sup>

---

<sup>298</sup> Ibídem, páginas 19 y 20.

<sup>299</sup> Ibídem, páginas 24 y 25

<sup>300</sup> Ibídem, pág. 25

Por su parte la indemnización de daños y perjuicios, se fundamenta en el concepto de que la agresión al derecho del honor provoca daño moral. La valoración del daño la contempla la Ley con criterios como *“la difusión o audiencia del medio a través del que se ha producido y el beneficio económico obtenido.”* En cuanto a la demandada *“la responsabilidad en el pago de la indemnización tiene naturaleza solidaria, y se extiende al autor de la intromisión (el periodista) y al editor o director del medio de comunicación (por que éste tiene derecho de veto sobre las publicaciones que aparezcan en su medio)”*<sup>301</sup>

El derecho de réplica y/o de rectificación tiene relación con el contenido y la interpretación de la información difundida por los medios en cuanto que también sirve para valorar el trabajo del periodista y la presentación de información veraz. La rectificación, *“cuando se han producido informaciones erróneas, muestra la falta de malicia en el error de la información, y sirve para justificar la admisión de informaciones equivocadas, toleradas como veraces en el marco general de la libertad de expresión e información”*<sup>302</sup>

Ya antes tocamos el concepto de información veraz, al exponer lo relativo al derecho de acceso a la información pública. Aquí recordamos el concepto de acuerdo a la definición del Tribunal Constitucional de España en su sentencia STC 6/1988, del 21 de enero que define información veraz *“como aquella que no obligatoriamente corresponde con los hechos acaecidos, pero sí surge de una actitud diligente del informador, que obtiene y difunde rectamente una información, cuya exactitud total puede ser controvertible”*, además dice dicha resolución: *“Cuando la Constitución requiere que la información sea ‘veraz’ no está tanto privando de protección a las informaciones que puedan resultar erróneas –o sencillamente no probadas en juicio- cuando estableciendo un específico deber de diligencia sobre el informador, a quien se le puede y debe exigir que lo que transmita como ‘hechos’ haya sido objeto de previo contraste con datos objetivos, privándose, así, de la garantía constitucional a quien, defraudando el derecho de*

---

<sup>301</sup> Ibídem, pág. 26

<sup>302</sup> Ibídem, pág. 79.

*todos a la información, actúe con menosprecio de la veracidad o falsedad de lo comunicado. El ordenamiento no presta su tutela a tal conducta negligente, ni menos a la de quien comunique como hechos simples rumores o, peor aún, meras invenciones o insinuaciones insidiosas, pero sí ampara, en su conjunto, la información rectamente obtenida y difundida, aún cuando su total exactitud sea controvertible. En definitiva, las afirmaciones erróneas son inevitables en un debate libre, de tal forma que, de imponerse 'la verdad' como condición para el reconocimiento del derecho, la única garantía de la seguridad jurídica sería el silencio" (STC 6/1988, F.5°). También la STC 171/1990 (F. 8°) y STC 172/19090 (F. 3°).<sup>303</sup>*

Por tanto, la rectificación puede ser un atenuante si se produce espontáneamente por el medio de comunicación y puede servir para exonerar de responsabilidad sobre todo porque prueba que no hubo malicia en la información controvertida. Tal acción revela el compromiso con la búsqueda de la verdad y con el principio de diversidad de opinión.<sup>304</sup>

Sin embargo, no necesariamente la publicación inmediata de la rectificación significa que haya habido falta de malicia. Esta se manifiesta realmente con la existencia o inexistencia del dolo. Este existe aún cuando se difunde la rectificación porque el daño que se buscaba con la publicación de todas formas se infligió.

El ejercicio de rectificación y/o de la réplica, pasa entonces de ser un derecho a ser un deber para la protección del honor y de la veracidad y una premisa necesaria para utilizar las otras vías de defensa del mismo. Es una acción que promueve el pluralismo en la información, la participación de diferentes sujetos en la formación de la opinión pública, la libertad de expresión y de información y, además, puede ser una forma de reparación del daño.

---

<sup>303</sup> Ibídem, páginas 79 y 80.

<sup>304</sup> Véase STC 171/1990, STC 40/1992, STC 240/1992 y STC 41/1994, en Lizarraga Vizcarra, Isabel "El Derecho de Rectificación", óp. cit., páginas 80, 81, 82 y 83.

## 6.- LA RADIO, LA TELEVISIÓN Y EL DESARROLLO TECNOLÓGICO

La importancia del desarrollo tecnológico en materia de telecomunicaciones estriba en la posibilidad que abre para que cualquier persona de la sociedad pueda no solamente expresarse públicamente; sino también difundir sus opiniones, ideas y pensamientos. Es decir, la garantía de la libre expresión limitada hoy en día en cuanto a su real ejercicio a quienes ejercen el periodismo o de alguna forma son profesionales de la información o a quienes son dueños de medios de comunicación, concesionarios o permisionarios; puede ser realizada tanto por emisores como receptores en tanto la tecnología actual lo permite. El proceso de comunicación que exige la bidireccionalidad de la comunicación y en consecuencia que el emisor se convierta en receptor y viceversa es posible a raíz del desarrollo tecnológico. Las limitaciones técnicas que antes se imponían para la realización plena de la libertad de expresión, manifiestas tanto en las limitaciones de la prensa como en el limitado número de frecuencias del espectro radioeléctrico comienzan a ser superadas por consecuencia de la revolución que el mundo experimenta en el ámbito de las telecomunicaciones.

El sentido de revisar en este apartado la tecnología digital es llevarnos a comprender con mayor claridad este fenómeno. Las nuevas tecnologías de comunicación abren la posibilidad de que el individuo desarrolle ampliamente y de manera autónoma sus capacidades de expresión. Sin embargo, tecnológicamente la red permite ambas condiciones: la inclusión y la exclusión. Una u otra dependen del régimen político, de la democracia o de la dictadura.

### 6.1.- LA TECNOLOGÍA DIGITAL.

La digitalización es la conmutación de la información a señales en forma binaria mediante la presencia o ausencia de pulsos eléctricos, lo que quiere decir que la información puede traducirse de nuestro lenguaje ordinario a un lenguaje binario que permite su procesamiento y transmisión por medios electrónicos y eléctricos

utilizando frecuencias del espectro radioeléctrico, es decir, la parte del espacio aéreo por donde se propagan las ondas electromagnéticas de la radiodifusión. Este lenguaje se conoce con el nombre de lenguaje booleano. La información se traduce a una serie de dígitos y de aquí el término de transmisión digital.

La tecnología digital utilizada para la transmisión y procesamiento de información ha desaparecido la identidad del servicio con el de la red que lo soporta que venía asociada a la tecnología analógica que utiliza su propio canal de transmisión. Antes, las redes analógicas se diferenciaban según se tratase de transportar impulsos telegráficos, señales de datos, de voz, sonido o de imágenes, con distintas exigencias de capacidad de transporte según la señal a transmitir. Ahora, la conversión y la transmisión se han integrado en un solo mecanismo de comunicación que permite grandes ahorros de equipos, disminuir los costos de producción, así como elevar la calidad y eficiencia en las comunicaciones. El beneficio de este desarrollo en las telecomunicaciones abarca a toda la industria y por ello a toda la actividad económica, social y política de cualquier país.<sup>305</sup>

La tecnología digital posibilita el camino para la utilización de las bandas de radiocomunicación para que existan más canales de televisión debido a que en el espacio que ocupa una frecuencia pueden transmitirse hasta 4 canales de televisión. Las aplicaciones multimedia, sobre todo las que se basan en el procesamiento y transmisión de señales de video digitalizadas, a las nuevas redes de banda ancha, han posibilitado la aparición de la televisión digital con la que el usuario puede encargar la película de su elección y verla en el momento que determine desde su propia televisión (pay per view) o navegar por internet con el control de su aparato de televisión, como la Web TV que ya funciona en Estados Unidos.<sup>306</sup>

Pero el tránsito de la tecnología analógica a la digital no sólo significa más canales. La televisión digital es una nueva forma de producir, transmitir y consumir

---

<sup>305</sup> Véase HERRERA PÉREZ, Enrique, "Introducción a las Telecomunicaciones Modernas", editorial Limusa, México, 2006, páginas 9 y 32.

<sup>306</sup> LLANEZA GONZÁLEZ, Paloma, óp. cit., página 36.

televisión que permite una mejor calidad en la recepción de las imágenes y el audio; así como, algo muy importante para el proceso de comunicación, la interactividad de sus contenidos, es decir, entre el productor y el consumidor de los programas de tal forma que es posible la correspondencia entre los productores y los espectadores. El televidente tiene la posibilidad de elegir lo que quiere ver a la hora y en la forma que le convenga, lo que convierte a la bidireccionalidad o interactividad en una de las características esenciales de la televisión digital.<sup>307</sup>

Adicionalmente, la televisión digital trae consigo la desterritorialización y la homogeneización. La desterritorialización consiste en la transmisión de contenidos producidos por otros países; es decir, la circulación de contenidos que no tienen que ver con la cultura del país donde se observan. Son contenidos confeccionados por agencias noticiosas o productoras independientes que venden sus programas a la televisora; del mismo modo existen los productos importados, en los que se compran los derechos de autor de telenovelas, series o películas para retransmitirlas. Por lo que respecta a la homogeneización esta consiste en programas dirigidos a un público específico como los noticieros o los programas musicales, culturales y científicos.

La televisión digital en México está regulada por el Acuerdo por el que se Adopta el Estándar Tecnológico de Televisión Digital Terrestre y se Establece la Política para la Transición a la Televisión Digital Terrestre, publicado en el Diario Oficial de la Federación, con fecha del 2 de julio del 2004 y en el que se establece:

*“Para garantizar la continuidad del servicio de televisión analógica y el desarrollo del proceso de transición a la TDT (televisión digital), resulta necesario utilizar temporalmente un canal adicional por cada canal analógico, en el que se transmita digitalmente, de forma simultánea, la misma programación que se difunda en el analógico”.*

---

<sup>307</sup> TREJO DELARBRE, Raúl, “La Disputa por el Espectro Radioeléctrico”, Revista Zócalo, Sección Mesa de Redacción, Año VII, Número 89, México, Julio 2007, páginas 12 y 13.

Conforme lo establece este acuerdo, la conversión total de la televisión digital en México se dará hasta después del 2021, ya que contempla 16 años para la transición de la señal analógica a la digital, en los cuales se instaura la replica digital de todos los canales analógicos, en todas las zonas de cobertura servidas por la televisión analógica. Sin embargo la determinación de una fecha para la conclusión de las transmisiones analógicas está, todavía, sin establecer.

Desde el 2003, Televisa y Televisión Azteca usufructúan la señal digital y transmiten los contenidos de sus canales analógicos, 2 y 7, a sus canales digitales (también llamados canales espejo), 48 y 53, respectivamente. De tal forma que los canales digitales que operan estas empresas televisoras son repetidores de contenidos.

## 6.2.- LA CONVERGENCIA TECNOLÓGICA.

La conversión tecnológica significa el paso de la tecnología analógica a la tecnología digital. Esta convergencia abarca, como áreas principales, la informática y las telecomunicaciones. En estos campos se desarrollaron las redes telemáticas. Sobre este salto tecnológico nos dice la jurista especialista en materia de telecomunicaciones Paloma Llana González:

*“...han aparecido las redes telemáticas, con base fundamental en la Red Digital de Servicios Integrados (RDSI) desarrollada por las entidades de telecomunicación en las organizaciones internacionales de normalización (UIT, ISO, etc.). Estas redes son capaces de transportar las señales digitalizadas, es decir, transformadas en elementos binarios de información –comúnmente conocidos por bits- a distintos rangos de velocidad de transmisión, en función de las exigencias de los procesos asociados a la propia naturaleza de la información. Esto permite, por ejemplo, transmitir una conversación telefónica, acceder a Internet y ver televisión de pago al mismo tiempo y a través de un solo cable o una misma red.”<sup>308</sup>*

---

<sup>308</sup> LLANEZA GONZÁLEZ, Paloma, óp. cit., pág. 35.

El operador de telecomunicaciones requiere de una red troncal que comprende los enlaces de alta velocidad y las centrales de conmutación de tránsito. Esta red troncal puede ser utilizada para servicios ofrecidos por otros operadores mediante acuerdos de interconexión, si el operador está consolidado puede manejar todas las tecnologías: fibra óptica, cable coaxial y de pares, radioenlaces y satélite. Si se trata de la red troncal principal se utiliza fibra óptica dada su mayor capacidad y seguridad. Además debe contar con una red de acceso que constituye el último tramo de la comunicación y que permiten al usuario la disposición y utilización permanente de la red con una conexión desde el punto de terminación de la red hasta la central local. Esta red de acceso puede ser propia o compartida y como es la red que accede a los clientes se conoce como 'bucle del abonado'.<sup>309</sup>

#### 6.4.- EL TRIPLE PLAY

La conversión tecnológica permitirá a operadoras telefónicas y empresas de televisión por cable proporcionar servicios de telefonía, televisión y acceso a Internet mediante una misma conexión, lo que se conoce como el *triple play*.

Esta posibilidad activó el interés tanto de empresas telefónicas como operadoras de televisión por cable que llevó a un "*acuerdo de conversión*" con la finalidad de que las empresas de cable entren al mercado de telefonía, actualmente dominado por Teléfonos de México (Telmex), que controla más del 90 por ciento de las 21 millones de líneas telefónicas fijas en el país. Por otro lado, también permitirá a las operadoras telefónicas comenzar a ofrecer servicios de televisión por suscripción. El acuerdo, es controversial por la restricción impuesta a Telmex que le impide entrar al mercado de televisión por cable. El argumento es que como esta empresa cuenta con los recursos para aprovechar la convergencia tecnológica, ofrecer el "*triple play*" e ingresar al mercado de la televisión por cable, además de su red de líneas telefónicas; tendría un mayor alcance nacional y lograría una

---

<sup>309</sup> Ibídem, pág. 36.

mayor penetración que sus competidores, con menores costos, lo que se considera una desventaja para éstos, porque Telmex estaría en condiciones de reducir los precios al consumidor.<sup>310</sup> Por todo ello, no se le ha permitido a Telmex su incorporación a la televisión, la que también ha buscado en las frecuencias abiertas con la oposición de Televisa y TV azteca.

Las concesiones que el Estado realiza en este sentido, aún si incluyera a Telmex, no garantizan la pluralidad y participación ciudadana en el uso de este bien público, lo que produce una oferta de contenido limitada y compuesta por los mismos programas, especialmente de manufactura estadounidense con canales como HBO, Sony, TNT, MGM, Universal, etcétera”.

El hecho de que Telmex puede cumplir con las condiciones legales y tecnológicas al ciento por ciento –el cable se puede enviar vía telefónica o por red–, de que le permitieran participar, retirando las restricciones legales que hoy se lo impiden, no representa un paso hacia la democratización de la televisión; es más bien, la incorporación de un tercer monopolio en detrimento del interés social.

Siendo este el caso, la modificación de abril del 2006 al artículo 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que prevé que una empresa, sin importar su giro, puede operar una concesión de televisión por cable, a raíz de la convergencia tecnológica que permite enviar el servicio de cable por vía telefónica, no representa otra cosa que el reparto de las nuevas tecnologías favoreciendo sólo a la empresa privada y olvidando tanto al sector público como al titular de los bienes que representan: el pueblo.

---

<sup>310</sup> [www.uia.mx/prensa](http://www.uia.mx/prensa), Jueves 17 de agosto de 2006

## **CAPÍTULO II. ANTECEDENTES DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN.**

### **1.- ALGUNAS NOTAS SOBRE LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y JURIDICOS DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA CENSURA.**

#### **1.1 DE LA ESCRITURA A LA IMPRENTA Y ORIGEN DE LA CENSURA**

La historia del periodismo y del desarrollo de los medios de comunicación se encuentra estrechamente relacionada con la historia del hombre en su largo camino hacia su libertad personal y su libertad política, de las cuales depende el de informarse y expresarse libremente. También forma parte de esa historia el progreso técnico materializado en el uso de la imprenta, el cine y las ondas electromagnéticas para la comunicación masiva y, desde luego, en toda la tecnología venidera. Finalmente influye el progreso político, económico y social. En suma, esta historia nos refleja desde otro ángulo el enfrentamiento entre quienes ostentan el poder y quienes son sometidos por él, y desde esta perspectiva, en la conquista del derecho a comunicarse libremente.

Existen en la historia de la sociedad, momentos significativos que marcan las bases del proceso hacia la libertad de expresión. La aparición de la escritura, tres mil años antes de Cristo, significó una forma más perdurable y patente de conservación de los hechos con el registro histórico escrito que antes estaba sujeto a la memoria y a la transmisión oral. Si bien dicho registro fue producto de necesidades propias del comercio, del ejercicio religioso o el poder político, más que de una voluntad de asentar los acontecimientos históricos, la escritura transformó al hombre y a la sociedad.

La escritura evolucionó hasta llegar al uso del papel que permitió que los hechos escritos se difundieran con mayor amplitud.<sup>311</sup> Se diseñaron los jeroglíficos en papiros en el antiguo Egipto, con lo que se realizaron composiciones religiosas, relatos históricos, instrucciones y tratados científicos sobre medicina, matemáticas y astronomía. Posteriormente, aparece el pergamino, superficie para escribir, realizada con piel de oveja, que alrededor del año 200 a.C. comenzó a sustituir al papiro, utilizado para escribir en ellos textos sagrados y literarios. El papel surge en el año 105 en China, donde se fabricó durante 500 años. En el año 610 se implantó en el Japón, posteriormente en el Asia central y llega a Europa, llevado por los árabes, a través de España, donde surge la primera fábrica europea de papel alrededor del año 1150.<sup>312</sup>

Pero la escritura también demandaba la lectura, que fue del dominio exclusivo de unos cuantos, era un privilegio de las clases altas que, en gran medida, dirigían y controlaban la información y la educación. El conocimiento se convirtió en una herramienta usada para la opresión de la gran mayoría sumida en la ignorancia y la pobreza. A esta discriminación en la lectura se sumó más tarde la acción represiva con el fin de coartar la difusión de las ideas.

Durante el periodo de La Edad Media, que transcurre entre la caída del Imperio Romano y el Renacimiento, las noticias manuscritas se combinaron con distintivas y confinadas formas comunicativas. La comunicación masiva se realizó a través del púlpito, el sacramento de la confesión, la divulgación de la doctrina de Cristo; las homilías y los juglares que difundieron las crónicas, hazañas de guerreros, milagros y acontecimientos de la época de pueblo en pueblo. Algunos reyes escribieron sus gestas. Las narraciones de viajeros, los mitos sobre demonios,

---

<sup>311</sup> THOMPSON, John B., "Ideología y Cultura Moderna. Teoría Crítica Social en la Era de la Comunicación de Masas", óp. cit. páginas. 252 a 255.

<sup>312</sup> BAUTISTA LANDAETA, Lisandro, "Evolución de la Prensa Escrita Desde el Papiro Hasta Internet", en <http://www.lasrelacionespublicas.com/>, Artículos Medios de comunicación, Mayo 3, 2009, 10:11, consultado el 17 de septiembre del 2009.

magia y brujería, todas estas formas comunicativas arreglaron un estado de opinión colectiva alrededor de la fe y el pecado.

De aquí el oscurantismo predominante en la forma del control social que se ejerce sobre la población en general. El escrito manuscrito fue el medio de la comunicación y difusión de las ideas exclusivamente utilizadas por los señores feudales y la realeza para enterarse de los acontecimientos ocurridos en diversas partes, tanto de los hechos políticos, de las relaciones entre los reinos, del movimiento mercantil, de las intrigas cortesanas como de los enredos amorosos, comentarios y rumores. Constituyó tal escrito un arma de la clase dominante, ajena para los campesinos y la mayoría del pueblo que no sabían leer ni escribir.

El Renacimiento significó para Europa un movimiento avasallador que derrumbó muros y tendió puentes en lo que concierne al arte, la educación, la ciencia y la información; los cuales se abrieron paso con la fuerza de esta gigantesca ola social, la cual cimentó el progreso posterior de la humanidad con la lucha y el ascenso al poder de una nueva clase social. La comunicación se desarrolló a un nuevo estadio con este periodo en tanto nuevas capas sociales encontraron en el material escrito y en la lectura una herramienta a su servicio.

No obstante que la impresión xilográfica data aproximadamente de dos mil años antes de Cristo, y se desarrolló en China, fue la aparición de la imprenta ocurrida en la segunda mitad del siglo XV lo que implicó uno de esos momentos significativos y un gran paso hacia la libertad de expresión. Como es sabido, tal invención fue debida al orfebre de Maguncia, Johann Gensfleisch Gutemberg en el año 1450.<sup>313</sup> A la postre la misma se convirtió en una de las principales armas de difusión de la nueva ideología, sustentada en nuevos intereses económicos y un considerable desarrollo de la ciencia y de la tecnología; amplió los márgenes de

---

<sup>313</sup> THOMPSON, John B., op. cit., páginas 255, 256. . GONZÁLEZ ALONSO, Carlos, "Principios Básicos de Comunicación", Editorial Trillas, Quinta Reimpresión, México, 1997, asegura que durante el reinado de la Dinastía Chang, en Corea, hacia el Siglo XI después de Cristo, el herrero Pi Shang inventó la primera forma de tipografía mediante la impresión de tipos móviles hechos de madera, pág. 13.

información y educación entre la población y arrastró consigo a la sociedad a una revolución mundial.

En el siglo XV se produce la primera fundición de tipos móviles de metal los cuales se utilizaban para imprimir sobre papel con una prensa. A mediados de este siglo ya se fabricaban grandes cantidades de papel y con la evolución del renacimiento, la clase media próspera e ilustrada aumentó la demanda de materiales escritos. La figura de Martín Lutero y la Reforma Protestante dependieron en gran medida de la prensa y del flujo continuo de impresos. Para este momento histórico los fundamentos de la imprenta ya habían sido utilizados por los artesanos textiles europeos para estampar los tejidos. La imprenta se popularizó en toda Europa y mientras los impresores del norte de Europa fabricaban libros eminentemente religiosos, los impresores de Italia se especializaban en autores clásicos griegos y obras científicas de los eruditos renacentistas. Este invento contribuyó con la propagación de escritos que surgían para un fin particular o un hecho relevante.

Muchos historiadores señalan dicho acontecimiento como punto de partida de todas las transformaciones sociales, políticas y económicas en Europa. Las comunicaciones a través de las imágenes impresas constituyen uno de los pasos más trascendentes logrados por la humanidad. Es de Gutenberg y la imprenta de donde parte la masificación de la lectura y la necesidad de alfabetización de las masas. La lectura se convierte de patrimonio de élites, en producto cada vez más accesible a las mayorías. Los libros comenzaron a editarse en semanas cuando el mismo trabajo manuscrito tardaba 30 o más años. En casi toda Europa se desarrolló y creció constantemente el número de lectores y el interés de los que sabían leer por las nuevas obras políticas y filosóficas.<sup>314</sup> *“La alfabetización se fue extendiendo tanto que en la Francia prerrevolucionaria se ha calculado que aproximadamente el 57% de los hombres y el 27% de las mujeres sabían leer y escribir”*.<sup>315</sup>

---

<sup>314</sup> GONZÁLEZ ALONSO, Carlos, op. cit., pág. 14.

<sup>315</sup> RIVADENEIRA PRADA, Raúl, “La Opinión Pública”, óp. cit., pág. 80

Es de advertir, que la imprenta se convirtió en una herramienta fundamental de la ideología liberal que tuvo en la libertad de expresión una de sus principales banderas y en el periodismo su instrumentación. Con el progreso de la prensa paralelamente se fortaleció la difusión del arte, de la literatura, de la filosofía, de la ciencia, de la política, y de todas las manifestaciones del pensamiento. Por ello, en torno a la imprenta se presentó una de las manifestaciones de la confrontación de clases de esa época. El liberalismo captó millares de adeptos y se enfrentó con la realeza, las autoridades políticas y las eclesiásticas, cuyos intereses se vieron amenazados con el contributivo y paulatino impulso de la libertad de pensamiento. Los regímenes monárquicos y feudales opusieron la censura a la demanda de libertad lo cual tuvo consecuencias violentas que atentaron contra la vida de numerosas personas. La censura constituyó la acción desplegada por la autoridad o el gobernante que con la justificación de prevenir la difusión de “*falsedades, hechos inconvenientes u opiniones peligrosas entre los gobernados*”, prohibió la impresión y la divulgación de libros y publicaciones cuya lectura se pensaba nociva para el régimen o, en el menor de los casos, no permitía su divulgación sin la debida corrección, estudio o análisis realizado por una autoridad revisora.

La censura tuvo sus principios en la antigua Roma, en donde se proporcionaba el nombre de “censor” a los dos oficiales, que presidiendo el registro de los ciudadanos, establecían sus deberes para con el Estado. Esta idea de poder discrecional llegó a coligarse profundamente, aún con la apreciación de las obligaciones morales. La censura como forma romana del control del Estado sobre la conducta fue instituida en 1443. A C, y duró lo que la República siendo sólo suspendida durante el Principado.<sup>316</sup>

La censura dominó durante la Edad Media imponiéndose principalmente por la autoridad eclesiástica, asumiendo una forma más enérgica con la aparición de la imprenta y el movimiento de Reforma. En el año de 1501 el Papa Alejandro VI expidió en Roma, una Bula contra lo impreso sin autorización, y en 1572 se dictaron Bulas prohibiendo la redacción y publicación de noticias. El complemento

---

<sup>316</sup> GONZÁLEZ ALONSO, Carlos, óp. cit., página, pág. 4

de la censura fue el famoso “Índice Romano de Libros Prohibidos” en donde se proscribió la lectura de publicaciones contenidas en un catálogo.<sup>317</sup>

En Francia la censura alcanzó tal grado que Enrique II declaró la pena de muerte para el que imprimiera sin autorización oficial.

## 1.2.- EL PERIÓDICO: NACIMIENTO Y DESARROLLO DEL PERIODISMO

Se dice que los umbrales del periodismo están en la antigua Roma donde se comenzaron a plasmar anales históricos y actas en los que se publicaban edictos, noticias de sociedad, sucesos y comentarios. Existieron dos diarios de relevancia: el acta pública y el acta diurna de carácter oficial.<sup>318</sup> En el renacimiento europeo en especial el italiano, aparecieron en Venecia, las gazzetas, en las cuales se publicaban noticias de acontecimientos portuarios y comerciales, práctica esta que se propagó y popularizó por toda Europa.

La imprenta no se utilizó de inmediato para la difusión de noticias. Pasaron casi dos siglos para la publicación de hojas informativas periódicas. Al medio impreso se opusieron todavía los avisos manuscritos a los que, de alguna manera, se le concedía mayor autoridad. Al desarrollarse la imprenta se multiplicó el número de mensajes impresos y su empleo para la difusión de las noticias adquirió características y dimensiones crecientes. Sin embargo, para aquella época no se tenía todavía la idea de noticia con sus elementos de universalidad y periodicidad que la comprenden hoy. Pero con la imprenta las noticias manuscritas cedieron el paso a las noticias en hojas volantes que aparecían irregularmente, y

---

<sup>317</sup> El *Index Librorum Prohibitorum et Expurgatorum* fue creado en el año 1559 por la Sagrada Congregación de la Inquisición de la Iglesia Católica Romana (posteriormente llamada la Congregación para la Doctrina de la Fe). El *Index* contenía nombres de autores cuyas obras estaban prohibidas en su totalidad, obras aisladas de otros autores o anónimas y también un detallado repertorio de los capítulos, páginas o líneas que debían ser cortados o tachados. Esta labor correspondía a los bibliotecarios, que debían ocuparse de ellas antes de dejar los libros en manos de los lectores.

<sup>318</sup> BAUTISTA LANDAETA, Lisandro, óp. cit., <http://www.lasrelacionespublicas.com/>.

posteriormente a la publicación de boletines y compendios de noticias de los que surgieron los periódicos semanales.

Como es de suponerse la noticia impresa acabó con la noticia manuscrita y por tanto, la invención de la imprenta suministra el instrumento necesario para lo que llega a ser más tarde el periódico, el cual se convirtió en un medio formidable para la difusión universal del pensamiento y la comunicación de las ideas que llevó la educación, el conocimiento y la instrucción al alcance de grandes sectores de la población.<sup>319</sup> El periódico preparó el terreno para las transformaciones políticas venideras, apoyado por el desarrollo del correo impulsado por el escocés Thomas Witherings<sup>320</sup> en el siglo XVII. Se establecieron en Europa las postas para este medio enviándose a domicilio las publicaciones de los editores de la época. Las páginas impresas extraían la filosofía de los claustros universitarios para hacerla llegar a otros espacios incluso a los cafés londinenses o a los salones parisinos. La política, asimismo, encontró un medio de transmisión en las hojas impresas y así, entre más lectores más ejemplares editados y más temas tratados incluyendo más información de dentro y de fuera de cada uno de los países europeos.

Para los años treinta del siglo XVII, en Inglaterra, el monarca Jacobo I colaboró con la difusión de la "hoja de noticias, hasta que su sucesor Carlos I la prohibió. En dichas hojas, la cuestión medular era el ideal de la democracia y el componente político de obtención de la prosperidad del hombre, es decir, la implementación de un régimen político que inquiría cambios profundos en las bases sociales y clamaba por una participación más extensa del pueblo en las cuestiones referentes al Estado. El pensamiento revolucionario se nutrió también de las informaciones procedentes del contexto europeo difundidas en la isla. La expansión de las ideas a través de libros, cartas, panfletos, libelos, semanarios, controversias y discursos formaban las corrientes de opinión y causaban debates con la información recibida.

---

<sup>319</sup> THOMPSON, John B., op. cit., pág. 257

<sup>320</sup> MONZÓN ARRIBAS, Cándido, "Orígenes y Primeras Teorías Sobre la Opinión Pública: El Liberalismo y El Marxismo", consultado en Internet el 12 de diciembre del 2008. (Revista de Estudios Políticos Nueva Época, No. 44, Marzo-Abril de 1985, pág.85).

Simultáneamente las técnicas de impresión mejoraban gradualmente, como la tipografía artística que desarrollaba adelantos significativos. Así, ya a comienzos del siglo XVIII, se erigen las diversas ramas de prototipos de imprenta que junto con el desarrollo que tiene el grabado de dibujos e ilustraciones impulsado por la familia Didot<sup>321</sup> contribuyen al perfeccionamiento de la presentación de las impresiones.

Para el año 1457 se funda en Alemania uno de los primeros precursores del periódico impreso con la denominación *Nurenberg Zeitung*. En el año 1493 circuló en Europa una hoja informativa titulada *Descubrimiento del Nuevo Mundo por Colón*, y en América circuló para el año 1541 la *Hoja de México*.<sup>322</sup> Estas publicaciones carecían de periodicidad y constancia, características que adquieren las que se fundaron a partir de los años 1600.

Los primeros periódicos surgieron en Augsburgo y Estrasburgo, Alemania, en 1609.<sup>323</sup> En 1615 aparece el periódico Frankfurten Journal. Se considera que el primer diario del mundo fue *Leipziger Zeitung* aparecido en Alemania en 1660, aunque también se afirma que fue el *Daily Courrent*, de Inglaterra aparecido en 1702. En Francia el primer diario fue *El Journal* de París que asimismo apareció en 1702, y en 1703 se publicó *La Gaceta Rusa* en Moscú.<sup>324</sup> En 1640 se publica en Italia la *Gazzeta Publica*; en 1661 en Madrid nace la *Gaceta* y en 1695 en Inglaterra es fundado el *Stanford Mercury*.

---

<sup>321</sup> La familia Didot es una dinastía de impresores, editores y tipógrafos franceses que comenzó en el siglo XVIII. François Didot (1689-1757), primer impresor de esta familia. Su librería *À la Bible d'Or* reposa en el Muelle de los agustinos en París. François-Ambroise Didot (1730-1804), hijo de François, fue el inventor del sistema de medida en puntos tipográficos, realizó ediciones con las tipografías grabadas por su hijo Firmín. Consultado en <http://es.wikipedia.org/wiki/Didot>, revisado el 21 de febrero del 2007.

<sup>322</sup> BAUTISTA LANDAETA, Lisandro, óp. cit., <http://www.lasrelacionespublicas.com/>.

<sup>323</sup> THOMPSON, John B., "Ideología y Cultura Moderna. Teoría Crítica Social en la Era de la Comunicación de Masas", óp. cit., páginas 256, 557, 558 y 559.

<sup>324</sup> CASTAÑO, Luis, "Régimen Legal de la Prensa en México", Editorial Porrúa, S.A., Segunda Edición, México, 1962, pág. 4.

En Inglaterra, para el año de 1715 se había desarrollado una gran actividad editorial, aparecen varias publicaciones de periodicidad variable y con este desarrollo de la prensa empieza a emerger el concepto de opinión pública. A comienzo del siglo XVIII, el sistema político se percata del enorme potencial del medio informativo impreso como herramienta para moldear la opinión de la sociedad y para el año 1792 se promulga la primera ley que reglamenta la actividad de la prensa con el Libel Actm.

En América aparece en Boston para el año 1704, el Boletín de Boston; en México, la Gaceta de México y Noticias de España en el año 1722; en Perú la Gaceta de Perú en el año 1743; en Cuba es fundado la Gaceta de la Habana en el año 1764 y en Venezuela la Gaceta de Caracas en el año 1806, entre otros.<sup>325</sup> A finales del siglo XVIII la prensa toma matiz de negocio, se introducen innovaciones técnicas, se establece una infraestructura informativa para recoger la noticia y optimizar los sistemas de reproducción, se reducen los costos, se aumenta la capacidad productiva y en consecuencia aparecen periódicos emblemáticos como el The Times en el año 1785.<sup>326</sup>

En el siglo XIX, los efectos de la revolución francesa, trae como consecuencia en Europa una reacción conservadora y se enfrenta a la prensa liberal que trabajaba publicaciones de clara tendencia política que reivindicaron la libertad y el concepto de opinión pública. Entre tanto, para el año 1836 aparece el telégrafo lo que influye en el nacimiento de las asociaciones y agencias de prensa como organizaciones especializadas en la obtención y distribución de noticias; hay una búsqueda de la consolidación de la libertad de expresión. Los diarios se empiezan a caracterizar por el seguimiento serio y exhaustivo de las noticias y profundo análisis de sus consecuencias. Tras el triunfo del liberalismo los países occidentales reconocieron hacia 1881 la libertad de expresión lo que se traduce en

---

<sup>325</sup> BAUTISTA LANDAETA, Lisandro, óp. cit.

<sup>326</sup> *Ibidem*.

leyes del Estado en materia de prensa. En este período se produce la diversificación de este medio de comunicación: la prensa política que se caracteriza por la utilización del periódico como vehículo de transmisión de una ideología; La prensa informativa, su objetivo es el beneficio económico a partir de la noticia, lo que evolucionará hacia la prensa de masas del siglo XX. Aparecen a finales de este siglo un gran número de periódicos, de elites para las clases sociales altas, de gran calidad y elevado precio; populares, más baratos y sensacionalistas, para las clases más bajas y periódicos radicales de carácter político; se ha forjado de esta manera una gran masa de lectores que favoreció el desarrollo de las empresas informativas y produjo grandes beneficios económicos y políticos, estableciéndose las bases para el desarrollo del sistema periodístico del próximo siglo. La mayoría de países occidentales dictan leyes de prensa en la que se reconoce la libertad de expresión y organizan su estructura informativa, las agencias nacionales de información, las cuales mantienen cercanas relaciones con los gobiernos, se convierten en la piedra angular y son las que surten de información a los periódicos, bajo esta forma se produce la ubicuidad informativa y la tendencia a la uniformidad de la información propias del siglo XX.

El siglo XIX se caracterizó por los grandes inventos, el desarrollo industrial, la urbanización de las ciudades, y la consolidación del sistema económico capitalista. El hombre empieza a comunicarse masivamente, con mayor rapidez y distancia. Los medios de comunicación se nutren del avance tecnológico. La imprenta de Gutenberg se transformó radicalmente. De la fuerza muscular que la caracterizó durante cuatro siglos, pasó a la fuerza de vapor de agua que ya se utilizaba en la industria textilera. La primera imprenta de vapor fue impulsada por John Walter, hijo del fundador del "Time" de Londres que logró su funcionamiento para 1814 con un tiraje superior a los mil ejemplares por hora, mucho mayor a la capacidad máxima de la vieja imprenta manual que era de 270 ejemplares.<sup>327</sup> Walter comenzó con los servicios de noticias y fundó agencias en diversas partes del mundo, apoyándose en la fuerza del vapor que ganaba en el transporte con la

---

<sup>327</sup> RIVADENEIRA PRADA, Raúl, óp. cit., página 90.

locomotora y el barco de vapor. El correo cobró mayor fuerza e importancia y llegó el telégrafo. Para 1876 se inventó el teléfono, Alejandro Graham Bell realizó para esa fecha su primera demostración y dos años después se instaló la primera red telefónica en New Haven de la compañía Bell Telephone.<sup>328</sup> La tecnología siguió su desarrollo y la imprenta logró nuevas mejoras con la introducción del estereotipado y la sustitución del vapor por la electricidad. Entre 1870 y 1880 se fabricaron imprentas capaces de tirar hasta 18 mil ejemplares por hora. Además mejoró el papel por la utilización de pulpa pastosa en lugar del trapo pulverizado a mano y se abarató el producto.<sup>329</sup>

En 1886, Otto Mergenthaler inventa el linotipo, sistema mecánico que permite la composición de textos para periódicos, con el que comienza a emplearse el arte litográfico para ilustraciones, caricaturas y dibujos; Luis Daguerre inventa en 1839, la reproducción de la fotografía, en metal. En 1873 se inventa la máquina de escribir. Las comunicaciones físicas se desarrollan con la invención del automóvil que se suma a la locomotora y el telégrafo inalámbrico. La Revolución Industrial arrasaría el campo de las comunicaciones para sembrar un mundo masivamente comunicado.

Las agencias proliferaron, Julius Reuter fundó en 1849 la primera agencia noticiosa ofreciendo como producto la dotación constante de noticias de lugares distantes comenzando con palomas mensajeras y correo a caballo.<sup>330</sup> La tarea de recopilar noticias fue asumida por asociaciones de prensa como la Associated Press y la United Press Internacional, entre otras agencias, que los grandes periódicos controlaban como el Wall Street Journal, el Times de New York o el Christian Science Monitor.<sup>331</sup>

La demanda de periódicos y su consecuente crecimiento en el número de sus publicaciones también fue producto de reformas legales como la ley electoral

---

<sup>328</sup> *Ibidem*, pág. 92

<sup>329</sup> RIVADENEIRA PRADA, Raúl, *óp. cit.*, pág. 92; véase también Emery Edwin, H. Ault y Warren K. Agee, "Las Comunicaciones en el Mundo Actual", *óp. cit.*, páginas. 92 a 101.

<sup>330</sup> *Ibidem*, pág. 91

<sup>331</sup> EMERY, Edwin, AULT, Phillip H. y AGEE, Warren K, *óp. cit.*, páginas: 151 a 154.

francesa de 1831, que duplicó el número de electores de diputados, y la ley inglesa de 1832, que amplió los márgenes de participación en la vida política del reino permitiendo la irrupción de la pequeña burguesía; asimismo recibió impulso la popularización de la enseñanza con las escuelas públicas.<sup>332</sup>

El periodismo se transformó. Se diseñó un mundo más relacionado, mejor informado, se forjó una nueva conciencia. El siglo XIX representó para la prensa la competencia en tiradas, la publicación especulativa y sensacionalista y la representación ideológica del sistema capitalista. Es la época de penetración en el público por el ansia de vender más; de la publicidad comercial, resultado de la necesidad de más mercados para los productos de las fábricas y que abarató los costos de impresión. Para 1888 se editaban en Estados Unidos más de 60 millones de ejemplares por año, y aún así no se alcanzaban a cubrir los gastos de impresión y el déficit se cubrió con las entradas producidas por la publicidad que incluso trajo consigo jugosas ganancias.<sup>333</sup> Con las escuelas públicas se incrementa el número de personas que concurren a la escuela y aprenden a leer y a escribir y las ciudades se convierten en conglomerados humanos en los que se desarrolla una “clase media” conformada por maestros, empleados administrativos, médicos, burócratas y profesionistas en general; surgidos por las necesidades propias de la ciudad consistentes en servicios de limpieza, de seguridad, de vivienda, de construcción de vías para el transporte y sistemas de comunicación. En conclusión, el Siglo XIX impulsa el desarrollo de las comunicaciones con la Revolución Industrial, la Revolución Política, Educativa y Demográfica.<sup>334</sup>

Pero si el siglo XIX transformó las comunicaciones, el siglo XX es la era de los medios. Proliferan las editoriales, se agigantan los diarios, se organizan cadenas periodísticas, nacen la radio, el cine y la televisión y con todo ello la ciencia de las comunicaciones. El siglo XX es el reino de las comunicaciones masivas. Junto a

---

<sup>332</sup> RIVADENEIRA PRADA, Raúl, óp. cit., pág. 91

<sup>333</sup> *Ibidem*, pág. 94.

<sup>334</sup> *Ibidem* 94 y 95

esto aparece el avión que hace crecer descomunalmente el sistema de transporte mundial. El cine emergió primero como medio de información, surge gracias a las investigaciones científicas y desarrollos técnicos realizados por hombres como Luis Daguerre y Thomas Alva Edison.<sup>335</sup> Hechos considerados como relevantes se unieron para ser parte de los noticiarios que formaban parte de los programas en las salas de cine. La radio se inicia por las investigaciones e inventos de Guillermo Marconi, Lee De Forest, A. Fessenden y más tarde, la televisión combinaría los elementos visuales y sonoros del cine y la radio.

A principio del siglo XX los periódicos han asumido nuevas funciones en el orden social, político, económico y cultural de la sociedad, se convierten en un instrumento de gran influencia. Surgen así los consorcios de la información como el New York Time, con sus homólogos como Le Figaro en Francia, el Frankfurter Zeitung en Alemania, Il Corriere de la Sera en Italia y el Imparcial en España.<sup>336</sup>

Este es el siglo en el que se desarrollan los grandes monopolios de las telecomunicaciones y la información masiva: en el cine empresas como la Warner Brothers o la Twenty Century Fox que más adelante también entran al negocio de la música, la televisión y la radio; en la industria de la radiodifusión la KDKA de la Westinghouse, la WEAf de la American Telephone & Telegraph; la National Broadcasting Company y la NBC. También crecieron en el negocio la General Electric con su estación WGY, entre otras. En 1919 estas tres grandes empresas se unieron para conformar la Radio Corporation of América, con una subsidiaria, la National Broadcasting Company (NBC).<sup>337</sup> La formación de las cadenas de la radiodifusión anunciaba la concentración no solamente de los medios masivos de comunicación; sino también del ejercicio periodístico y de la información. Se gestaba el más duro oponente a la libertad de comunicación. Las pequeñas empresas debían incorporarse a las nuevas y potentes cadenas o desaparecer.

---

<sup>335</sup> EMERY, Edwin, AULT, Phillip H. y AGEE, Warren K, óp. cit., páginas: 101 y 102.

<sup>336</sup> BAUTISTA LANDAETA, Lisandro“, óp. cit.

<sup>337</sup> EMERY, Edwin, AULT, Phillip H. y AGEE, Warren K, op. cit., páginas: 102 a 106 y 165.

En este siglo se produce el uso de la desinformación como elemento de la prensa concentrada por grandes corporaciones y los Estados. La expresión de esta circunstancia se vive con intensidad en las dos grandes conflagraciones bélicas. De la publicidad se salta a la propaganda, utilizada para dirigir la conciencia social en torno a llamados intereses nacionalistas, a ganar adeptos, sembrar odios y destruir opositores. La propaganda se convirtió en un arma política del sistema político imperante. A ella recurren los gobiernos aún hoy para justificar acciones de guerra, de represión, políticas económicas y políticas sociales. Rovigatti definió la propaganda como *“el arte de penetrar, superando prevenciones y prejuicios... recurriendo aún a los sentimientos, a la fantasía y a la emotividad”*.<sup>338</sup>

La Primera Guerra Mundial, es un ejemplo patente en cuanto al uso de la propaganda y al mismo tiempo de la fuerza de la prensa, porque los periódicos eran el principal medio de información en el mundo, pero por otro lado los gobiernos los sometieron, los vigilaron y utilizaron para propagar ideas, sentimientos e información manipulados con objetivos bélicos. La rivalidad entre las naciones se alentó desde la prensa escrita y la hablada. Los periódicos se convierten en propagandistas, colaboraron con los ejércitos y difunden la visión política de sus Gobiernos, ayudaron a conservar la moral alta en el frente, la retaguardia y la población civil. En la Segunda Guerra Mundial, la técnica más resaltante fue la utilizada por Adolfo Hitler, denominada *“La propaganda mecanicista”*, implantada con la idea que ante un determinado estímulo, las poblaciones responderían con una misma respuesta.<sup>339</sup> La población en el mundo se dio cuenta de esta manipulación y afrontó la realidad enterándose finalmente de los horrores de la guerra. Los fines guerreristas de la propaganda definían la palestra política mundial con el ascenso de Hitler al poder en Alemania. En Italia Mussolini implantaba el fascismo y en España y Portugal se establecieron sendas dictaduras como las de Franco y Oliveira Salazar. Mientras, Japón incubaba

---

<sup>338</sup> Citado por RIVADENEIDA PRADO, Raúl, “La Opinión Pública”, óp. cit., pág. 100

<sup>339</sup> BAUTISTA LANDAETA, Lisandro, op. cit.

propósitos expansionistas. La Propaganda fue para el nazismo y el fascismo el principal instrumento de penetración, de terror psicológico y distorsión total de los acontecimientos; sirvió por ejemplo, para hacer aparecer ante los ojos del pueblo alemán y de otros países la anexión de Austria y la invasión de Checoslovaquia como “clamorosos” pedidos de los gobiernos de ambas naciones para evitar catástrofes políticas”.<sup>340</sup>

La radio sirvió para enfervorizar a los pueblos con cánticos, marchas, discursos, slogans. La prensa de oposición desapareció, así como todo vestigio de disidencia con el régimen. La información y opinión expresadas públicamente tenían la misma imposición vertical distorsionando el sentir colectivo. El cine también participó en la contienda; así, el arte de penetrar la conciencia fue ejercitado, perfeccionado y metodizado durante esta conflagración, y para ello fueron utilizados todos los medios de comunicación posibles.

Las dos guerras mundiales del siglo XX son una muestra de la manipulación colectiva que puede realizarse a través de los medios de comunicación actuales. Las prácticas aprendidas durante éstas se trasladaron a tiempos de paz, convirtiendo a la prensa, la radio, la televisión y el cine en enemigos principales de la libertad de expresión y de información. Estos instrumentos son utilizados para contar historias de modo falsificado: se utiliza la cámara para distorsionar imágenes, modelarlas a gusto, resaltar ciertos hechos, ocultar otros y manipular y adormecer conciencias con banalidades y oropeles. Los medios de comunicación conquistan así un papel preponderante que puede influir decisivamente en la toma de decisiones de alcance nacional e internacional.

Pero se sentaron las bases para el desarrollo de la técnica y la penetración de la conciencias a través del uso de los medios de comunicación. Pasada la guerra, la experiencia propagandística adquirida se transfiere en tiempo de paz en beneficio

---

<sup>340</sup> Véase: VIZCARRA, Silvia, “El Periodismo, en su Evolución Histórica: el Predominio del Enfoque Empresarial”, Revista Latina de Comunicación Social, Recuperado de: <http://www.ull.es/publicaciones/latina/2001/latina45diciembre/4509vizcarra.htm>

del poderío de los grandes consorcios que se habían desarrollado en los tiempos bélicos.

La guerra es una excelente excusa para la censura. En Estados Unidos se clausuraron periódicos durante la Guerra Civil. Con la Primera Guerra Mundial se estableció la Ley de Espionaje de 1917, que facultó a la Oficina Postal para retirar del correo publicaciones periódicas. En 1918 se instituyó la Ley de Sedición, que decretó como delito escribir o publicar escritos que se refiriesen al gobierno federal en lenguaje “*desleal, irrespetuoso, injurioso o descomedido*.”<sup>341</sup> Con esta cobertura legal, el gobierno la emprendió en contra de los periódicos escritos en alemán y sobre las revistas y los periódicos socialistas, que se oponían a la guerra, y sobre las publicaciones pacifistas. Así, *The Masses*, revista editada por Max Eastman y otro de los principales diarios socialistas, *Call*, de Nueva York, y *Leader*, de Milwaukee, fueron embargados por la Oficina Postal. El líder del partido socialista, Eugene Debs, fue a parar a la cárcel por decir que los aliados de Estados Unidos se dedicaban al saqueo. La gran prensa se puso al servicio de las autoridades para movilizar todos los recursos nacionales a través de la propaganda, hizo pocos esfuerzos por defender los derechos cívicos al llegar la “*reacción antirroja de la postguerra*.”<sup>342</sup>

Nace también en este siglo el fotoperiodismo, como respuesta a los otros medios, el cine, la radio y la televisión. La inclusión de las imágenes fotográficas es el síntoma inequívoco de que la transmisión de la imagen empieza a entramar un nuevo lenguaje comunicativo y alternativo.<sup>343</sup>

Para la década de los 70 principia una nueva revolución de la información. La computadora controla la producción industrial del periódico, dirige desde las redacciones electrónicas, las modernas fotocomponedoras, la realización de las

---

<sup>341</sup> EMERY, Edwin, AULT, Phillip H. y AGEE, Warren K, óp. cit., pág. 82

<sup>342</sup> Véase <http://www.spartacus.schoolnet.co.uk/Jeastman.htm> y <http://www.spartacus.schoolnet.co.uk/Jeastman.htm>, consultado en septiembre del 2010.

<sup>343</sup> BAUTISTA LANDAETA, Lisandro, óp. cit.

planchas para la impresión, la selección de colores, el control de las rotativas, lo que incluye control de papel tinta y calidad de impresión. Las transmisiones radioeléctricas y los servicios de telecomunicaciones se han visto afectados también por la computadora, lo que ha sido posible también por la tecnología digital. Han surgido nuevos instrumentos para la obtención de la información desde los correo electrónicos, las señales satelitales, los teléfonos celulares y las cámaras digitales que entre otros recursos han transformado los medios escritos tradicionales y a la radio y la televisión. El Internet logró imponerse en la sociedad con mayor rapidez en comparación a la escritura y la imprenta de tal manera que las sociedades que se resistan a este medio están condenadas al medievalismo informativo. El Internet acabó con el concepto de distancia para la obtención de la información de tal manera que estamos viviendo la “*infinita globalidad*”. Se puede considerar como un nuevo canal de comunicación donde convergen los medios de comunicación tradicionales porque se utilizan en el mismo la escritura y la fotografía de los periódicos, las imágenes de video de la televisión y el sonido de la radio; sumado a la interacción y personalización del mensaje, de tal manera que la prensa, la radio y la televisión, están presente en la red en su forma tradicional, surgiendo así la prensa, radio y televisión en línea. El periodismo tiene una nueva herramienta y hoy en día, con ella, la capacidad de transmitir y recibir mensajes a todo el orbe.

### 1.3.- EL PROCESO INGLÉS HASTA EL “LIBEL ACT” DE 1792

En Inglaterra, Enrique VIII lanzó en 1543 una proclama en la que exigía que los impresores obtuvieran permiso real antes de establecer sus talleres, prohibió la importación de libros, publicó listas de libros prohibidos y castigó a los que imprimían en contra de su persona y de su Consejo Privado. Después de 1557, se conformó una organización de editores y libreros con licencia, la Stationers Company, autorizada para reglamentar la labor de las imprentas y para realizar cateos en busca de material impreso de contrabando que no hubiera sido previamente registrado por ella. En 1637, la Reina Isabel I, mediante la llamada

Cámara Estrellada impuso el monopolio de la impresión limitando el número de imprentas a Londres, Oxford y Cambridge y ordenó que todos los libros y todos los impresos de cualquier materia fueran sometidos a previa censura e inscritos en un registro especial para analizar a cuales se les otorgaría licencia de publicarse; apercibidos de aplicar gravísimos castigos a los infractores de dicha orden. La censura obtuvo los más altos niveles de su rigor, mediante la formación de la Inquisición en 1554 por Pablo III y fue particularmente desarrollada y practicada en España. “En 1587 el jefe de un grupo de redactores de noticias, Anibelle Capello, fue detenido y conducido a Roma donde le cortaron la mano, le arrancaron la lengua y lo ahorcaron clavándole un cartel en el que se le declaraba embustero y calumniador”.<sup>344</sup> La ejecución anterior se concebía en acatamiento de una Bula expedida por el Papa Alejandro VI.

Levantada la prohibición de Isabel I en 1638, surgieron las “*hojas de polémica*” redactadas por los “*Cabezas Redondas*”<sup>345</sup> El Estado trató de contrarrestar los efectos de los escritos sin éxito y echó mano de la censura en 1643. Esta situación duró hasta que el Parlamento Largo disolvió la Cámara Estrellada, concediendo momentáneamente un espacio relajado a la imprenta, ya que poco después, el 14 de junio de 1643, impuso una nueva ley que restauraba la censura, no consintiendo que se imprimiere nada sin consentimiento o licencia, ordenando la destrucción de las prensas no autorizadas, la confiscación de los libros publicados sin licencia y la aprehensión de escritores e impresores de libros no autorizados.

Contra la orden de censura del Parlamento Largo, se hizo la primera defensa fundamental sobre la libertad de prensa por el poeta John Milton. En un escrito que llamó “*La Aeropagítica*” expresó: “*Quien a un hombre mata quita la vida a una criatura racional, imagen de Dios; pero quien destruye un libro, mata la razón misma.*” Además expresó: “*La orden de censura causa notable desaliento en la ciencia y paralización de la verdad, no sólo emperezando y mellando nuestras facultades en lo ya conocido, sino además desmochando y embarazando*

---

<sup>344</sup> CASTAÑO, Luis, “Régimen Legal de la Prensa en México”, op. cit. pág .5.

<sup>345</sup> RIVADENEIRA Prada, Raúl, “La Opinión Pública”, pág. 79.

*ulteriores descubrimientos que pudieran llevarse al cabo en sabiduría religiosa y civil*” Y termina con esta sentencia: “*Dadme la libertad de saber, de hablar, de argüir libremente, según mi conciencia, por encima de todas las libertades.*”<sup>346</sup>

A pesar de su inflexibilidad, la censura encontró una fuerte resistencia por lo que sobrevino entonces la clausura de todos los medios impresos, menos los oficiales. Todo este proceso acompañó la Revolución de 1648, con una opinión pública que se dejaba sentir y dejaba caer el peso de su presencia física en la Cámara de los Comunes, a partir de la *Glorious Revolution*.<sup>347</sup>

No obstante lo anterior, el Parlamento Inglés, promulgó el “Licensing Act” (concesión de licencias) o ley de censura de 1662, que estuvo en vigor hasta 1695 apoyado por la jurisprudencia inglesa. Ello en virtud de que los jueces hicieron válida una costumbre antigua que imponía que el derecho de publicar asuntos políticos era cuestión exclusiva del monarca.<sup>348</sup>

El jurista John Locke, en 1694, hizo una valiosa defensa de la libertad de expresión analizando la Ley de censura y manifestando las desventajas que su sostenimiento traía a Inglaterra en relación con otras naciones, especialmente Holanda. Ello en lo concerniente a la impresión de libros y de periódicos en idiomas distintos al holandés, que se vendían fuera de dicho país, logrando un significativo papel en el comercio librero con su consecuente ventaja económica. El Parlamento decidió en 1695, no renovar el “Licesing Act”, sin embargo no se podía escribir sobre cualquier materia y el Parlamento conservaba la prerrogativa del secreto de sus debates y los periódicos tenían tan pesadas cargas económicas que hacían casi tramposa esta libertad, como el impuesto del timbre, la obligación de otorgar fianza o caución para garantizar el abuso que podría hacerse de la libertad concedida y de venderse el ejemplar a determinado precio, con el fin de que la ilustración no llegara a las masas, dado que se pensaba que era peligroso para el gobierno. También se controlaba a los periódicos, restringiendo la garantía

---

<sup>346</sup> CASTAÑO Luis, Op. Cit., páginas 6 y 7.

<sup>347</sup> RIVADENEIRA Prada, Raúl, op. cit., pág. 79.

<sup>348</sup> CASTAÑO, Luis, op. cit. Pág. 8.

que la institución del Jurado –cuerpo de ciudadanos que no son jueces profesionales y que juzgan según su conciencia- establecía en favor de la libertad de los impresores ingleses. El Magistrado Mansfield argüía que en los procesos por abusos de la libertad de prensa, el Jurado no era quien debía decidir sobre la culpabilidad del procesado, sino que debía concretarse a establecer si éste era o no autor del escrito denunciado decidiendo los jueces comunes si éste era o no calumnioso o difamatorio y por tanto delictuoso, con lo que se coartaba enormemente, en la práctica, la libertad de impresión. Contra esa idea de Mansfield de libertad de prensa limitada, lucharon el diputado Erskine y el destacado liberal Fox,<sup>349</sup> quienes empujaron la iniciativa para que en el año de 1792 se promulgara una ley que se denominó el “Libel Act”, que incluía a la prensa periódica y no sólo a los libros como la del “Licensing Act”. Con dicha Ley se logró la difusión libre de las deliberaciones parlamentarias, también que se dejara en manos del Jurado el seguimiento completo del proceso para establecer la culpabilidad o inculpabilidad de los acusados.<sup>350</sup> Fue en esta época cuando el estadista Edmund Burke (1729-1797) dijo a los periodistas en una tribuna de la Cámara de los Comunes: “Vosotros sois el Cuarto Poder”<sup>351</sup>

#### 1.4.- LAS COLONIAS DE INGLATERRA Y LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA DE 1787.

Las Colonias de Inglaterra que formaron la Federación Americana estaban regidas, como en la Metrópoli, por las inflexibles disposiciones de la censura. Desde 1686 a 1730 la corona imponía censores con potestades para impedir que libros o panfletos fueran impresos sin su aprobación. El primer periódico llamado

---

<sup>349</sup> CASTAÑO, Luis, op. cit. pág. 8.

<sup>350</sup> *Ibidem*, pág. 8.

<sup>351</sup> Edmund Burke fue un escritor y pensador político británico whig (progresista), de la rama liberal-conservadora de dicho partido, que él llamaba *Old whigs* (viejos whigs) en contraposición con los *new whigs* (nuevos whigs), quienes al contrario que los *old whigs* apoyaban la Revolución Francesa. [http://es.wikipedia.org/wiki/Cuarto\\_poder](http://es.wikipedia.org/wiki/Cuarto_poder), revisado el 21 de febrero del 2007.

Publick Ocurrentes<sup>352</sup> editado en Boston, Massachussets en 1690 por Benjamín Harris, fue suprimido después de la edición inicial. Las palabras “*Publicado bajo autorización*” aparecieron en todos los periódicos de las colonias, hasta muy cerca de 1725.

Un acontecimiento relevante fue el juzgamiento de John Peter Zenger, en la colonia de Nueva York, en 1735, acusado de sedición por sus publicaciones. Zenger editaba el semanario, “El Journal” y con él servía a la causa de una corriente política de oposición al gobernador nombrado por el Rey. Fue encarcelado y sometido a juicio. El fiscal de la Corona argumentó que puesto que Zenger confesaba haber publicado los números del periódico cuestionados el caso estaba cerrado. El abogado defensor, Andrew Hamilton, esgrimió en su defensa:

*“... La cuestión que se ventila en este tribunal...no solo es el caso del pobre impresor... ¡No! Sus consecuencias pueden afectar a todos los hombres libres... en nuestra América. Es la causa más justa: la causa de la Libertad... la libertad de exponer el poder arbitrario, y de combatirlo... hablando y escribiendo la Verdad”.*<sup>353</sup> Zenger fue absuelto y el Tribunal no refutó el veredicto del jurado.

Después de ese periodo, con los progresos que la expresión del pensamiento alcanzaba en Inglaterra y al final del siglo XVIII, los periódicos gozaron ya de gran poder e influencia, preparando el contenido de la Constitución Americana, producto de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos, de la que Jefferson llegó a escribir en 1787: “*Si tuviere que decidir entre un Gobierno sin periódicos, o periódicos sin gobierno, yo no vacilaría un momento en preferir el segundo régimen.*”<sup>354</sup>

Los representantes de las trece colonias reunidos en Filadelfia en el Congreso de 1776, promulgaron su constitución cada una. Entre las nuevas constituciones de las colonias, sobresalió la de Virginia que llevaba un prefacio denominado “*Hill of Rights*” en el que se hizo una de las principales declaraciones de los derechos

---

<sup>352</sup> VIZCARRA, Silvia, óp. cit., disponible en [Http://www.ull.es/publicaciones/latina/2001/latina45dicembre/4509vizcarra.htm](http://www.ull.es/publicaciones/latina/2001/latina45dicembre/4509vizcarra.htm)

<sup>353</sup> EMERY, Edwin, AULT, Phillip H. y AGEE, Warren K, op. cit., pág. 79.

<sup>354</sup> CASTAÑO, Luis, “Régimen Legal de la Prensa en México”, óp. cit., pág. 11.

del hombre, refiriéndose en su artículo 12 a la libertad de prensa en los siguientes términos: *“Que la libertad de prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad y jamás puede ser restringida sino por los gobiernos despóticos.”* También las otras constituciones de las demás colonias, contienen disposiciones semejantes en cuanto a la libertad de prensa.<sup>355</sup>

La Constitución Federal de los Estados Unidos se promulgó en 1787 sin contener una declaración de derechos del hombre, en virtud del peso que sobre los miembros del Congreso Constituyente ejercieron los planteamientos del abogado Alejandro Hamilton, secretario de George Washington, que se difundieron en la colección de artículos publicados en Nueva York (1797-1788) en forma de libro con el nombre de “El Federalista” y conceptuados como exposición de motivos casi oficial de la Constitución Norteamericana. Postulaba Hamilton: *“A pesar de lo mucho que se ha escrito a propósito de la libertad de prensa no puedo resistir la tentación de añadir una o dos observaciones: en primer lugar observó que en la Constitución de este estado no existe una sola sílaba que se refiera a ella, en segundo, sostengo que lo que se ha dicho en los otros estados carece de todo valor. ¿Qué es la libertad de prensa? ¿Quién puede dar de ella una definición que no deje un ancho campo a los subterfugios? Afirmo que resulta impracticable y deduzco de esto que la garantía de la referida libertad, a pesar de las elocuentes declaraciones que se inserten a su favor en cualquier constitución depende en absoluta de la opinión pública y del espíritu general del pueblo y del gobierno y aquí a fin de cuentas es donde hemos de buscar la única base sólida de nuestros derechos.”*<sup>356</sup>

La Constitución prescindió de una Declaración de Derechos como los referentes a gozar de la vida y a la libertad, la libertad de religión, la libertad de prensa, la libertad de la persona bajo la protección no interrumpida del “*habeas corpus*” y el juicio por jurados, tanto en lo civil como lo criminal y en general establecer un mecanismo de control contra los abusos que los diferentes poderes podrían

---

<sup>355</sup> Ibídem, pág. 12.

<sup>356</sup> Ibídem, pág. 13

cometer. Con la insistencia de Tomás Jefferson, en su primera sesión el Congreso, en una serie de artículos suplementarios estableció una declaración de derechos que sometió a la consideración de los estados en 1789. Estos artículos se conocen como enmiendas a la constitución y los primeros diez constituyen el “*Hill of Rights*” de la Constitución. La enmienda número uno dice: “*El Congreso no pasará ninguna ley... constriñendo la libertad de hablar a la libertad de prensa.*” Al terminar la Guerra Civil Norteamericana, tres nuevas enmiendas fueron agregadas a la Constitución de los Estados Unidos, entre las cuales la número catorce en su Sección Primera se articula con la número uno al establecer que: “*Ningún Estado (de la Unión) expedirá ninguna ley que disminuya los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos y tampoco podrá privar a persona alguna, de su vida, libertad o propiedad, sin el debido ‘proceso legal’.*”<sup>357</sup>

Sin embargo, en 1798 se promulgaron las leyes contra los extranjeros y sediciosos con el objeto de deportar a los extranjeros indeseables y frenar las críticas al gobierno. La ley anti sediciosa procuraba el procesamiento de quienes “*escriban, expresen o publiquen... escritos falsos, escandalosos y maliciosos*” en contra del gobierno federal, sus funcionarios y legisladores, o sus leyes.<sup>358</sup> Jefferson, que era el vicepresidente, preparó las resoluciones de Virginia y Kentucky, propugnando “*la teoría de la nulidad*”, contemplando que los Estados podían negarse a cumplir o hacer cumplir las leyes del Congreso, si éstas eran anticonstitucionales. Para 1800, con Jefferson en la presidencia, caducó la ley anti sediciosa.

#### 1.5.- LA REVOLUCIÓN FRANCESA Y LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO DE 1789.

Es en Francia donde se legisla sobre las libertades de manera violenta, pasando sin transición por medio de un acto legislativo de su total negación a su

---

<sup>357</sup>Ibídem, pág. 14

<sup>358</sup> EMERY, Edwin, AULT, Phillip H. y AGEE, Warren K, op. cit., pág. 81.

codificación legal. Después de la Edad Media el absolutismo se impuso con la autoridad del Rey que fundamentó su gobierno por mandato divino. Sin perder de vista la importancia de la prensa la subordinó y la convirtió en una prensa de estado sujeta a la censura y la voluntad de los soberanos, ejerciéndola sin distinciones, así con la prensa política que tenía representantes en la Gazzette, como con la prensa científica representada por el Journal des Savants. También en asuntos literarios y problemas comunes representada por el Mercure.<sup>359</sup> Todas las anteriores publicaciones estaban infundidas y fiscalizadas por la monarquía; eran publicaciones oficiales, transmisoras de las ideas autocráticas y despóticas del gobernante. Pocas tenían permiso para editarse, y constantemente se perseguían las publicaciones que salían continuamente. *“El Gobernador de la Bastilla recibió aviso en 1667 de que tendrá que recibir a todos aquellos que sin permiso se dedicaban a componer o a vender gacetas y a dar noticias por escrito.”*<sup>360</sup>

Francia llegó a convertirse en el más alto exponente de la situación crítica de Europa, de una Europa conflagrada en la que se perfilaba el acenso de la burguesía sobre las tambaleantes estructuras del absolutismo en ocaso; dando lugar de esta manera a la idea democrática, individualista y liberal, mediante su revolución, dispuesta por la propagación de las doctrinas y teorías de intelectuales como Rousseau, Montesquieu, Diderot y Voltaire. Este último llegó a sostener la teoría de la libertad para atacar la libertad: *“estoy en desacuerdo con lo que decís, pero defenderé hasta la muerte vuestro derecho a decirlo”*.<sup>361</sup> La libertad de expresión fue declarada por el Parlamento de París recogiendo la demanda y la presión que se hacía desde los tres estados: *“que la primera de vuestras leyes consagre para siempre la libertad sin la cual las otras nunca serán conquistadas”*.<sup>362</sup>

---

<sup>359</sup> RIVADENEIRA PRADA, Raúl, “La Opinión Pública”, óp. cit., pág. 80

<sup>360</sup> CASTAÑO, Luis, “Régimen Legal de la Prensa en México”, óp. cit., pág. 9

<sup>361</sup> Ibídem pág. 9

<sup>362</sup> Ibídem, pág. 9

La revolución francesa proclamó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789; documento significativo en la historia jurídico-política del mundo, sugestionada según Jellinek por las constituciones de las colonias norteamericanas y la Federal que creó los Estados Unidos de Norte América.<sup>363</sup> En realidad todos esos documentos se influyeron entre sí mediante teorías y declaraciones de pensadores que los antecedieron. En la Declaración se constituyeron, entre otras libertades, la de expresión del pensamiento, e influyó en casi todos los países de Europa y América. Dice en su artículo 17: *“Ningún hombre podrá ser perseguido por razón de sus escritos que haya hecho imprimir o publicar sobre cualquiera materia si no provoca la desobediencia de la ley, el derrumbamiento de los poderes constituidos, la resistencia a sus disposiciones o cualquiera de los actos declarados crímenes o delitos por la ley”*. El artículo 10 de la Constitución que le siguió, de septiembre de 1791, en su sección de declaración de Derechos, dice: *“Nadie puede ser molestado por sus opiniones aún religiosas con tal que su manifestación no turbe el orden establecido por la ley.”* El artículo 11 dice: *“La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; todo ciudadano puede hablar o imprimir libremente, pero debe responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley.”*<sup>364</sup> Después, la Constitución Francesa de 1793 en su artículo 122 expresó: *“La constitución garantiza a todos los franceses la igualdad, la libertad, la seguridad, la propiedad, la deuda pública, el libre ejercicio de la religión, la instrucción general, los socorros públicos y la absoluta libertad de prensa, etc.”*<sup>365</sup>

Napoleón advirtió claramente el poder de la prensa y se apoderó de los medios. A comienzos del siglo XIX se impusieron en Francia medidas restrictivas mucho más severas que las disposiciones constitucionales de 1793. Se introdujo la prohibición de fundar nuevos periódicos y se clausuraron todas las imprentas, no

---

<sup>363</sup> Ibídem, pág. 9

<sup>364</sup> Ibídem, pág. 10

<sup>365</sup> Ibídem, pág. 10

oficiales. Napoleón impuso a los redactores y propietarios de diarios subsistentes el compromiso de “*fidelidad a la Constitución*”, para permitirles seguir en sus labores. Su control se dirigió al producto del medio no en su dominio aparentando que éstos seguían siendo propiedad privada, convirtiéndolos en instrumentos dóciles de su poder. Así se apoderó del principal diario francés, “*El Monitor Universal*” en 1799 mediante un contrato que le permitió conservar el derecho de propiedad a su dueño, pero a cambio de publicar los dictados oficiales.<sup>366</sup>

Los sistemas de control y censura se implantaron en las zonas conquistadas por Napoleón, como en Suiza y Alemania. En Inglaterra el periodismo se convirtió en uno de los principales enemigos del emperador. Sin embargo, el gobierno inglés, por temor a la difusión de las ideas que reivindicaban intereses de la incipiente clase obrera, elevó las cargas impositivas a los diarios.<sup>367</sup>

Con la restauración de la monarquía la libertad de imprenta fue quebrantada mediante continuados intentos de censura, de represión por los tribunales así como por impuestos del timbre y otras cargas entre las que se contaba, como en Inglaterra, la caución.<sup>368</sup> El 8 de octubre de 1830 Carlos X decretó la abolición de la previa censura, después de que se produjo la denominada Revolución de Julio considerada como “*un triunfo de los periodistas*”. Por ley se restauraron los juicios por Jurados que fueron garantía segura de dicha libertad. Para 1848 se eliminó el impuesto del timbre. Sin embargo un nuevo revés vendría en 1852 con un decreto ley que duró hasta 1868, que se conoció como “*Las advertencias*”, porque la autoridad tenía facultades para “advertir” a los periódicos si lo consideraba necesario, y si lo hacía dos veces causaba la suspensión temporal del periódico y tres veces la supresión. Napoleón III por Ley de 1866 acabó con la “*autorización previa*” y con “*las advertencias*”.<sup>369</sup>

---

<sup>366</sup> RIVADENEIRA PRADA, Raúl, “La Opinión Pública”, pág. 88

<sup>367</sup> *Ibidem*, pág. 90

<sup>368</sup> CASTAÑO, Luis, “Régimen Legal de la Prensa en México”, óp. cit., pág. 10

<sup>369</sup> *Ibidem*, pág. 15

## 1.6.- LA CENSURA Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN ESPAÑA DURANTE EL PERIÓDO COLONIAL.

Las Cortes de los Reinos de León y de Navarra, y de Castilla y de Aragón, que arrancaron desde la Edad Media, fueron las primeras de Europa que enunciaron los derechos del hombre adelantándose cien años a las proclamadas en Inglaterra. Sin embargo no evolucionaron ni se perfeccionaron como sucedió después en aquél país y en otros países de Europa. Son considerables las disposiciones de *“Alfonso IX en las Cortes de León en 1188 con las que prometió que no tomaría acción contra ningún hombre salvo por juicio de la Corte, entre ellas el Decreto de Valladolid, en 1297, que ordenó que nadie sería muerto ni privado de su propiedad hasta que su caso hubiere sido juzgado por Fuero y Ley”*<sup>370</sup>.

Los Reyes Católicos, Fernando e Isabel establecieron la censura en España mediante la orden dictada en Toledo el 8 de julio de 1502, con la cual decretaron las autoridades que debían ejercerla y las penas en que incurrían los infractores como las quemaduras de los libros y multas<sup>371</sup>. La censura fue aún más rigurosa durante el reinado de Felipe II quien en 1558 decretó la ley que estableció: *“2ª Quien imprimiera o diera a imprimir o fuere en que se imprima libro u obra en otra manera no habiendo precedido el dicho examen o aprobación y la dicha nuestra licencia en la dicha forma, incurre en pena de muerte y perdimiento de todos sus bienes y los tales libros y obras sean públicamente quemados.”*<sup>372</sup>

Felipe IV censuró los periódicos en 1627, por la Ley IX de la Novísima recopilación: *“... y así mismo no se impriman ni estampen relaciones ni cartas, ni apologías, ni panegíricos, ni gazetas, ni nuevas, ni sermones, ni discursos, ni arbitrios, ni coplas, ni diálogos ni otras cosas, aunque sean muy menudas y de*

---

<sup>370</sup> Ibídem, pág. 15

<sup>371</sup> Ibídem, pág. 18

<sup>372</sup> Ibídem, pág. 18

*pocos renglones sin que tengan ni lleven, primero, examen y aprobación de la Corte.*<sup>373</sup>

En España, en 1791, cerca de 100 años después de que en Inglaterra el Parlamento desechara el Licensig Act, en 1695, la censura ganaba terreno en el ámbito jurídico positivo. Carlos IV por auto del Consejo de 1791 *dispuso:* "Cesen los periódicos diarios a excepción del Diario de Madrid."<sup>374</sup> Así estaba la metrópoli, mientras las colonias se preparaban para su batalla.

### 1.7.- DESARROLLO DE LA RADIODIFUSIÓN Y FORMACIÓN DE LAS GRANDES CADENAS DE RADIO Y TELEVISIÓN.

Con la constitución de las cadenas de diarios se va conformando el monopolio de la información, progresivamente se apoderan de gran cantidad de publicaciones pequeñas imposibilitadas de competir con ellas. Para 1930, por ejemplo, las cadenas periodísticas controlaban el 43% de los diarios y el 54% de los periódicos dominicales en Estados Unidos.<sup>375</sup> La radio, la televisión y el cine se convirtieron en poco tiempo en los más poderosos influyentes sobre la sociedad propiciando notables cambios en la forma de vida orientándola al consumismo y al mercado, ideal para el sistema reinante y los dueños de la comunicación.

La radio, la Televisión y el cine significan más receptores, más informaciones, mayores posibilidades de penetración en los grupos sociales, en cada individuo, con avalanchas de mensajes. Las cadenas monopólicas no solo controlan periódicos, sino estaciones de radio y televisión. En la década de los noventa, los periódicos poseían más de 750 estaciones de radio y televisión y, en 76 ciudades norteamericanas, el único diario es también dueño de la estación local de radio.<sup>376</sup> En los inicios de la imprenta las posibilidades de información se condicionaban a los que sabían leer y escribir. Hoy eso no es obstáculo. Los mensajes llegan por

---

<sup>373</sup> *Ibíd*em, pág. 19

<sup>374</sup> *Ibíd*em, pág. 20

<sup>375</sup> RIVADENEIRA PRADA, Raúl, "La Opinión Pública", óp. cit., pág. 98

<sup>376</sup> *Ibíd*em, pág. 109.

medios auditivos o audiovisuales. A pesar de todo, estamos en el umbral de una nueva era para la libertad de expresión, para el derecho a la información y la comunicación en general.

Aunado a la monopolización de la información, la radio, la televisión y el cine son susceptibles a la censura, de acuerdo con las estipulaciones que rigen la concesión de licencias. Hemos visto que la concesión de licencias es práctica peligrosa y enemiga de la libertad de expresión. Sin embargo, para la operación de estaciones de radio y televisión es necesaria la concesión de las mismas. La contradicción se deriva del concepto del bien o dominio público y el número limitado de frecuencias.

#### 1.7.1.- EN ESTADOS UNIDOS

Cuando en 1776, las colonias declararon su independencia y el Estado de Virginia proclamó en su Constitución, antes que cualquier país del mundo, el derecho a la libertad de prensa, sólo existían en el país 39 periódicos. Poco después en 1820 había 512 de los que 24 eran diarios; en 1826 el número aumento a 900. En Los Estados Unidos se formaron más lectores de periódicos que en cualquier otra país, sin embargo estos correspondían a la clase política y rica.<sup>377</sup>

Las mayores tiradas de 2 mil ejemplares; pero con la fuerza del vapor, el ferrocarril y el telégrafo, la prensa adquirió cualidades industriales que permitieron para 1835 que James Gordon Bennet fundara el New York Herald con una publicación que pasó de los 40 mil ejemplares en 15 meses a 100 mil en 15 años; que J. Pidotzler promoviera el New York World (1883), que vendía un millón de ejemplares para 1897; que Horace Greeley creara, en 1841, el Tribuney; que H. Raymond, en 1851, lanzara el Times; que E. W. Scripps se convirtiera en los años 80 en propietario de la cadena de periódicos más grande del país, con un capital

---

<sup>377</sup> Claude-Jean Bertrand, "Los medios de comunicación social en Estados Unidos". Editorial Eunsa. Año: 1983, Pamplona, España, pág. 35.

de 50 millones de dólares, tres cadenas de periódicos y cuatro agencias, una de ellas la United Press. De los 235 periódicos que se formaron en 1800 se saltó a la cantidad de 2 mil 326 para fines del siglo, el número de diarios se había sextuplicado.

La era de los mass-media demandó más inversiones, por lo que la prensa formó parte del “*big business*”. Convertidos en grandes empresas industriales, los diarios vendieron sus audiencias y persiguieron solo su beneficio económico, obteniendo cuantiosos ingresos de la publicidad, que entre 1880 y 1910 se quintuplicaron. Además la prensa se incluyó en la estructura del poder, en muchas ciudades, los anunciantes comenzaron a controlar tanto a la prensa como a el aparato político.<sup>378</sup>

La tendencia a la concentración de los medios es un fenómeno mundial. Alcanza a todos los medios de comunicación. Al decir de la Dra. argentina en ciencias de la información, Silvia Vizcarra: “*las corporaciones de los medios de comunicación dominan la lucha por cientos de millones de mentes en la villa mundial: Bertelsman AG (Alemania), News Corporation Ltd (Australia), Time Warner Inc (Estados Unidos), Hachette SA (Francia), Capital Cities (Estados Unidos), Fujisankei (Japón), entre otras más pequeñas.*”, y afirma que “*... Este oligopolio global de los medios no es visible al ojo del consumidor, ya que existen una variedad interminable de soportes mediáticos -como periódicos, revistas, canales de televisión, radios, videocassettes-, que actúan a modo de un calidoscopio. Pero, si éste desapareciera y fuera reemplazado por firmas corporativas de propietarios de toda esta producción, el collage sería gris con los nombres de las pocas multinacionales de los medios de comunicación que actualmente dominan la esfera (...) Estas corporaciones juntas ejercen una fuerza que vuelve homogéneas las ideas, la cultura y el comercio. Aunque existen cientos de soportes mediáticos que se multiplican continuamente simulando una pluralidad,*

---

<sup>378</sup> *Ibidem*, pág. 36

*en el fondo, el mensaje, la jerarquía de valores que se transmite, la idea es siempre el mismo.*"<sup>379</sup>

En Estados Unidos para 1957, cincuenta y cinco de las cincuenta y siete estaciones de radio eran propiedad de cadenas radiofónicas o estaban afiliadas a ellas. También en el caso de la televisión predominó el sistema de cadenas como la C.B.S., la N.B.C. y la A.B.C. que ya se habían posicionado en la radiodifusión.

Desde 1912, el Congreso estadounidense legisló al respecto, estableciendo que el Departamento de Comercio debería expedir licencias a las radiodifusoras privadas, y asignarles longitudes de onda. El proceso se interrumpió durante la Primera Guerra Mundial porque las actividades inalámbricas quedaron bajo el control del gobierno, pero para 1919 las radiodifusoras privadas estaban experimentando de nuevo. El número de estaciones se elevó considerablemente. Existían para entonces una incipiente industria de la radio representada por la National Association of Broadcasters (Asociación Nacional de Radiodifusores) y la American Newspaper Publishers Association (Asociación Norteamericana de Editores de Periódicos). El Congreso expidió la Radio Act (Ley sobre Radio) en 1927, que entre otras cosas constituyó una comisión de cinco miembros, la Comisión Federal de Radio, para reglamentar todas las posibles formas de radiocomunicación. El gobierno, sustentándose en el interés del público y la calidad del servicio, asumió el control de todos los canales y se atribuyó la concesión de licencias a las radiodifusoras estableciéndolas por tres años.<sup>380</sup>

La formación de cadenas de radiodifusión comenzó en 1924 cuando la Eveready Battery Company compró tiempo en una docena de estaciones para un programa de una hora. En 1925, la AT&T había organizado una cadena encabezada por la W.E.A.F., con 26 salidas, que alcanzó a transmitir hasta Kansas. La Westinghouse y la General Electric conformaron otra cadena para competir con aquella,

---

<sup>379</sup> VIZCARRA, Silvia, "El Periodismo, en su Evolución Histórica: el Predominio del Enfoque Empresarial.", Revista Latina de Comunicación Social, 45. Recuperado el 14 de enero del 2009 de: <http://www.ull.es/publicaciones/latina/2001/latina45diciembre/4509vizcarra.htm>

<sup>380</sup> EMERY, Edwin, AULT, Phillip H. y AGEE, Warren K, op. cit., páginas 338, 340.

encabezada por la W.J.Z., de Nueva York, y la W.G.Y., de Schenectady. En 1926 las grandes empresas llegaron a un acuerdo, según el cual AT&T se retiraría del negocio de la radiodifusión, dejando en su lugar a la R.C.A., y a cambio de ello controlaría todas las formas de retransmisión en cadena. La R.C.A., la Westinghouse y la General Electric compraron en un millón de dólares la W.E.A.F. Luego constituyeron la National Broadcasting Company, como subsidiaria de la R.C.A. En 1930, la Westinghouse y la General Electric se retiraron de la radiodifusión debido a una demanda contra su monopolio; pero la R.C.A. y la N.B.C. perduraron, para entonces contaba ya con el 7% de las setecientas treinta estaciones que operaban desde 1927.

Otra gran cadena se constituyó en ese periodo. El Columbia Broadcasting System adquirió la W.A.B.C. de Nueva York, como su estación principal y llegado el año de 1934 contaba con noventa y siete estaciones afiliadas, en tanto que las cadenas de la N.B.C. tenían cinco veintisiete estaciones.

La promulgación de la Ley de Radio de 1927 fortaleció a las dos grandes cadenas, puesto que el número de estaciones fue reducido por la Comisión Federal de Radio con la autorización de sólo un grupo de cincuenta estaciones que para 1939, con excepción de dos, habían pasado a ser propiedad de las cadenas, o se habían afiliado a éstas. Las dos estaciones de canal libre que seguían siendo independientes, la W.G.N., del Tribune, de Chicago, y la W.O.R., de Nueva York, constituyeron en 1934 el Mutual Broadcasting System (M.B.S.), una tercera cadena, que comenzó a presionar por mejores condiciones para competir.

En 1934 se publicó la Ley de Comunicaciones que cambió el nombre de la Comisión Federal de Radio por la de Comisión Federal de Comunicaciones y este organismo, en 1943, obligó a la N.B.C. a vender una de sus cadenas a Edward J. Noble, quien en 1945 le dio el nombre de American Broadcasting Company (A.B.C.).

Con esta Ley, se amplió la autoridad del gobierno, al establecerse que la Comisión Federal de Comunicaciones se integrara por siete miembros con jurisdicción sobre todas las telecomunicaciones. El interés del público fue el

argumento fundamental en la necesidad de normar la transmisión radioeléctrica. Se dio a la Comisión autoridad para negar la renovación de la licencia en caso de flagrante desobediencia de la responsabilidad adquirida. La ley prohibió cualquier intento de censura por parte de la Comisión y estableció que a ninguna estación se le pueda requerir para que transmita o suprima determinado programa. Sin embargo, en 1941, la C.F.C. decretó que las radiodifusoras no pueden tomar partido en asuntos políticos y después, en 1949, que dichas estaciones podían opinar con honradez.<sup>381</sup>

Sin embargo, en Estados Unidos el camino de las corporaciones monopólicas de las empresas de medios de comunicación de masas siguió desarrollándose hasta convertirse en parte de la estructura de poder. De la formación de cadenas entre sí pasaron a la concatenación con industrias de otros sectores. Ana Isabel Segovia Alonzo señala, por ejemplo, que *“24 cadenas de periódicos (...) tenían 447 conexiones con otras corporaciones consideradas dentro de la élite (siguiendo los patrones de la revista Fortune), 97 con las 15 asociaciones de negocios más importantes (volvemos a encontrarnos con la Business Roundtable, Council on Foreign Relations, Committee for economic Development...), 24 con las 12 universidades privadas de mayor prestigio y 130 con los 47 clubes más elitistas de las distintas metrópolis.”*<sup>382</sup>

También nos dice como los directivos de estas corporaciones, *“hombres blancos”* en su mayoría, pertenecen a *“las capas privilegiadas de la sociedad”*, que generalmente son ajenos a las empresas mediáticas, sin ninguna experiencia en el sector y provienen de instituciones bancarias y se han desempeñado con *“mayor proporción”* en puestos gubernamentales. Son, afirma Segovia Alonzo, *“miembros de la “élite de la élite” (“inner group”), y son el vínculo con los intereses más generales del orden corporativo”*<sup>383</sup>

---

<sup>381</sup> EMERY, Edwin, AULT, Phillip H. y AGEE, Warren K, op. cit., 1967, pág. 166, 167, 168.

<sup>382</sup> SEGOVIA ALONZO, Ana Isabel, op. cit., pág. 83

<sup>383</sup> *Ibídem*

Nos proporciona algunos ejemplos: *“Thomas G. Ayers, director ejecutivo de Commonwealth Edison y director de Tribune Co., lo es también del First National Bank of Chicago, G. D. Searle, Northwest Industries, Sears Roebuck y Zenith Radio. William M. Martin, ex-presidente de la Federal Reserve Board y antiguo asistente del secretario del Tesoro, no sólo aparece en la junta de la Dow Jones Company, sino también en la de American Express, Caterpillar Tractor, Eli Lilly, Freeport Minerals, General Foods, IBM, Royal Dutch Petroleum y U.S. Steel entre otras. Por último, William W. Scraton, ex-gobernador de Pennsylvania y embajador en la ONU (entre otros cargos), además de en The New York Times Company lo podemos encontrar en American Express, Bethlehem Steel, Cummings Engine, IBM, Mutual of New York, Scott Paper, Southeast Banking, Sun Oil y Northwestern National Bank of Pennsylvania.”* Por lo que hace a los que se han desempeñado en altas funciones gubernamentales: *“Al Neuhart, ex-presidente de Gannett, valoró de forma especial la incorporación de William Rogers (ex-fiscal general y exsecretario de Estado) a la compañía. O de Nicholas Katzenbach, también exfiscal general, a The Washington Post Company. O de Clark Clifford, exsecretario de Defensa, a Knight-Ridder. Incluso los antiguos secretarios de Defensa Robert McNamara y Harold Brown, el ex-secretario de Estado Henry Kissinger o el antiguo director de la CIA William Casey han ocupado cargos en justas de administración de corporaciones de medios tan importantes como GE/NBC, CBS, The New York Times o Los Angeles Times. Pero los ex-funcionarios no sólo ocupan cargos importantes en la corporaciones, también son muy cotizados como lobbyist. La firma que representa en Washington a Viacom, Time-Warner y la NBC está dirigida por Tony Podesta, hermano del último jefe de personal de la Casa Blanca.”*<sup>384</sup>

Otro elemento que Segovia Alonzo nos expone es el financiamiento *“a partidos o candidatos políticos hechas por las corporaciones de medios de comunicación de masas y sus lobbies. Entre 1995 y 1996 –asegura- unos 3.200.000 dólares fueron donados por las cinco networks más importantes, sus corporaciones matrices o*

---

<sup>384</sup> Ibídem, pág. 84

*sus subsidiarias (en el siguiente orden: Disney/ABC, Time-Warner/CNN, News Corp./Fox, General Electric/NBC y Westinghouse/CBS). Según datos del Center for Responsive Politics (...), los mayores contribuyentes de las corporaciones de medios de comunicación a la campaña presidencial del año 2000 fueron Time-Warner (con algo más de dos millones de dólares), Disney/ABC (poco más de 1.800.000 dólares), News Corp. (casi 800.000), Viacom/CBS (cerca de 650.000) y en quinto lugar NBC/General Electric (casi 300.000). Los nombres, aunque en diferente orden, son los mismos. De 1993 a junio de 2000, Time-Warner contribuyó con 4.605.209 dólares, situándose muy cerca Disney (4.086.195). A mayor distancia se encuentran la National Cable Television Association (1.992.090), la National Association of Broadcasters (1.932.057), Tele-Communications Inc.”<sup>385</sup>*

Estados Unidos se convirtió en el país en el que la libertad de expresión fue atrapada por las corporaciones mediáticas, y a través de ellas, por las estructuras del poder.

## **2.- ALGUNAS NOTAS SOBRE LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y JURÍDICOS DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN EN MÉXICO.**

### **2.1.- LEGISLACIÓN, CENSURA Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN DURANTE LA COLONIA.**

La primera imprenta del Nuevo Mundo fue instalada en México en 1539 por Juan Cromberg.<sup>386</sup> La segunda en Lima, Perú, en 1584, la tercera en Potosí, Bolivia, en 1612; la cuarta en Boston, Estados Unidos, en 1638; la quinta en Guatemala en

---

<sup>385</sup> *Ibidem*, pág. 85

<sup>386</sup> Según BOHMANN, Karín, “Medios de Comunicación y Sistemas Informativos en México”, de editorial Alianza, México 1994; la primera imprenta del continente Americano fue establecida por el

1660 y la sexta en Buenos Aires en 1700. Todas las instalaciones e impresiones tipográficas estaban sujetas a las autorizaciones de la Corte Española y, generalmente se encomendaba su control a los representantes de la Iglesia, considerando a la imprenta como medio de difusión de la doctrina cristiana. La imprenta llega a América amordazada; pero predestinada a ser la vocera de la independencia.

Durante el periodo de dominación y sometimiento español, fueron promulgadas por la metrópoli en el año de 1681 las disposiciones para regir las colonias que fueron conocidas con el nombre de Leyes de Indias (Recopilación de Leyes de los Reynos de Las Indias). Tales leyes se completaban aplicándose supletoriamente las Leyes de Castilla, por disposición de la Ley Primera y Ley ij del Título 1ª del Libro II de la Recopilación mencionada.<sup>387</sup> Estas leyes, desde luego también las de Castilla de aplicación supletoria, constituyeron una indiscutible censura a la manifestación del pensamiento, como debía ser considerando que se impuso una relación de dominio, que además y con mayor evidencia, se reflejó en todo lo referente al material impreso. Así ningún libro podía ser publicado sin ser visto, revisado y aprobado por un Consejo,<sup>388</sup> según se puede apreciar a través de algunos de los siguientes postulados:

Ley Primera. *“Nuestros Jueces y Justicias de estos Reinos y de todas las Indias Occidentales, Islas y Tierras firme del Mar Océano, no consientan ni permitan que se imprima ni se venda ningún libro que trate de materias de Indias, y hagan recoger, recojan y remitan con brevedad a él, todos los que hallaren y ningún*

---

italiano Juan Pablos en la ciudad de México en el año de 1536. Página 57. También lo afirma GÓMEZ PALACIO Y CAMPO, Carlos, en “La Comunicación Humana” de Carlos Fernández Collado, Segunda Edición, McGraw Hill, México, 2001, página 154-155.

<sup>387</sup> Recopilación de leyes de los reynos de Las Indias, 1681, Tomo Primero, Edición Conmemorativa al V Centenario del Descubrimiento de América en el LXXV Aniversario de la Escuela Libre de Derecho, Editado por Escuela Libre de Derecho y Miguel Ángel Porrúa, México, 1987. Foja 126 frente y vuelta. Mandadas a imprimir y publicar por el Rey Carlos II, constando de Cuatro Tomos, Índice General y el índice especial al comienzo de cada tomo.

<sup>388</sup> Libro I, Título XXIV, “De los Libros que se Imprimen y pasan a las Indias”, óp. cit., fojas 123 vuelta a foja 125 vuelta.

*Impresor, ni Librero los imprima, tenga, ni venda; y si llegaran a su poder, los entregue luego a nuestro Consejo, para que sean vistos y examinados, pena de que el Impresor, o el Librero, que los tuviere, o vendiere, por el mismo caso incurrirá en pena de doscientos mil maravedíes y perdimiento de la impresión e instrumento de ella*

*“Ley ij. Que ninguna persona pueda pasar a las Indias libros impresos, que traten de materias de Indias sin licencia del Consejo*

*“Otrosi: ninguna persona, de cualquier estado y calidad que sea pueda pasar, ni pase a las Indias ningún libro impreso o que se imprimiere en nuestros Reynos, o los extranjeros que pertenezca a materias de Indias o trate de ellas sin ser visto y aprobado por el dicho nuestro Consejo, y teniendo licencia en la forma contenida en la ley antes de ésta, pena de perdimiento de el libro, y cincuenta mil maravedíes para nuestra Cámara y Fisco.*

*“Ley iij. Que no se imprima, ni se use arte, ni vocabulario de la lengua de los indios, sin estar aprobado conforme a la ley*

*“Ley iiij. Que no se consientan en las Indias libros profanos y fabulosos.*

*“Porque de llevarse a las Indias libros de Romance, que tratan de materias profanas y fabulosas y historias fingidas, se siguen muchos inconvenientes: Mandamos a los Virreyes, Audiencias y Gobernadores, que no los consientan imprimir, vender, tener, ni llevar, a distritos, y proveen que ningún Español, ni Indio los lea”.*

*“Ley Va “Que en los registros de libros para pasar, a las Indias, se pongan específicamente, y no por mayor.*

*“Mandamos a nuestros Presidentes y Jueces oficiales de la Casa de Contratación de Sevilla que cuando se hubieren de llevar a las Indias algunos libros de los permitidos, los hagan registrar específicamente cada uno, declarando la materia de que tratan, y no se registren por mayor.*

*“Ley Vj Que a las visitas de Navíos se hallen los provisos con los oficiales Reales, para ver y reconocer los libros.*

*“Rogamos y encargamos a los Prelados, que ordenen a sus Provisores puestos en Puertos de Mar, que cuando los oficiales de nuestra Real hacienda visiten los*

*Navíos que en ellos entraren, se hallen a las visitas, para ver y reconocer si llevaren libros prohibidos y mandamos a los dichos nuestros oficiales que no hagan las visitas sin intervención y asistencia de los Provisores, y de otra forma ninguna persona las pueda sacar ni tener.*

*“Ley Vii. Que los Prelados, Audiencias y Oficiales Reales reconozcan y recojan los libros prohibidos, conforme a los expurgatorios de la Santa Inquisición.*

*“Nuestros Virreyes, Presidentes y Oidores pongan por su parte toda la diligencia necesaria, y den orden a los oficiales reales, para que reconozcan en las visitas de Navíos si llevaren algunos libros prohibidos, conforme a los expurgatorios de la Santa Inquisición, y hagan entregar todos los que hallaren a los Arzobispos, Obispos, o a las personas a quien tocare, por los Acuerdos del Santo Oficio y rogamos y encargamos a los Prelados Eclesiásticos, que por todas las vías posibles averigüen y procuren saber si en su Diócesis hay algunos libros de esta calidad y los recojan y hagan de ellos lo ordenado por el Consejo de la Inquisición, y no consientan, ni den lugar a que permanezcan, ni queden en aquellas provincias.”*

Lucas Alamán, se refería a estas leyes en la siguiente forma: *“En América la imprenta estaba sujeta no sólo como en España a la inspección de la autoridad civil y eclesiástica no imprimiéndose nada sin licencia de ambas, después de un examen por personas comisionadas al efecto, y por cuyo informe constaba que lo escrito no contenía nada contrario a los dogmas de la Santa Iglesia Romana, regalías de su Majestad y buenas costumbres: sino que además no podía imprimirse libro alguno en que se tratasen cosas de Indias, sin previa aprobación del Consejo de éstas, habiéndose mandado recoger todos aquellos que circulaban sin este requisito, en lo que se había tenido tanto rigor que Clavigero, no pudo obtener permiso para imprimir en España en castellano su Historia de México, y tuvo que publicarla en Italia y en italiano; tampoco podía remitirse a Indias libros impresos en España o en países extranjeros en que se tratasen de ellas sin igual licencia, y para vigilar sobre el cumplimiento de estas disposiciones y de las que prevenían que no se llevasen libros “en que se tratasen materias profanas y fabulosas e historias fingidas” se mandó especificar el contenido de cada libro en*

*los registros para embarcarlos en España y provisos eclesiásticos y los oficiales reales debían asistir a la visita de los buques para reconocerlos, a todo lo cual se seguía la visita de la Inquisición y aunque en estas disposiciones hubiese alguna relajación no la había en la última.”<sup>389</sup>*

La prohibición se mantuvo hasta el siglo XIX cuando la imprenta escapó en parte del control de los colonizadores y se convirtió en tribuna de expresión ideológica y de opinión independiente. Este espacio conquistado por la prensa fue cimentado por la Constitución de Cádiz de 1812 que permitió el desarrollo de nuevas publicaciones independientes de la censura de la corona.

Hasta 1722, se fundó el primer periódico en México, Juan Ignacio de Castorena Ursía y Goyoneche, creó la *Gazeta de México y Noticias de Nueva España*, que publicaba sólo noticias religiosas y relativas al comercio. El *Mercurio Volante* vió la luz en octubre de ese mismo año impulsado por el Doctor Ignacio Bartolache con contenidos y noticias científicas sobre medicina y física. Posteriormente, Bajo la dirección de Manuel Antonio Valdez Murguía y Saldaña, se publicó de 1784 a 1809 la *Gazeta de México* con noticias y artículos religiosos y sociales; artículos científicos y anuncios. Este periódico fue el órgano del gobierno colonial.

La Independencia tuvo de aliados a los diarios “*La Gazeta*” en Buenos Aires, fundada en 1810; “*La Aurora de Chile*”, de 1812; “*Diario de México*”, publicado por Villaurrutia; “*El Despertador Americano*”, de Guadalajara, editado por Miguel Hidalgo en 1811, entre muchas otras publicaciones.<sup>390</sup>

## 2.2.- LEGISLACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN DURANTE LA INDEPENDENCIA.

Durante la Independencia de México, los insurgentes procesaron documentos jurídico-políticos relativos a los derechos nacionales y la organización política del

---

<sup>389</sup> ALAMÁN, Lucas, “Historia de México”, Tercera Edición, Tomo III, Editorial Jus, S.A. de C.V., México, pág. 182.

<sup>390</sup> BOHMANN, Karin, “Medios de Comunicación y Sistemas Informativos en México”, Alianza Editorial, México, 1994, páginas 57 y 58.

país. Los derechos de escribir y de publicar fueron establecidos en los primeros proyectos del derecho constitucional mexicano. Así, el trabajo de Ignacio López Rayón “*Los Elementos Constitucionales*” realizado en 1811 contempló en su artículo 29: “*Habrá una absoluta libertad de imprenta en puntos puramente científicas y políticas, con tal que estos últimos observen las miras de ilustrar y no zaherir las legislaciones establecidas*”<sup>391</sup>

En esa coyuntura, en España se proclamó por las Cortes Constituyentes la Constitución de Cádiz de 1812 ó Constitución Política de la Monarquía Española adoptada por las autoridades en las colonias españolas el 30 de septiembre de ese año.<sup>392</sup> Con la dominación de España por la Francia de Napoleón, la ideología de la Revolución Francesa se asentó en ella para posteriormente ser retomados por las Cortes Generales y Extraordinarias congregadas en Cádiz. Se promulgó la Ley de Imprenta que abolía la censura de cientos de años, aunque no abarcara los escritos religiosos. Las Cortes ordenaron en 1810 la libertad de imprenta, atendiendo entre otros argumentos el del diputado Pérez Castro, quien dijo: “*A que la libertad de imprenta es el único medio seguro de conocer la opinión pública, sin la cual no es posible gobernar bien, ni distinguir, ni dirigir convenientemente el espíritu público; y que sin esa libertad no podrá jamás la Nación, que es el comitente de las Cortes, rectificar las ideas de sus diputados, dirigirlos en cierto modo, y manifestarles su opinión.*”<sup>393</sup>

Algunas de las disposiciones trascendentales de esta ley se enuncian a continuación: “*Artículo Primero.- Todos los cuerpos y personas particulares, de*

---

<sup>391</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, “Comentarios al Artículo 6º” en “Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones”, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Tomo II, artículos 5º al 11º, México 2000, pág. 340.

<sup>392</sup> RABASA, Emilio O, coordinador, Serie Nuestra Constitución, “Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano”, Cuaderno No. 2, “De la Constitución de Cadiz a la de la República Federal de 1824”, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1990, p.12.

<sup>393</sup> Diario de las discusiones y actas de las Cortes de Cádiz. Ed. Imprenta Real. Cádiz, 1811. Tomo I, pág. 45, citado por Luis Castaño, op. cit., pág. 21

*cualquier condición y estado que sean, tienen la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anteriores a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que se expresaran en el presente decreto. Artículo Segundo.- Por tanto quedan abolidos todos los actuales juzgados de imprentas y la censura de las obras políticas precedentes a su impresión. Artículo Tercero.- Los autores e impresores serán responsables respectivamente del abuso de esta libertad quedando sujetos a la pena de nuestras leyes y a las que aquí se establecen según la gravedad del delito que cometan.”*

Sin embargo, en las disposiciones de 1810 de España, se contemplaron restricciones a la expresión del pensamiento que más tarde se impusieron en México por los Constituyentes de 1857. Así, por ejemplo, se estipuló el artículo cuarto, que decía: *“Artículo Cuarto.- Los libelos infamatorios, los escritos calumniosos, los subversivos de las leyes fundamentales de la monarquía, los licenciosos y contrarios a la decencia pública y buenas costumbres, serán castigados con la pena de la ley, y las que aquí se señalarán.”* Además, el artículo quinto, con el cual se instituyeron jueces y tribunales sancionadores: *“Artículo Quinto.- Los Jueces y Tribunales respectivos entenderán en la averiguación, calificaciones y castigos de los delitos que se cometan por el abuso de la libertad de imprenta arreglándose a lo dispuesto por las leyes y en este reglamento.”* Por otra parte, la libertad de imprenta no se dio en materia religiosa: *“Artículo Sexto.- Todos los escritos sobre materias de religión quedan sujetos a la previa censura y audiencia del interesado.”* Con el artículo veinte, se dejó abierto un proceso de inconformidad que permitía impugnar la resolución de censura ante otra instancia, la Junta Suprema: *“Artículo Veinte.- Pero si el ordinario insistiere en negar su licencia, podrá el interesado acudir con copia de la censura a la Junta Suprema la cual deberá examinar la obra, y si hallase digna de aprobación, pasará su dictamen al ordinario, para que más ilustrado sobre la materia, conceda la licencia si le pareciere.”*<sup>394</sup>

---

<sup>394</sup> Diario de las Cortes de Cádiz, págs. 50 y ss, citado por Castaño, Luis, pág. 21.

A pesar de que el modelo de la Constitución de Cádiz fue la constitución Francesa, no encontramos en aquella un catálogo de derechos del hombre como en esta última, aunque repartidos a lo largo de su contenido se encuentran varios artículos que enuncian estos derechos. Por ejemplo, los artículos 4, 131, y el 371. El artículo 4 expresa: “La nación estará obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas, la libertad civil y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”; el artículo 131 dice: “Las facultades de las Cortes son: (...) Vigésimocuarta. Proteger la libertad política de la imprenta” y el artículo 371 expone la libertad de prensa: “Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia y revisión o aprobación alguna anterior a la publicación bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes.”<sup>395</sup>

Es de tomarse en cuenta que no se toleraba aún en esta constitución la libertad en lo referente a ideas religiosas, dada la censura en el Decreto de Libertad de Imprenta. Este decreto promulgado en Cádiz se publicó en los demás reinos el 5 de octubre de 1812.

Por otra parte, en México, con la justificación de haberse advertido “*el abuso*” de dicha libertad en los periódicos por la publicación del impreso “*El Indio Constitucional*” impulsado por Alejandro Valdés reivindicando los derechos de los indios, se suprimió la Libertad de Imprenta por mando del mismo Virrey Francisco de Xavier Venegas el 5 de diciembre de 1812<sup>396</sup>.

La libertad de imprenta se restableció por Gaceta Extraordinaria del Gobierno de México (la Audiencia) el 19 de junio de 1820 y se suspendió de nuevo el 5 de junio de 1821. El Virrey, según las incidencias que importunaba la Constitución de Cádiz en España, suspendía o restituía la libertad de prensa, que además nunca

---

<sup>395</sup> Diario de las Cortes de Cádiz. Tomo VIII, pág. 94. Tomo IX, pág. 102 y Tomo XI, pág. 369, citado por Castaño Luis, “La Libertad de Pensamiento y de Imprenta, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1967, páginas 18-42. Véase también Carpizo, Jorge, “Nuevos Estudios Constitucionales”, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma De México, México 2000, pág. 397.

<sup>396</sup> CASTAÑO, Luis, óp. cit., pág. 23

estuvo vigente en España, y por tanto, tampoco en México, pero su importancia histórica descansa en la expresión del pensamiento jurídico y político de entonces.

La Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814 o Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, artículo 40, expedida por el Congreso impulsado por Morelos, es el primer documento mexicano que contiene el ánimo del régimen republicano enarbolado en Francia con su revolución.<sup>397</sup> No tuvo realización porque el Congreso tenía que cambiarse de un lugar a otro por las exigencias militares de la guerra independentista y concluyó con la muerte del rebelde. Pero la importancia de esta Constitución estriba en que la misma contiene en su capítulo quinto, dedicado a los derechos individuales, y llamado de la Igualdad, Seguridad, Propiedad y Libertad de los Ciudadanos, que la protección de estos derechos y su inviolabilidad deben ser *la norma principal del poder público*. El artículo 24 de la misma constitución dice: *“La Felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de éstos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas”* El derecho a la libertad de prensa se haya contenido en el mencionado capítulo, que en su artículo 40 dice: *“La libertad de hablar, de discurrir y de manifestar las opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano a menos que en sus producciones ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos”*. Y el artículo 119 del capítulo 8 refiriéndose a la misma libertad de prensa entre las atribuciones del Congreso, estatuye: *“Proteger la libertad política de imprenta”* Se advierte que aún se conservaba, como en el de Cádiz, la prohibición de hablar y de escribir libremente en materia religiosa.<sup>398</sup>

---

<sup>397</sup> VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho a la Información”, óp. cit., pág. 25.

<sup>398</sup> CASTAÑO, Luis, óp. cit., pág. 23. Véase Carpizo, Jorge, Nuevos Estudios Constitucionales”, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, México, 2000, pág. 397; y también Martí Capitanachi, Luz del Carmen, “Democracia e Información” óp. cit., pág. 102.

La misma suerte tuvo el Plan de Iguala, como los Tratados de Córdoba y las Disposiciones de la Junta Provisional Gubernativa de Iturbide. En los primeros se registraron instrucciones concernientes a la organización política del país con la conquista del poder y la victoria de la Independencia. Por lo que respecta a la Junta Provisional Gubernativa, encontramos algunas disposiciones en las que se advierten los intereses del absolutismo y la protección de acaudalados españoles y criollos, civiles y religiosos, a fin de conservar sus privilegios y explotaciones, en oposición a las nuevas normas liberales que privaban en España, con el restablecimiento de la Constitución de 1812.

El 13 de diciembre de 1821 se promulga el Reglamento Adicional para la Libertad de Imprenta por la Soberana Junta Provisional Gubernativa. En su artículo primero estipulaba: *“Se declaran por bases fundamentales del imperio: Tercera: La estrecha unión de todos los actuales ciudadanos del imperio, o perfecta igualdad de derechos, goces y opiniones, ya hayan nacido en él, o ya del otro lado de los mares”*.

El 14 de diciembre de ese mismo año, bajo el concepto de que con la libertad de imprenta se pueden cometer abusos, se dictó un decreto que reintegró la censura. Con dicho decreto, *“Las Bases del Imperio y La Libertad de Imprenta”*, a través de su artículo sexto, se nombraron fiscales que imponían penas corporales hasta de seis años de prisión; y con su artículo tercero se impuso la privación de honores y distinciones a los que cometieron ataques a las bases del Imperio que entre otras, eran la unidad de religión católica sin tolerancia de otra alguna y la estirpe imperial hereditaria.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, del 18 de diciembre de 1822 contempló:

*“Artículo 17. Nada más conforme a los derechos del hombre, que la libertad de pensar y manifestar sus ideas; por tanto, así como se debe hacer un racional sacrificio de esta facultad, no atacando directa o indirectamente, ni haciendo sin previa censura, uso de la pluma en materia de religión y disciplina eclesiástica, monarquía moderada, persona del emperador, independencia y unión, como principios fundamentales, admitidos y jurados por toda la nación desde el*

*pronunciamiento del Plan de Iguala, así también en todo lo demás, el gobierno debe de proteger y protegerá sin excepción la libertad de pensar, escribir y expresar por la imprenta cualquiera conceptos o dictámenes, y empeña todo su poder y celo en alejar cuantos impedimentos puedan ofender este derecho que mira como sagrado.*

*“Artículo 18. La censura en los escritos que traten de religión o disciplina eclesiástica toca al juez ordinario eclesiástico, que deberá darle dentro de veinticuatro horas, si el papel no llegare a tres pliegos, o dentro de seis días si pasase de ellos. Y si algún libro o papel sobre dichas materias se imprimiese sin licencia indicada, podrá dicho juez eclesiástico recogerla y castigar al autor e impresor con arreglo a las leyes canónicas. En los demás puntos del artículo anterior, la censura la hará cualquier juez de letras a quien se pida la licencia en los mismos tiempos; pero bajo su responsabilidad, tanto al gobierno si fuera aprobatoria, como a la parte si fuera condenatoria.*

*“Artículo 19. Como quiera que el ocultar el nombre de un escrito, es ya una presunción contra él, y las leyes han detestado siempre esa conducta, no se opone a la libertad de imprenta la obligación que tendrán todos los escritores de firmar sus producciones con expresión de fecha, lo que también es utilísimo a la nación, pues así no se darán a luz muchas ineptias que la deshonran a la faz de las naciones cultas.”<sup>399</sup>*

De esta época es uno de los artículos que es ejemplo del pensamiento predominante al respecto: La base primera del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana del 16 de mayo de 1823; entre los derechos ciudadanos numeraba: *“Base Primera (...) Los ciudadanos que la componen tienen derechos y están sometidos a deberes. Sus derechos son: 1º. El de libertad, que es el de pensar, hablar, escribir, imprimir y hacer todo aquello que no ofenda los derechos de otros”.*<sup>400</sup>

---

<sup>399</sup> VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho a la Información”, óp. cit., páginas 25 y 26.

<sup>400</sup> CASTAÑO, Luis, óp. cit, pág. 26

### 2.3.- LEGISLACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN EL PERIODO POST INDEPENDENTISTA HASTA LA REVOLUCIÓN DE 1917.

El sistema republicano en México, se implantó en octubre de 1824. La Constitución fue precedida por un Acta Constitutiva de la Federación Mexicana expedida por el mismo Congreso que le dio origen el 31 de enero de 1824 y se centró en la organización de la estructura política. Sin embargo, se encuentran distribuidos en todo su contenido la enunciación de los derechos del hombre. El Acta Constitutiva refiere respecto a la libertad de prensa, en su artículo 13: *“Pertenece exclusivamente al Congreso dar leyes y decretos: “Para proteger y arreglar la libertad de imprenta en toda la Federación.”; y en su artículo 31: “Todo habitante de la Federación tiene libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades de las Leyes.”*

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 31 de enero de 1824<sup>401</sup> describe a la Libertad de Imprenta en su artículo 5 que dice: *“Las facultades del congreso son: ... 3ª- Proteger y arreglar la libertad política de imprenta de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio y mucho menos abolirse en ninguno de los Estados o Territorios de la Federación.”* Artículo 161.- *“De las obligaciones de los estados. Cada Uno de los Estados tiene obligación: (...) IV. Proteger a sus habitantes en el uso de la Libertad que tienen de escribir, imprimir, y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, cuidando siempre de que se observen las leyes generales de la materia.”* Y en el artículo 171, se instruye un seguro para sostener el valor imperativo de la libertad de imprenta al estipular: *“Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y del acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la Nación Mexicana, su religión, forma*

---

<sup>401</sup> CASTAÑO, Luis, óp. cit., pág. 26. Véase también Andrade Sánchez, Eduardo, “Comentario al Artículo 6”, en “Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones”, op. Cit., pág. 342.

*de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes supremos de la Federación y de los Estados.”*

En asuntos religiosos se prohibía la libertad de cultos, dado que la católica se seguía considerando como la religión del Estado. En esta Constitución, a diferencia de la de Cádiz y de Morelos, emerge una tentativa de protección de los derechos individuales como el de prensa, que se aprecia en el inciso sexto de la fracción V del artículo 137 en la que se asienta que la Suprema Corte queda autorizada para *“conocer de las infracciones de la Constitución y leyes generales según se prevenga en la ley.”* Se trató de implantar un sistema controlador de la constitucionalidad que no se llevó a cabo porque no se expidió, durante su vigencia, la ley especial para reglamentar dicho sistema controlador, que hubiera establecido las bases del juicio de amparo que surgió después.

La contradicción entre libertad de expresión y censura no solo se refleja en el terreno constitucional, también se libra una lucha en otros ámbitos jurídicos con la expedición de leyes, reglamentos, proyectos y, además, en las planeaciones de la administración. Con el Gobierno de Valentín Gómez Farías, se estipuló en el punto primero del Programa de Administración en 1833: *“Libertad absoluta de opiniones, y supresión de las leyes represivas de la prensa”*.<sup>402</sup>

La Constitución de 1824 sobrevivió hasta 1835, cuando el país se vio envuelto en levantamientos, motines y cuartelazos, que quitaban y ponían presidentes. Después de 1835 se dictaron leyes centralistas en la que la *“fianza previa o la caución como medio preventivo y de control de la libertad de prensa fue una de sus características”*. La condición de la caución fue advertida por los constituyentes de las Siete Leyes de 1836, al implantar en su artículo 1<sup>a</sup>: *“En ningún punto de la república podrá establecerse imprenta alguna sin que el dueño o dueños, previamente y ante autoridad política superior del lugar, presten caución bastante de estar a derecho en los casos de responsabilidad que designen las leyes vigentes de la materia.”* Este decreto de 1836 dispuso el cierre del periódico

---

<sup>402</sup> ANDRADE, Sánchez, Eduardo, op. cit., 343.

cuando no se complete este depósito, sabiéndose acreedor a “*dos advertencias del gobierno*” y con pena de prisión de declararse insolvencia económica.<sup>403</sup>

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 establecieron el Poder Conservador, que respecto de la libertad de imprenta en su artículo 2 instituyeron: “*Son Derechos del Mexicano (...) fracción séptima: Poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura, sus ideas políticas. Por los abusos de este derecho, se castigará cualquiera que sea culpable en ellos, y así en esto como en todo lo demás, quedan estos abusos en la clase de delitos comunes; pero con respecto a las penas, los jueces no podrán excederse de las que impongan las leyes de imprenta mientras tanto no se dicten otras en esta materia.*”<sup>404</sup> Las ideas religiosas no se incluyen en este postulado.

Posteriormente, el 30 de junio de 1840, se elaboró el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales, que en su Artículo 9 fracción XVII convenía: “*Son derechos del Mexicano: XVII. Que pueda imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia ni censura previa, bajo las restricciones y responsabilidad que prescriban las leyes.*” Con respecto a este Proyecto de Reforma, es relevante el voto particular del diputado José Fernando Ramírez quien expresó lo siguiente:

*“Libertad de imprenta: Siempre he estado y estaré por ella, pues acaso por la ninguna perspicacia de mi talento, estoy convencido hasta la evidencia de que cualquiera traba anterior a la publicación de un impreso, es atacar por la raíz, o más claro, destruir la libertad de escribir y quebrantar sustancialmente el artículo constitucional que la garantiza. Entre la libertad de imprenta y su supresión no han encontrado los políticos un medio prudente que pueda contener los abusos que se cometan en uno u otro extremo. Pero si convienen en que todo obstáculo para la publicación es necesariamente su destructor. En tal conflicto aconsejan que pesándose los bienes que pueda ocasionar su libre ejercicio, con los males de su supresión, debe inclinarse la balanza al mayor peso, y en consecuencia permitirla*

---

<sup>403</sup> CASTAÑO, Luis, óp. cit., pág. 29

<sup>404</sup> Ibídem., pág. 27.

*o prohibirla del todo. Es difícil que haya país en que no sean mayores las ventajas que trae al público la libertad de imprenta, que la supresión de ella.*"<sup>405</sup>

Posteriormente, en su artículo 7, fracción III, del primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 25 de agosto de 1842, se estipuló:

*"La Constitución declara a todos los habitantes de la República el goce perpetuo de los derechos naturales de la libertad, igualdad, seguridad, propiedad, contenidos en las disposiciones siguientes:*

*"III. Ninguno puede ser molestado por sus opiniones, y todos tienen derechos para publicarlas, imprimirlas y circularlas de la manera que mejor le convenga. Jamás podrá establecerse la censura, o calificación previa de los escritos, ni poner trabas a los escritores, editores o impresores, que las estrictamente necesarias para asegurarse de la responsabilidad de los escritores".*

Por su parte, el artículo 5, fracción II, del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, del 26 de agosto del mismo año contemplaba:

*"La Constitución otorga a los derechos del hombre, las siguientes garantías:*  
*"II. La libertad de las ideas está fuera del poder de la sociedad: su manifestación privada en el seno de la familia o de la amistad, no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial, y su exposición sólo será un delito en caso de que ataque los derechos de otro, o de provocación a algún crimen: la ley fijará terminantemente estos últimos casos."*<sup>406</sup>

El segundo Proyecto de Constitución Política de la República mexicana, del 2 de noviembre de 1842, instituía en su artículo 13, fracción IX:

*"La Constitución reconoce en todos los hombres los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, otorgándoles en consecuencia, las siguientes garantías:*

*"IX: Ninguno puede ser molestado por sus opiniones, y todos tienen derecho para publicarlas, imprimirlas y circularlas de la manera que mejor le convenga".*

---

<sup>405</sup> ANDRADE, Sánchez, Eduardo, óp. cit., pág. 343.

<sup>406</sup> VILLANUEVA, Ernesto, "Derecho a la Información" óp. cit., pág. 27. Véase también Andrade Sánchez Eduardo, óp. cit., pág. 344.

Mas adelante, otro cuerpo constitucional, Las Bases Orgánicas de 1843, tuvieron como promotor al general Antonio López de Santa Ana y establecieron una organización jurídica subordinada al presidente de México. Fueron la legitimación del despotismo constitucional y sustituyeron el “*Supremo Poder Conservador*” con una estructura política controlada, Gobierno Central y Ejecutivo, con facultades extraordinarias que lo autoriza para imponerse sobre los demás poderes, de manera que las disposiciones sobre la libertad de imprenta eran letra muerta, igual que todo lo establecido por estos gobiernos centralistas. Plantean estas leyes en el Título Segundo: *“Son derechos de los habitantes de la República: (...) Artículo 9ª- Ninguno puede ser molestado por sus opiniones, y todos tienen derecho para imprimirlas y circularlas sin necesidad de previa calificación y censura. Artículo 10.- Los escritos que versan sobre el dogma religioso o sagradas escrituras, se sujetarán a las disposiciones de las leyes vigentes y en ningún caso será permitido escribir sobre la vida privada. Artículo 11. Una ley clasificará los abusos de la libertad de imprenta, designará sus penas y arreglará el juicio; no pudiéndonos fijar otras faltas que las siguientes: contra la religión, contra la moral y buenas costumbres, bienes, provocación a la sedición y desobediencia a las autoridades y calumniando a los funcionarios públicos en su conducta oficial. Artículo 12. Ni serán responsables los impresores sino en el caso de que no se aseguren de la responsabilidad del editor o del escritor en la forma legal; una ley secundaria establecerá el tiempo que dure esta responsabilidad.”*

Si bien es cierto comienza a proscribirse en las leyes a la censura, de igual forma algo de ella se preserva al centrar el debate en las limitaciones de la libertad de imprenta, considerando a la vida privada, la paz pública y la moral como cercos que deben ser inquebrantables.

El Reglamento de la Libertad de Imprenta, promulgado por Decreto del 14 de noviembre de 1846 sancionado por el Supremo Gobierno Provisional y publicado por bando nacional el 14 del mismo mes y año por el General de Brigada José Mariano de Salas, encargado del Supremo Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, contempló lo siguiente:

*“Que considerando:*

*“Primero. Que la facultad de expresar el pensamiento por medio de la imprenta, es uno de los primeros del hombre, y la libertad de ejercerlo, una de las más preciosas prerrogativas que reconoce en los ciudadanos el sistema representativo;*

*“Segundo. Que los escritores pueden abusar de la imprenta, empleándola en desahogar pasiones innobles, en incitar a la desobediencia y en subvertir el orden social; y los encargados del poder pueden también encadenarla para acallar la voz de la opinión que les pide cuenta de sus actos, y levantar así el edificio de la tiranía sobre la ruina de la libertad civil;*

*“Tercero. Que si bien es muy difícil acertar con los medios verdaderamente eficaces de combinar la libertad de Prensa con el respeto que se debe a las autoridades, y la consideración que merecen los ciudadanos, es también indispensable establecer una norma, que al paso garantice al pueblo el ejercicio de aquel derecho, arme al gobierno con el poder necesario para reprimir los abusos;*

*“Cuarto. Que la Cámara de Diputados del año anterior aprobó y pasó al Senado un reglamento, en el que si tal vez se encuentren defectos, se consigna también la principal garantía de la libertad de imprenta, que es el juicio por los jurados;*

*“Quinto. Y considerando, por último, que muy pronto va a abrirse la importantísima discusión sobre las leyes fundamentales del país, y sobre otros muchos puntos de vital interés para la República, con entera sujeción a lo que el soberano Congreso determine, y con el carácter de provisional, he tenido a bien decretar el siguiente reglamento de la Libertad de Imprenta.*

*“Artículo 1°. Ninguno puede ser molestado por sus opiniones; todos tienen derecho para imprimirlas y circularlas, sin necesidad de previa calificación o censura. No se exigirá fianza a los autores, editores o impresores.”<sup>407</sup>*

La Constitución de 1843, (Bases Orgánicas), duró poco y fue sucedida por la reimplantación, en 1847, de la Constitución reformada de 1824. En ese año se promulgó un Acta de Reformas que revivió esa Constitución con algunas adiciones y modificaciones. Con dicha Acta de Reformas, se retoma la libertad de imprenta;

---

<sup>407</sup> ANDRADE, SÁNCHEZ, Eduardo, óp. cit. 345 y 346.

sin embargo, además de garantizar la efectividad de los derechos individuales por el control de la Constitución, mediante el nacimiento del juicio de Amparo, se establece en su artículo 26: *“Ninguna ley podrá exigir a los impresores fianza para el libre ejercicio de su arte ni hacerlos responsables de los impresos que publiquen, siempre que aseguren en la forma legal la responsabilidad del editor. En todo caso, excepto el de difamación, los delitos de imprenta serán juzgados por jueces de hecho y castigados sólo con pena pecuniaria o de reclusión”*.

Antonio López de Santa Ana recuperó el poder en 1853 y durante dos años más instauró un régimen centralista y conservador. Con el decreto sobre imprenta del 25 de abril de 1853, conocida como Ley Lares por haberla elaborado el jurista Teodosio Lares, instituyó nuevamente la censura, ciñendo la libertad de imprenta de tal modo, que en su artículo 2° se obligó a los impresores a registrarse en las oficinas del gobierno, apercibidos de excesivas multas y de entregar a la autoridad política de la localidad antes de su publicación un ejemplar de cualquier impreso firmado por el autor o editor y el impresor.

El mismo decreto establecía que *“Ningún impreso puede ser fijado en lugar público sin permiso de la autoridad política. La calificación de las infracciones y la imposición de las penas principalmente multa y la suspensión del periódico hasta por dos meses son competencia de los Gobernadores y Jefes Políticos. Los editores de periódicos deben caucionar su responsabilidad quedando el depósito afecto al pago de las multas; en igual situación quedan las máquinas y materiales de la imprenta.”*<sup>408</sup> Este decreto estuvo vigente en 1858 después del triunfo de otro movimiento reaccionario amparado en el Plan de Tacubaya y encabezado por el general Félix María Zuloaga, aunque su vigencia fue por poco tiempo.<sup>409</sup>

La caución como sistema preventivo y de censura para confinar la libertad de imprenta, fue la medida favorita de estos regímenes centrales absolutistas. La misma cosa sucedió después aunque en forma más solapada. Se restringe la

---

<sup>408</sup> CASTAÑO, Luis, óp. cit., pág. 28

<sup>409</sup> Ibídem, pág. 29.

garantía constitucional mediante el control del Estado de la producción y distribución de las materias primas para la elaboración de los periódicos, principalmente el papel que son negados al editor, en cuanto presenta una tesis contraria a la del gobierno obligándolo prácticamente a reparar su manifestación.

El Decreto sobre la Libertad de Imprenta fechado el 28 de diciembre de 1855 da cuenta de la persistencia de esta lucha entre la censura y la libertad de prensa en la legislación del país:

*“Artículo 1. Ninguno puede ser molestado por sus opiniones, todos tienen derecho para imprimirlas y circularlas sin necesidad de previa censura. No se exigirá fianza a los autores, editores e impresores.*

*“Artículo 4. Los actos oficiales de funcionarios son censurables; más nunca sus personas. Será, pues, abuso de la Libertad de Imprenta la censura de personas en cualquier caso, y la de los actos oficiales en el de hacerse en términos irrespetuosos o ridiculizando el acto.*

*“Artículo 8°. Para la censura de toda clase de escritos, denunciados como abusivos de la Libertad de Imprenta, se usará de las calificaciones siguientes:*

*“Los escritos que conspiren a atacar la independencia de la nación o a trastornar o destruir su religión o sus leyes fundamentales, se calificarán con la nota de subversivos.<sup>410</sup>*

*“Los escritos en que se publiquen máximas o doctrinas dirigidas a excitar a la rebelión o a la perturbación de la tranquilidad pública, se calificarán con la nota de sediciosos.*

*“El impreso en que se incite a desobedecer las leyes o autoridades construidas o se proteste contra unas u otras, y aquél en que se provoque a esta desobediencia con sátiras o invectivas, se calificará de incitador a la desobediencia.*

*“Los impresos que ofendan la decencia pública o la moral, se calificarán con la nota de obscenos o contrarios a las buenas costumbres.*

*“Los escritos en que se vulnere la reputación o el honor de los particulares, tachando su conducta privada, se califican de libelos infamatorios.*

---

<sup>410</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, óp. cit., pág. 346.

*“Los escritos en que se ataquen los actos oficiales de las autoridades en términos irrespetuosos, o ridiculizando el acto, se calificarán con nota de irrespetuosas”*<sup>411</sup>

Por su parte el artículo 35 del Estatuto Orgánico de la República mexicana, del 15 de mayo de 1856:

*“A nadie puede molestarte por sus opiniones, la exposición de éstas sólo puede ser calificada de delito en el caso de provocación a algún crimen, de ofensa a los derechos de un tercero, o de perturbación al orden público. El ejercicio de la Libertad de imprenta se arreglará a la ley vigente o a la que dicte el gobierno general”*

Para el 16 de julio de 1856, el Proyecto de Constitución Política de la República mexicana, estableció en su artículo 13:

*“La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público”*

En 1857, el Congreso General Constituyente, el 5 de febrero, sancionó una Constitución que contempló los principios del Federalismo y la República cimentados en el reconocimiento de los derechos individuales y ubicados en un catálogo definido. Se contempló que escribir y hablar son derechos inalienables del hombre y en consecuencia la libertad de pensamiento y de expresión del mismo utilizando medios mecánicos, debían sancionarse plenamente en la Constitución, para todas las materias políticas y aun las religiosas. En su artículo sexto se asentó: *“La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito o perturbe el orden público”*.<sup>412</sup>

Lo novedoso es que aquí ya no se estableció en ningún precepto la intolerancia religiosa y nada sobre la protección a la religión católica. Se suprimió igualmente

---

<sup>411</sup> Ibídem, pág. 346

<sup>412</sup> CASTAÑO, Luis, óp. cit., pág. 31.

todos los fueros del clero. El artículo Séptimo estatuyó: *“Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia; ninguna ley o autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores; ni coartar la libertad de imprenta que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un Jurado que califique el hecho y por otro que aplique la Ley y designe la pena.”* Francisco Zarco expresó al respecto: *“La enunciación de dicho principio no es una concesión, es un homenaje del legislador a la dignidad humana, es un tributo de respeto, a la independencia del pensamiento y de la palabra.”*<sup>413</sup> En este constituyente hubo acaloradas discusiones y se expresó la convicción de que la prensa puede convertirse en instrumento de contención en contra de los excesos gubernamentales, por lo que la censura se contrapone a esa misión, acotando a la prensa en su labor de información y denuncia cuando los gobernantes contravengan el mandato que el pueblo les ha encomendado. Además se argumentó que una prensa libre constituye una forma a través de la cual el estado puede medir el sentir nacional para establecer de conformidad con el mismo, la política que exijan las mayorías.

En relación con la fianza uno de los argumentos en contra expresaba que sólo favorecía a los poderosos acaudalados quienes tenían facilidades para publicar su pensamiento mediante la imprenta porque fácilmente podrían pagar la caución, cumpliendo con la obligación exigida para la aparición del impreso de que se tratare, contrariamente a las posibilidades de la mayoría del pueblo que no tenía los medios económicos para ello. Se ceñía también la libertad de imprenta con los impuestos que gravaban a los periódicos y que hacían se elevara su precio dificultando así su distribución provocando su bancarrota y desaparición.

La discusión del Constituyente de 1857 se dio acaloradamente sobre todo en cuanto a las restricciones que debían establecerse en contra de la expresión del pensamiento y los medios represivos del abuso que pudiera hacerse de la imprenta. El discernimiento general se inclinaba por una *“libertad limitada”*,

---

<sup>413</sup> Ibídem, pág. 31

definida y fijada en torno al respeto que debe tenerse por el derecho ajeno. En este Congreso también se manifestó la postura que propugnó porque no se estableciera ninguna limitación dentro del precepto constitucional a la libertad de imprenta. Entre quienes defendieron esta convicción, en lo referente a la discusión del artículo 7<sup>a</sup>, estuvieron el periodista Joaquín Francisco Zarco Mateos, Ignacio Ramírez Calzada (mejor conocido por su seudónimo periodístico como el Nigromante) y Guillermo Prieto. Zarco quien sostuvo la tesis de la *“libertad absoluta”*, argumentó: *“... tantas restricciones son extrañas en una sección que se llama de Derechos del Hombre. No parece sino que la comisión cuando enumera una gran verdad, que cuando proclama un principio, cuando reconoce un derecho se atemoriza, quiere borrarlo con el dedo y por esto establece luego toda clase de restricciones. Propongo que se establezca que ningún escrito pueda publicarse sin la firma de su autor y en esto, no encuentro ninguna restricción ni taxativa que sea contraria a la verdadera Libertad.”*<sup>414</sup> Ignacio Ramírez sostenía que: *“La comisión como los planetas que giran alrededor del sol, dejó siempre la mitad de las cosas sumergidas en las tinieblas y no puede hablar de un derecho sin nulificarlo a fuerza de restricciones. La comisión quiere limitar el vuelo del espíritu humano.”*

*“Que la imprenta salio armada de manos de Gutemberg; que la prensa triunfa siempre que combate, que la imprenta es superior a todas las restricciones y no necesita de la protección del Congreso.”* Guillermo Prieto dijo: *“Considero a la imprenta como la égida de la libertad, como el escudo más firme de los derechos del hombre y por lo tanto sostengo que debe ser libre como el pensamiento.”*

Agregó que: *“Al ocuparse la comisión de los derechos del hombre, insiste casi siempre en un gravísimo error. Asienta un gran principio y como deslumbrada con la luz de la verdad, retrocede, espantada, se intimida, vuelve los ojos a la censura de nuestros adversarios, parece pedir perdón de su atrevimiento y se apresura a formular restricciones que nulifican el derecho (...) En la sección de derechos del*

---

<sup>414</sup> Ibídem, pág. 33

*hombre no es propio hablar de abusos. Esto es elevar el abuso al rango de derecho. El derecho debe quedar inviolable, incólume y eterno.”*<sup>415</sup>

Contra la opinión de quienes en la Cámara pugnaba por la libertad de prensa sin restricciones, estaban la mayoría de los integrantes de la misma y los miembros de la Comisión que redactó el artículo destacando Ponciano Arriaga y José María Mata. Este último expresó a nombre de la Comisión que *“después de enunciar el principio general venían las excepciones necesarias para evitar el abuso del derecho en perjuicio de la Sociedad.”*, y agregó, *“Que por el bienestar y tranquilidad de la Sociedad, el artículo de la Constitución debía fijar el límite al derecho de escribir y que este límite no debiera ser otro que la vida privada, la moral y la paz pública.”*<sup>416</sup> Al final el Congreso votó conforme con el proyecto de la Comisión y una libertad de prensa restringida, pero la minoría logró incluir, en cuanto al medio que para garantizar dicha libertad se estatuyó en dicho artículo, a la institución de los jurados en los casos de controversias sobre los excesos de la prensa, determinando que los delitos que se derivaran de la exposición del pensamiento a través de la prensa fueran procesados, calificados y penados por dos Jurados: uno para calificar el hecho y otro para imponer la pena.

Todavía después de la aprobación de las restricciones a la libertad de imprenta, los partidarios de la *“libertad absoluta”* se anotaron otra victoria. El 13 de enero de 1857 Francisco Zarco presentó su proyecto de Ley Orgánica de la Libertad de Prensa, en relación con los preceptos constitucionales que se acababan de aprobar. Dicho proyecto tuvo como característica la definición vaga de las restricciones a la libertad de prensa, es decir, lo que significan los ataques a la vida privada, a la moral y a la paz pública. El proyecto de Zarco contempló Jurados sin Juez instructor y determinó penas insignificantes para los autores de los delitos cometidos por la prensa, dándole a la prensa un carácter de impunidad absoluta. El 12 de febrero de 1861 el antiguo proyecto de Zarco fue publicado

---

<sup>415</sup> Ibídem, páginas 33 y 34.

<sup>416</sup> ANDRADE SANCHEZ, Eduardo, óp. cit., pág. 365.

como decreto, siendo derogado poco tiempo después y volviendo a implantarse como Ley Orgánica de Prensa en 1867.<sup>417</sup>

Este periodo es un ejemplo enriquecedor respecto a la pugna entre libertad de expresión restringida o sin limitaciones. La censura ha perdido terreno en comparación con el periodo de la colonia y los primeros años post independentistas. Pero lejos de perecer, con una nueva modalidad renace para permanecer hasta nuestros días. La contradicción entre una postura y otra se siguió manifestando. Así lo vemos establecido en el Estatuto Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito el 10 de abril de 1865 que contempló en su artículo 58: *“El gobierno del emperador garantiza a todos los habitantes del imperio, conforme a las prevenciones de las leyes respectivas:*

*“... la libertad de publicar sus opiniones.*

*“Artículo 76. A nadie puede molestarle por sus opiniones ni impedírsele que las manifieste por la prensa, sujetándola a las leyes que reglamentan el ejercicio de este derecho”<sup>418</sup>.*

Más adelante el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la República Mexicana, Don Ignacio L. Vallarta, pronunció el 20 de agosto de 1881 y el 15 de junio de 1882 dos “Votos” en contra de la Ley Zarco y de la parte del artículo 7º Constitucional relativo al establecimiento de jurados para el conocimiento de los delitos que pudieran cometerse por medio de la prensa. En el primero, con motivo de un amparo pedido contra la resolución de un Juez de Celaya, que sentenció al acusado por el delito de imprenta sostuvo: *“El que injuria o calumnia de palabra, debe ser juzgado por el mismo tribunal que el que injuria y calumnia por la prensa, si no se quiere ir hasta dar un estímulo al delito mayor con el fuero de que goce. (...) Por lo demás, sostener el fuero para la prensa y negarlo para la palabra y nadie lo pedirá para ésta en todos los casos en que ella pueda caer bajo el imperio de la Ley penal, es como decíamos, una contradicción en la esfera de los principios, que mata a la teoría que la engendra y que llega hasta la*

---

<sup>417</sup> CASTAÑO, Luis, óp. cit., pág. 37

<sup>418</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, óp. cit., pág. 348

*inequidad en el terreno de las aplicaciones de la Ley.” Y agregó: “No es menos lamentable el otro defecto que he notado ya en la ley: haber establecido un jurado sin juez instructor que practique las diligencias que se puedan ofrecer para la debida averiguación de los hechos. Ella, es cierto, da intervención a los ayuntamientos en estos lugares, facultando a sus presidentes para recoger el impreso denunciado y detener al responsable y de exigirle fianza de estar a derecho, pero ninguna de sus disposiciones autoriza a estos funcionarios para practicar una sola diligencia, por más necesaria que ella pueda ser para averiguar la verdad de algún hecho y como el Jurado en esto no puede ocuparse sino que su misión, se limita a calificar el impreso, absolviéndolo o condenando al responsable, el resultado preciso de ello es que en muchos casos esa averiguación es imposible siendo por lo tanto también imposible la recta administración de la justicia.”<sup>419</sup>*

La opinión de Vallarta encabezó la corriente que logró que el Congreso, en el año de 1883, durante la presidencia de la República de Manuel González, reformara el artículo 7º. Constitucional, cambiando la última parte de éste, por la siguiente: *“Los delitos que se cometan por medio de la imprenta, serán juzgados por los tribunales competentes de la Federación o por los de los Estados; los del Distrito Federal y Territorios de la Baja California, conforme a su legislación penal.”*<sup>420</sup> Con esta reforma constitucional desaparecieron los jurados para conocer de las infracciones por los llamados excesos de la prensa, hasta que en el año de 1917 se adoptó un sistema intermedio.

El programa del Partido Liberal Mexicano<sup>421</sup>, en julio de 1906 estipuló al respecto: *“5. Reformar y reglamentar los artículos 6 y 7 constitucionales, suprimiendo las restricciones que la vida privada y la paz pública imponen a las libertades de palabra y de prensa, y declarando que solo se castigarán en este*

---

<sup>419</sup> CASTAÑO, Luis, óp. cit., pág. 37

<sup>420</sup> Ibídem, pág. 38

<sup>421</sup> [http://es.wikisource.org/wiki/Programa\\_del\\_Partido\\_Liberal\\_Mexicano](http://es.wikisource.org/wiki/Programa_del_Partido_Liberal_Mexicano), consultado el 15 de diciembre del 2008. Véase también Andrade Sánchez, Eduardo óp. cit., pág. 349.

*sentido la falta de verdad que entrañe dolo, el chantaje y las violaciones de la ley en lo relativo a la moral.”*

Después vino el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza del 1° de diciembre de 1916:

*El artículo 6 del Proyecto exponía; “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público” y por su parte el artículo 7: “Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley o autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos que se cometan por medio de la imprenta, serán juzgados por los tribunales competentes de la Federación o por los de los estados, los del Distrito Federal y territorios, conforme a la legislación penal; pero en ningún caso podrá secuestrarse la imprenta, como cuerpo del delito”<sup>422</sup>*

Más tarde, aparecería una nueva figura, a veces jurídica; pero como la censura, orientada a controlar a la prensa y posteriormente a la radio y la televisión. Sin embargo, a diferencia de la censura que imponía el control por parte del Estado; la réplica le otorga facultades al ciudadano para usar y responder a través de las mismas publicaciones impresas o de las emisiones radioeléctricas. En realidad, vista a partir de esta atribución, la réplica lejos de coartar a la libertad de expresión se constituye en una bandera para su desarrollo. Paradójicamente, su punto de partida es una justificación para la censura pues de alguna manera se piensa en limitar a la prensa contra los abusos que pudiera cometer, pero termina con una concesión a la participación ciudadana en la difusión de las ideas. La aparición del derecho de réplica marca una nueva etapa en la confrontación entre censura y libertad de expresión y esa etapa parte de la existencia de un nuevo orden social

---

<sup>422</sup> [http://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes\\_federales/refcns/pdfsrcs/6.pdf](http://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes_federales/refcns/pdfsrcs/6.pdf), consultado el 15 de diciembre del 2008. Véase también Andrade Sánchez, Eduardo, óp. cit., pág. 349.

en el que la prensa y los medios de difusión masiva ya no se enfrentan al Estado; prácticamente, ahora éste representa sus intereses y conforme se desarrolla el poder de éstos medios su capacidad de control sobre el mismo es proporcional a la medida en que el Estado depende del poder mediático. Esta dependencia aumenta exponencialmente. En el pasado, la imprenta lucho contra la censura, ahora, los dueños de la imprenta y de los medios representan la censura.

El 12 de abril de 1917 se promulgó la Ley que perfiló por primera vez, en el artículo 27 el derecho de réplica:

*“Los periódicos tendrán la obligación de publicar gratuitamente las rectificaciones o respuestas que las autoridades, empleados o particulares quieran dar a las alusiones que se le hagan en artículos, párrafos, reportazgos o entrevistas, siempre que la respuesta se dé dentro de los ocho días siguientes a la publicación, que no sea mayor su extensión del triple del párrafo o artículo en que se contenga la alusión que se contesta tratándose de autoridades, o del doble, tratándose de particulares; que no se usen injurias o expresiones contrarias al decoro del periodista, que no haya ataques a terceras personas y que no se cometa alguna infracción de la presente ley. Si la rectificación tuviere mayor extensión que la señalada, el periódico tendrá obligación de publicarla íntegra; pero cobrará el exceso al precio que fije en su tarifa de anuncios, cuyo pago se efectuará o asegurará previamente.*

*“La publicación de la respuesta se hará en el mismo lugar y con la misma clase de letra y demás particularidades con que se hizo la publicación del artículo, párrafo o entrevista a que la rectificación o respuesta se refiere.*

*“La rectificación o respuesta se publicará al día siguiente de aquel en el que se reciba, si se tratare de publicación diaria o en el número inmediato, si se tratare de otras publicaciones periódicas.*

*“Si la respuesta o rectificación se recibiera cuando por estar ya arreglado el tiro no pudiere publicarse en los términos indicados, se hará en el número siguiente.”<sup>423</sup>*

---

<sup>423</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, óp. cit., pág. 349 y 350.

El orden constitucional, de 1810 hasta la República de 1867 respondió a contradictorios conceptos políticos y filosóficos. Respecto a las libertades de expresión y de imprenta destacan diversas semejanzas, las mismas plasmadas por la contradicción entre censura y “*libertad absoluta*”, entre las cuales podemos señalar:

Se reconoció y reguló la libertad de expresión y consecuentemente el derecho a escribir y a publicar, como uno de los derechos fundamentales de especial trascendencia.

Se prohibió la censura previa en varios de estos documentos constitucionales.

Durante la guerra de independencia y en las primeras décadas que le siguieron existieron restricciones a esas libertades. El ejemplo, fueron las limitaciones por motivos religiosos ya que se prescribía la profesión a religiones diferentes a la católica.

Las restricciones a la libertad de expresión se impusieron finalmente con el argumento de proteger el honor de los ciudadanos, la vida privada, los derechos de los terceros, así como la no perturbación del orden público y la provocación a algún crimen.

Los gobiernos de Porfirio Díaz confinaron las libertades de expresión y de prensa reformando el artículo 7º de la Constitución de 1857. Con la Revolución Mexicana, el Constituyente reunido en Querétaro promulgó las medidas legales para hacer efectiva la libertad de expresión como garantía constitucional.

La Comisión encargada de revisar el artículo 6º, que regula a la libertad de imprenta, propuso el promulgado por la constitución de 1857 y el Constituyente lo aprobó sin quitar un solo punto. El artículo 6º estatuye: “*La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público.*”<sup>424</sup>

En el debate relacionado al artículo 7º, se pugnó también por el contenido de la Constitución de 1857 y el establecimiento de la libertad de prensa sin

---

<sup>424</sup> CASTAÑO, Luis, óp. cit., pág. 39

restricciones. El general Heriberto Jara Corona, diputado del Constituyente, propuso la adición siguiente: *“Estimo que quedaría más completo (el artículo 7º.), si nosotros adicionáramos ahí que además de no permitirse el secuestro de la imprenta como “cuerpo del delito”, no se procediese contra los empleados, contra los cajistas o linotipistas ni contra de los papeleros. Nosotros sabemos, por dolorosa experiencia, que amargos son esos procedimientos, qué crueles y qué inhumanos. Publicábamos “El Voto” en la ciudad de México, y como aquella hija contenía artículos que eran verdaderamente cáusticos para el contubernio Huerta-Díaz, fue perseguida nuestra hoja con encarnizamiento y hubo día en que 113 pequeñuelos, 113 niños de los que se van a ganar el pan corriendo por las calles, voceando la hoja, fueron encarcelados por vender “El Voto”. Excuso decir a ustedes que cuando se procedió de esa manera ya no aparecía nada de la imprenta: hasta los enfajilladotes fueron a dar a la prisión.”*<sup>425</sup>

La parte relativa a los Jurados Populares para conocer de los delitos cometidos por la prensa, fue finalmente rechazada por mayoría de votos. El artículo 7º quedó definitivamente aprobado en la siguiente forma: *“Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna Ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito. Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que, so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, ‘papeleros’, operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos”.*

El tema de los Jurados Populares fue expuesto por la Comisión al presentarse ante el Congreso la discusión y aprobación del artículo 20. La propuesta se expuso en los siguientes términos: *“Esta honorable Asamblea desechó la adición que propusimos al artículo 7º, relativa a establecer el Jurado como obligatorio,*

---

<sup>425</sup> Ibídem, pág. 39

cuando se trate de los delitos cometidos por la prensa; algunos diputados combatieron esa adición por inoportuna, supuesto que el jurado se establece como regla general en la fracción VI del artículo 20; otros la impugnaron por creer que establecía a favor de los periódicos un fuero contrario a la igualdad democrática. La Comisión reconoce, en parte, la justicia de ambas impugnaciones y cree haber encontrado el medio de conciliarlas con su propia opinión con la idea fundamental que la inspiró cuando pretendió adicionar el mencionado artículo 7º.

*“El periodista, al atacar los actos de un funcionario público, se ve expuesto a ser atacado injustamente de los delitos de injuria, difamación y calumnia y al censurar las instituciones, podrá señalársele arbitrariamente como incitador a la sedición o rebelión. Bien conocido es que de estos medios se vale con frecuencia el poder público para sofocar la libertad de imprenta, en tales casos no puede ser garantía bastante para un escritor que lo juzgue un tribunal de derecho, porque un juez no podrá dejar de ser considerado siempre como parte integrante del poder público.*

*“Por lo tanto es indiscutible que un grupo de ciudadanos estará en mejor situación que un juez para apreciar el hecho que se imputa al acusado, y para calificarlo o no de delictuoso es conveniente, por lo menos, establecer como obligatorio el jurado solamente para estos casos. De esta manera no se establece ningún fuero a favor de la prensa, porque no proponemos que todos los delitos cometidos por los escritores públicos sean llevados al jurado, sino solamente los que dejamos señalados: los que atacan al orden público o a la seguridad exterior o interior de la nación”<sup>426</sup>*

El diputado y periodista Froilán C. Manjares, en apoyo a la tesis de la Comisión expuso: *“La misión del periodista está precisamente en exhibir todo aquello que halla de malo y de podrido en las esferas oficiales. No es la misión del periodista ir a quemar incienso en el altar de los poderosos; al contrario, tiene la obligación de ir a señalar las llagas. Señores: si el ofendido, que tiene que ser el gobierno, es el que nos va a juzgar. ¿Cómo vamos a disfrutar de esa libertad? El gobierno no puede ser juez y parte.”*

---

<sup>426</sup> Ibídem, pág. 40

La opinión de la Comisión fue aprobada por mayoría de votos, poseyendo la fracción IV de dicho artículo, desde entonces, su forma actual: Artículo 20: *“En todo juicio del orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías: ... Frac. IV. “Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad interior o exterior de la nación.”*<sup>427</sup>

#### 2.4.- DE LA REVOLUCIÓN DE 1917 A LA LEY DE RADIO Y TELEVISIÓN.

A la censura y la réplica se le sumó más tarde el concepto incipiente del Derecho a la Información. Tres definiciones que se trasponen en las posteriores leyes y reglamentos que de alguna u otra manera tratan asuntos relacionados con la libertad de expresión. Además a la nueva coyuntura hay que agregarle el avance tecnológico y la aparición de la radio primero y después de la televisión. Todos estos nuevos elementos motivaron la necesidad de una nueva legislación.

Por ejemplo el Reglamento del Archivo General de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de octubre de 1920 contempla en cuanto al derecho a la información:

*“Artículo 1º. El Archivo General de la Nación tiene por objeto.*

*“... B. La expedición de copias certificadas de los títulos primordiales, mercedes, planos y demás instrumentos originales existentes en él, que de alguna manera puedan ser utilizados por el público.*

*“Artículo 22. A ninguna persona se le permitirá la consulta de los papeles contenidos en el archivo sin sujetarse a las reglas siguientes:*

*“Para la consulta de documentos de carácter histórico bastará la solicitud hecha ante el director, quien concederá su anuencia previo dictamen del jefe de la sección de Investigaciones Históricas.*

---

<sup>427</sup> Ibídem, pág. 41

*“Para la consulta de los documentos que amparen propiedades de su origen se hará solicitud por escrito al director, fundando el derecho del peticionario y justificando su personalidad a juicio del mismo. Si éste encontrare algún inconveniente se someterá la solicitud a superior acuerdo”.*<sup>428</sup>

Y para 1932 la censura aparece al publicarse en el Diario Oficial, el 28 de septiembre, las Leyes de Vías Generales de Comunicación:

*“Artículo 479. Queda prohibido transmitir noticias o mensajes cuyo texto sea contrario a la seguridad del Estado, a la concordia internacional, a la paz o al orden público, a las buenas costumbres, a las leyes del país y a la decencia del lenguaje; o que perjudiquen los intereses económicos colectivos, causen escándalo o ataquen en cualquier forma al gobierno constituido o a la vida privada, honra o intereses de las personas o que tengan por objeto, manifiestamente, la comisión de algún delito o que obstruccionen la acción de la justicia.”*<sup>429</sup>

También vemos su presencia en 1936 cuando se promulga en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre, el Reglamento de las Estaciones Radioeléctricas, Comerciales, Culturales, de Experimentación Científica y de Aficionados:

*“Artículo 83. Queda prohibido transmitir noticias o mensajes cuyo texto sea contrario a la seguridad del Estado, a la concordia internacional, a la paz y al orden público, a las buenas costumbres, a las leyes del país y a la decencia del lenguaje, o que perjudiquen los intereses económicos colectivos, causen escándalo o ataquen en cualquier forma al gobierno constituido o a la vida privada, honra o intereses de las personas, o que tengan por objeto, manifiestamente, la comisión de algún delito o que obstruccionen la acción de la justicia.*

*“Artículo 84. Queda también prohibido transmitir:*

*“I. Asunto que franca o veladamente tenga carácter político o religioso.*

*“IV. Anuncios o propaganda de bebidas embriagantes, centros de prostitución o de vicios.*

---

<sup>428</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, óp. cit., pág. 350.

<sup>429</sup> Ibídem, pág. 350.

*“V. La música que tienda a degenerar la cultura artística popular.”<sup>430</sup>*

El 11 de febrero de 1950, el presidente Miguel Alemán expidió el Decreto mediante el cual entraron en vigor las normas que regularon la instalación y el funcionamiento de las estaciones radiodifusoras de televisión que contemplaba:

*“Que el carácter eminentemente social de la radiodifusión de televisión hace necesario que ésta funcione con la mayor uniformidad y eficacia posible, dentro de todo el territorio nacional, para que llegue a ser un servicio de verdadera utilidad pública.*

*“Que debe protegerse al público usuario de aparatos receptores de televisión, mediante la selección y fijación de normas que, en vista de los elementos actualmente conocidos, aminoren en todo lo posible los riesgos inherentes a posibles cambios o innovaciones que, en el proceso de su perfeccionamiento, puedan sufrir los equipos, tanto emisores como receptores.*

*“Que la elaboración de una legislación amplia y detallada sobre la materia de televisión requiere un minucioso y prolongado estudio y que dicha legislación necesariamente tendrá que quedar sujeta a frecuentes cambios y adiciones, por encontrarse la técnica de la televisión en un periodo de rápida evolución y desarrollo.*

*“Que los adelantos alcanzados hasta ahora en la materia permiten seleccionar y establecer, aunque con carácter preliminar, normas básicas, que aseguren un servicio adecuado de televisión y que, por otra parte, es necesario que se fijen desde luego dichas normas, de manera que no se prive por más tiempo al país de los beneficios derivados del citado servicio.*

*“Que el establecimiento inmediato de los servicios de televisión en la República mexicana, hará posible la adquisición de valiosa experiencia para el mejor desarrollo técnico y económico de esta nueva actividad.”<sup>431</sup>*

Vemos a través de este decreto no solamente la necesidad de legislar en torno a la creación de nuevos instrumentos surgidos con el desarrollo tecnológico en torno

---

<sup>430</sup> Ibídem, pág. 351

<sup>431</sup> Ibídem, pág. 352

a la difusión de las ideas y de la comunicación. También detectamos en el mismo la concepción de bien social o utilidad pública que pretende ser el principio de dicha regulación. La visión de la comunicación y del papel de los medios de comunicación con respecto al rol social evoca la tarea que la imprenta realizó en su momento. El bien social tiene que ver necesariamente con la educación y la cultura, con el derecho a la información, la libertad de expresión y la difusión de las ideas. Son estos derechos los que la legislación debe proteger si parte de la expresión utilidad pública.

El 12 de junio de 1951 se publicó en el Diario Oficial de la federación el Reglamento de los artículos 4 y 6, fracción VII, de la Ley Orgánica de la Educación Pública, sobre publicaciones y revistas ilustradas en lo tocante a la cultura y a la educación.

*“Artículo 1. Es inmoral y contrario a la educación, publicar, distribuir, circular, exponer en público o vender:*

*“Escritos, dibujos, grabados, pinturas, impresos, imágenes, anuncios, emblemas, fotografías u otros objetos que estimulen la excitación de malas pasiones o de la sensualidad, y*

*“Publicaciones, revistas o historietas de cualesquiera de los tipos siguientes:*

*Que adopten temas capaces de destruir la devoción al trabajo, el entusiasmo por el estudio o la consideración al esfuerzo que todo triunfo legítimo necesita;*

*“Que estimulen la excitación de malas pasiones o de la sensualidad o que ofendan al pudor a las buenas costumbres;*

*“Que estimulen la pasividad, la tendencia al ocio o a la fe en el azar como regulador de la conducta;*

*“Que contengan aventuras en las cuales, eludiendo las leyes y el respeto a las instituciones establecidas, los protagonistas obtengan éxito en sus empresas merced a la aplicación de medidas contrarias a esas leyes o instituciones;*

*“Que proporcionen enseñanzas de los procedimientos utilizados para la ejecución de hechos punibles;*

*“Que por la intención del relato o por la calidad de los personajes, provoquen directa o indirectamente desdén para el pueblo mexicano, sus aptitudes, costumbres, tradiciones, historia o para la democracia;*

*“Que utilicen textos en los que, sistemáticamente, se empleen expresiones que ofendan a la corrección del idioma, y*

*“Que inserten artículos, párrafos, escenas, láminas, pinturas, fotografías, dibujos, o grabados que, por sí solos, adolezcan de los inconvenientes mencionados en cualquiera de los incisos anteriores.”<sup>432</sup>*

Finalmente en materia de los medios electrónicos de comunicación, para el 19 de enero de 1960, es publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Radio y Televisión. Algunos de sus artículos:

*“Título Primero: Principios Fundamentales:*

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

*“Artículo 5. La radio y la televisión, tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana. Al efecto, a través de sus transmisiones, procurarán:*

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

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

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

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

*“Artículo 6. En relación con el artículo anterior, el Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías y Departamentos de Estado, los Gobiernos de los Estados, los*

---

<sup>432</sup> Ibídem, páginas 352, 353.

*Ayuntamientos y los organismos públicos, promoverán la transmisión de programas de divulgación con fines de orientación social, cultural y cívica.*

*“Título Segundo: Jurisdicción y Competencias.*

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

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

*“II.- Vigilar que las transmisiones de radio y televisión dirigidos a la población infantil propicien su desarrollo armónico, estimulen la creatividad y la solidaridad humana, procuren la comprensión de los valores nacionales y el conocimiento de la comunidad internacional. Promuevan el interés científico, artístico y social de los niños, al proporcionar diversión y coadyuvar a su proceso formativo;*

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

*“Artículo 11. La Secretaría de Educación Pública tendrá las siguientes atribuciones:*

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

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

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

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

*“Artículo 37. Los permisos para el funcionamiento de estaciones de radio y televisión, podrán ser revocados por los siguientes motivos:*

*“III.- Transmitir anuncios comerciales o asuntos ajenos a aquéllos para los que se concedió el permiso;*

*Capítulo III. Programación.*

*“Artículo 58. El derecho de información, de expresión y de recepción, mediante la radio y la televisión, es libre y consecuentemente no será objeto de ninguna*

*inquisición judicial o administrativa ni de limitación alguna ni censura previa, y se ejercerá en los términos de la Constitución y de las leyes.*

*“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 59 Bis. La Programación General dirigida a la población infantil que transmitan las estaciones de Radio y Televisión deberá:*

*“I.- Propiciar el desarrollo armónico de la niñez;*

*“II.- Estimular la creatividad, la integración familiar y la solidaridad humana;*

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

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

*“V.- Proporcionar diversión y coadyuvar el proceso formativo en la infancia.*

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

*“La Programación dirigida a los niños se difundirá en los horarios previstos en el reglamento de esta Ley.*

*“Artículo 63. Quedan prohibidas todas las transmisiones que causen la corrupción del lenguaje y las contrarias a las buenas costumbres, ya sea mediante expresiones maliciosas, palabras o imágenes procaces, frases y escenas de doble sentido, apología de la violencia o del crimen; se prohíbe, también, todo aquello que sea denigrante u ofensivo para el culto cívico de los héroes y para las creencias religiosas, o discriminatorio de las razas; queda asimismo prohibido el empleo de recursos de baja comicidad y sonidos ofensivos.*

*“Artículo 64. No se podrán transmitir:*

*“I.- Noticias, mensajes o propaganda de cualquier clase, que sean contrarios a la seguridad del Estado o el orden público;*

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

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

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

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

*“IV.- No deberá hacer, en la programación referida por el Artículo 59 Bis, publicidad que incite a la violencia, así como aquélla relativa a productos alimenticios que distorsionen los hábitos de la buena nutrición.*

*“Artículo 68. Las difusoras comerciales, al realizar la publicidad de bebidas cuya graduación alcohólica exceda de 20 grados, deberán abstenerse de toda exageración y combinarla o alternarla con propaganda de educación higiénica y de mejoramiento de la nutrición popular. En la difusión de esta clase de publicidad no podrán emplearse menores de edad; tampoco podrán ingerirse real o aparentemente frente al público, los productos que se anuncian.*

*“Artículo 73. Las difusoras deberán aprovechar y estimular los valores artísticos locales y nacionales y las expresiones de arte mexicano, dedicando como programación viva el mínimo que en cada caso fije la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con las peculiaridades de las difusoras y oyendo la opinión del Consejo Nacional de Radio y Televisión. La programación diaria que utilice la actuación personal, deberá incluir un mayor tiempo cubierto por mexicanos.*

*“Artículo 77. Las transmisiones de radio y televisión, como medio de orientación para la población del país, incluirán en su programación diaria información sobre acontecimientos de carácter político, social, cultural, deportivo y otros asuntos de interés general nacionales o internacionales.*

*“Artículo 78. En las informaciones radiofónicas, deberán expresarse la fuente de la información y el nombre del locutor, y se evitará causar alarma o pánico en el público.*

*“Titulo Sexto. Infracciones y Sanciones.*

*“Artículo 101. Constituyen infracciones a la presente ley:*

*“I.- Las transmisiones contrarias a la seguridad del Estado, a la integridad nacional, a la paz y al orden público;*

*“IV.- La alteración sustancial por los locutores de los textos de boletines o informaciones proporcionados por el Gobierno, con carácter oficial para su transmisión; asimismo, la emisión no autorizada de los textos de anuncios o propaganda comerciales que requieran previamente la aprobación oficial;*

*“IX.- La violación a lo dispuesto en el artículo 46;*

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

*“XI.- La falta de cumplimiento a cualesquiera de las obligaciones contenidas en el artículo 60 de esta ley;*

*“XII.- No encadenar una emisora cuando se trate de transmitir las informaciones a que se refiere el artículo 62;*

*“XIII.- La desobediencia a cualquiera de las prohibiciones que para la correcta programación prevé el artículo 63 de esta ley;*

*“XIV.- La violación a lo dispuesto por el artículo 64 de esta ley;*

*“XV.- Contravenir lo dispuesto por cualesquiera de las tres fracciones del artículo 67 de esta ley;*

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

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

*“XVIII.- Faltar a lo que dispone el artículo 75 en relación con el uso del idioma nacional;*

*“XIX.- La violación a lo dispuesto en el artículo 78...”*

Los elementos que han venido integrándose al proceso comunicativo, están integrados en esta Ley. La censura, el derecho a la información y el bien público.

La publicidad y la propaganda adquieren una mayor relevancia con la aparición de la radiodifusión, su poder de influencia es tal que la mercadotecnia tiene sus pilares en ellas. La necesidad de la regulación y restricción también las alcanza. En el Diario Oficial de la Federación, se dio a conocer el 19 de diciembre de 1974 el Reglamento de Publicidad para Alimentos, Bebidas y Medicamentos:

*“Artículo 24. No se autorizará la publicidad cuando:*

*“III. Utilice impresiones, litografías, signos, imágenes, dibujos o redacciones que engañen al público sobre calidad, pureza, conservación, uso, aplicación o propiedades de las actividades mencionadas en ella;*

*“V. Exagere o engañe en cuanto a las características, propiedades o usos de los productos y actividades a que se refiere este reglamento.*

*“VII. Exprese verdades parciales que induzcan a error o engaño;*

*“VIII. Se refiera a técnicas de elaboración, características, propiedades o cualidades con las que no cuente el producto, o estas dos últimas en el caso de las actividades.*

*“Artículo 32. No se autorizará la publicidad de alimentos o no bebidas alcohólicas cuando:*

*“Afirmar que alguno de esos productos llena por sí solo los requerimientos nutricionales del ser humano;*

*“Exprese con signos, ideas o imágenes de héroes ficticios, que la ingestión de estos productos les proporcionó tal condición;*

*“Confiera a esos productos propiedades terapéuticas;*

*“Exprese que a través de un alimento o de una bebida no alcohólica, se adquiere un cambio en la conducta básica del individuo.*

*“Artículo 37. No se autorizará la publicidad de bebidas alcohólicas cuando:*

*“I. Se relacione con ideas e imágenes de esparcimiento espiritual, paz, tranquilidad, alegría, euforia y otros efectos que por su contenido alcohólico se producen en el ser humano;*

*“III. Se asocie con ideas o imágenes de mayor éxito en el amor o en la sexualidad de las personas;*

*“IV. Se asocie con ideas o imágenes de centros de trabajo, de instituciones educativas, del hogar o con actividades deportivas...”*<sup>433</sup>

## 2.5.- LA LUCHA POR UNA NUEVA LEY DE MEDIOS

Hoy en día, los medios de comunicación se han convertido en los principales oponentes al avance de la libertad de expresión y de la difusión de las ideas, jugando un rol diferente al que impulsó en su momento la imprenta y ocupando el lugar de los regímenes monárquicos y de la Colonia. Los poseionarios privados de la radio, de la televisión y aún de los periódicos y revistas deciden que publicar e informar y contravienen los principios legales en que se ha basado la legislación para regularlos, incluso los constitucionales. Desde luego está situación también incluye a los medios que controla el Estado, que lejos de ser instrumentos públicos son armas de propaganda de los gobiernos en turno. El gran ausente en los contenidos y en la información que se difunde a través de los medios de comunicación es el interés público. Esta realidad se ha reflejado con las tentativas de reglamentar el artículo Sexto de la Constitución.

El gobierno de Luis Echeverría intentó crear un contrapeso a la televisión privada con la adquisición de canal 13 en 1972. *“Se pretendió nacionalizar la radio y la televisión, argumentando que los concesionarios le daban mal uso, intento que fracasó, ya que en ese sexenio surgió la actual empresa Televisa, S.A.”*<sup>434</sup>

La constitución de 1917 retomó el contenido del artículo sexto de la Constitución de 1857, siendo la única reforma que se ha introducido hasta nuestros días el de la adición que mediante el decreto publicado el 6 de diciembre de 1977 en el Diario Oficial de la Federación, se le hizo al texto original, al cual se añadió la expresión *“el derecho a la información será garantizado por el Estado”*. Con dicho decreto se modificaron 17 artículos constitucionales.

---

<sup>433</sup> Ibídem, páginas 353 a 357.

<sup>434</sup> MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, óp. cit., p. 72.

El 30 de diciembre de 1977, se instrumentó la denominada “*reforma política*” mediante la iniciativa de Ley presentada al Congreso por el Ejecutivo que contemplaba la modificación de 17 artículos constitucionales, además de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, reforma que consideraba al derecho a la información como un derecho pensado para los partidos políticos.

El gobierno de José López Portillo, a través de la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia de la República, con la participación de intelectuales y especialistas en la materia, elaboró un estudio como plataforma de un proyecto de Ley Reglamentaria. Argumentaba el ejecutivo en ese entonces que era *“conveniente establecer como prerrogativas de los partidos políticos su acceso permanente en la radio y la televisión, sin restringirse a los períodos electorales. Esta prerrogativa tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho de información que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo sexto constitucional. Siendo los partidos políticos entidades fundamentales para la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación se traducirá en mayor respeto al pluralismo ideológico y cobrará magnitud la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información”*.

Este hecho, el “*nacimiento institucional del derecho a la información*” se da junto con la Reforma Política de México con la que se inicia un proceso que generó cambios fundamentales en el campo electoral y en el reacomodo de las fuerzas políticas. Marcó la inseparable asociación entre la reforma política y la reforma de los medios, es decir, aquella nunca podrá completarse sin esta.<sup>435</sup>

En 1978 la Cámara de diputados convocó a sesiones de consulta pública. Se celebraron 30 sesiones y se presentaron 135 ponencias. Según señala Sergio López Ayllón, *“los ponentes provenientes de la radio y la televisión se manifestaron en la consulta reticentes a que se legislara sobre la materia, mostrándose más abiertos los pertenecientes a la prensa escrita. Por lo que hace*

---

<sup>435</sup> ÁVILA PIETRASANTA, Irma, CALLEJA GUTIÉRREZ, Aleida, y SOLÍS LEREE, Beatriz, óp. cit., pág. 32

*a los partidos políticos la mayoría estaba a favor de legislar, al igual que las universidades, sindicatos y sectores gubernamentales, debido a sus expectativas de una mayor transparencia y acceso a la información”*

*“A pesar de contar con el respaldo del Presidente José López Portillo, y de tener todas las facilidades para la elaboración de la reglamentación correspondiente, este primer intento fracasó debido a intereses creados de los propietarios de los medios de comunicación y a inercias de tipo político”*<sup>436</sup>

Los resultados de la consulta se recopilaron en treinta tomos del documento *“Bases estratégicas para la Construcción de un Sistema Nacional de Comunicación Social (1980)”*, conteniendo los temas sobre los que se pretendía legislar: el acceso a la información pública, transparentar las partidas presupuestales del gobierno federal hacia los medios de comunicación, introducir el derecho de réplica y establecer criterios para las concesiones de radio y televisión.

El empuje reformador logró al menos la ratificación del gobierno mexicano, con la aprobación del senado, en 1981, del Pacto de Derechos Civiles como de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>437</sup> y que se expresaran definiciones como el de que la libertad de expresión es una garantía social del público receptor que se inserta con el criterio del bien social y del pluralismo ideológico de la sociedad. También el de la obligación del Estado de informar con precisión y veracidad; así como copiosamente a la sociedad; y se señaló la situación que existe todavía respecto al monopolio y control de la información por parte de grupos privados nacionales y extranjeros.<sup>438</sup>

En la Cámara de Diputados se manifestaron posturas que relacionaron el derecho a la información con el proceso electoral, exponiendo *“que los ciudadanos son libres de decidir conscientemente cuando están realmente informados y no*

---

<sup>436</sup> MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, “Democracia e Información-”, óp. cit., pág. 71

<sup>437</sup> *Ibidem*, pág. 72

<sup>438</sup> Intervención de Humberto Lira Mora, en Reforma Política I, Gazeta Informativa de la Comisión Federal Electoral. Audiencias públicas, edición de la propia comisión, México, 1977, Tomo I, pág. 243; También Intervención de Jaime González Graf, Reforma Política I, óp. cit., pág. 286.

*cuando se encuentran influidos o desorientados; por lo que el derecho a la información debe ser una obligación del Estado como requisito de la democracia porque es en los regímenes dictatoriales en los que se difunde una información manipulada e incompleta, dirigida a beneficiar a los intereses de grupos y obstaculiza la posibilidad de conocer la verdad para coartar la participación en la vida política.”* Además se planteó que con dicha reforma “*el derecho a la información supone una concepción que supera el concepto mercantilista de los medios de comunicación.*”<sup>439</sup>

Desde 1977 ha existido un enfrentamiento en contra de los concesionarios de los medios de comunicación con los reiterados intentos por reglamentar la oración incorporada con la reforma al artículo Sexto Constitucional. Los concesionarios han esgrimido, en su defensa, paradójicamente, a la “*libertad de expresión*” y han acumulado el poder suficiente para abortar esos proyectos.

La reforma vino también del marco internacional, el gobierno mexicano firmó los convenios que reconocieron el derecho a la información y la libertad de expresión e influenciaron el debate para que el Derecho a la Información adquiriera relevancia en el ámbito jurídico interno. Los países participantes establecieron el compromiso para adecuar el orden nacional a los principios en que se fundamentaron los Tratados y Convenios Internacionales, los derechos informativos y los que se fueron consensando en la discusión en la ONU y la UNESCO.

José López Portillo manejó desde su campaña presidencial el derecho a la información en un discurso pronunciado el 18 de octubre de 1975: “*En un mundo en el que se multiplica y crece la influencia de los medios de comunicación social, el derecho a la información constituye un patrimonio del pueblo para rechazar los métodos enajenantes de la sociedad del consumo, consolidar el sistema de libertades y garantizar la efectividad de los procesos democráticos*” y presentó su

---

<sup>439</sup> Intervención de Eduardo Andrade Sánchez, Reforma Política III, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral. Reformas a la Constitución, edición de la propia Comisión., México, 1978, Tomo III, pág. 47.

propuesta y compromiso en 1976, como parte del Plan Básico de Gobierno 1976-1982: *“El derecho a la información constituye una nueva dimensión de la democracia. Es una forma eficaz para respetar el pluralismo ideológico, esto es, la diversidad y riqueza de la opinión de ideas.”*<sup>440</sup>

Ya en la presidencia, José López Portillo señaló la necesidad de legislar en el campo de la comunicación y sobre el derecho a la información: *“En el caso de la información no basta con abrir la oportunidad legal y libre para que haya información y comunicación. En una economía mixta, en la que los procesos mercantiles también se garantizan, menester es garantizar que quienes por la fortuna no tienen medios, tengan, sí, la seguridad de informar y ser informados.”*<sup>441</sup>

El 28 de junio de 1978, José López Portillo se pronunció por la legislación secundaria para regular el derecho a la información:

*“Hay mucho que decir en el derecho a la información que hemos elevado a categoría constitucional. No sólo hemos hablado de derecho a la información, lo hemos institucionalizado, vinculado como está a la reforma política. Falta, claro, una reglamentación por ley secundaria, que estamos planeando. Y ésta es la gran tarea legislativa que tenemos frente a nosotros, en la que toda nuestra sociedad, si quiere avanzar por el camino de la democracia, de la tolerancia y de la libertad, debe participar en la gran tarea de hacer efectivo el derecho social a la información, convertir la oportunidad democrática en certidumbre operativa.”*<sup>442</sup>

A través del secretario de gobernación, Jesús Reyes Heróles, el gobierno promovió la realización de audiencias públicas. La convocatoria se cerró el 16 de octubre de 1977, se inscribieron alrededor de 140 ponencias. Se realizaron 14 audiencias en el D.F. y seis regionales en Guadalajara, Hermosillo, Mérida y Monterrey. Participación partidos políticos, asociaciones profesionales, periodistas, medios de comunicación, organizaciones sindicales, universidades, investigadores y ciudadanos en general. El debate abordó los aspectos técnicos, la estructura de

---

<sup>440</sup> ÁVILA PIETRASANTA, Irma, CALLEJA GUTIÉRREZ, Aleida, y SOLÍS LEREE, Beatriz, óp. cit., pág. 33.

<sup>441</sup> Ibídem, pág. 33

<sup>442</sup> Ibídem, páginas 34 y 35.

los medios de comunicación, el sistema de información y la definición de una Política Nacional de Comunicación Social. El 43.79% de las ponencias se pronunció por la obligación del Estado de proporcionar información plural a la sociedad y de garantizar la gestión de los ciudadanos en la producción de información.<sup>443</sup> Se habló de la necesidad de limitar a los monopolios en los medios y la dependencia informativa de las agencias informativas.

La reforma no prosperó, el intento legislativo sufrió el calificado de *“mordaza contra la libertad de expresión”*, ésta y el derecho a la información fueron enfrentados como enemigos irreconciliables.

La revista *“Proceso”*, en su publicación del 28 de septiembre de 1981 divulgó un resumen del proyecto a partir del cual se escribieron cerca de 475 artículos periodísticos en su contra. Con todo se generó un debate sobre el tema. Pero terminó con la opción presidencial de no legislar sobre la materia.<sup>444</sup> Entre los puntos vertidos en la prensa tenemos la columna *“Café Político”* de *“El Heraldó”* que se pronunció el día martes 29 de septiembre: *“El Proyecto elaborado por los expertos extranjeros... vulnera descaradamente la constitución y ofrece una perspectiva ominosa para la libertad de expresión.”*<sup>445</sup> El periódico *“El Día”* continuó insistiendo en la necesidad de dicho reglamento. El 14 de septiembre de 1981 se publicó en dicho diario con el título *“Urgente que la Clase Obrera Cuente con su Canal de Televisión”*, una entrevista con la comunicóloga Guillermina Baena Paz, investigadora del Centro de Estudios Políticos de la U.N.A.M., quien entre otras cosas declaró: *“el pueblo ha perdido la voz, ha ahogado sus reivindicaciones porque no cuenta con los canales para hacer llegar a los centros de decisión sus demandas (...) la televisión en manos privadas únicamente sirve a los intereses de la clase dominante”*<sup>446</sup>

---

<sup>443</sup> *Ibíd*em, pág. 35.

<sup>444</sup> El 14 de octubre de 1981 el presidente López Portillo pronunció un discurso en el cual realmente se inclinó por no legislar al respecto.

<sup>445</sup> *“El Heraldó”*, 29 de septiembre de 1981, pág. 3A

<sup>446</sup> *“El Día”*, 14 de septiembre de 1981, pág. 2. Véase también el artículo de Otto Granados, Roldán, *“Las Posibilidades del Círculo de la Información”*, *“El Día”*, viernes 2 de octubre de 1981, pág. 4.

Por su parte, Miguel de la Madrid Solana, candidato a la presidencia de la República por parte del PRI se pronunció durante su campaña por la necesidad de legislar. También lo hizo el diputado Fidel Herrera, presidente de la Comisión de Cine, Radio y Televisión de la Cámara de diputados. Miguel de la Madrid no tocó el punto durante su gobierno. El poder Ejecutivo Federal, se subordinó a los intereses de las empresas mediáticas y no envió ningún proyecto de Ley Reglamentaria al Congreso.<sup>447</sup>

Otra batalla se inició el 28 de enero de 1995, cuando la LVI legislatura de la Cámara de Diputados conformó una Comisión Especial de Comunicación Social cuya misión fue la de presentar iniciativas de ley para actualizar la legislación en la materia y convocó a consultas públicas con el fin de elaborar una propuesta de ley reglamentaria de los artículos 6 y 7 de la Constitución, relativos a la libertad de expresión, el derecho a la información y la libertad de imprenta.<sup>448</sup> Nada se concluyó, aunque se produjeron documentos y anteproyectos.

Del 8 de junio al 11 de julio de 1995 se realizaron once foros regionales con los temas de Estado, sociedad y medios; medios electrónicos, medios impresos y programación y publicidad. Acudieron al llamado diversos sectores sociales: periodistas, académicos, asociaciones civiles, abogados, investigadores, ciudadanos en lo particular, funcionarios públicos, comunicólogos y cineastas. En total participaron 1952 ponencias en la mesa de Estado, Sociedad y Medios. Las propuestas abordaron temas como una ley marco para reglamentar el derecho a la información, el acceso a la información pública, la garantía al derecho de réplica, el acceso a la información, el secreto profesional y la cláusula de conciencia de los periodistas, y la creación de la Comisión Nacional de Comunicación Social como

---

<sup>447</sup> SOLÍS LEREE, Beatriz "De cómo llegamos hasta aquí... Los antecedentes de la "Ley Televisa"", en "La "ley Televisa" y La Lucha por el Poder en México", Esteinou Madrid, Javier y Alva de la Selva, Alma Rosa, coordinadores, Colección Teoría y Análisis, Primera Edición, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, 2009, pág. 37

<sup>448</sup> Ávila PIETRASANTA, Irma, CALLEJA GUTIÉRREZ, Aleida, y SOLÍS LEREE, Beatriz, óp. cit., pág. 36.

órgano de aplicación de la ley, que se integraría con la participación de la sociedad.

En el tema de medios electrónicos se presentaron 125 ponencias, Entre las propuestas concretas que se expusieron en este Foro se encuentran las que se refieren particularmente a la necesaria reforma de la Ley federal de Radio y Televisión, argumentando su atraso con respecto a los avances tecnológicos, como a la necesidad de incorporar a la ley demandas como:

*“Que se consolide la responsabilidad del Estado hacia los públicos, medios y comunicadores.*

*“Que se garantice el derecho a la información de forma equitativa para el conjunto de la sociedad.*

*“Que el derecho de réplica, que ya existe en los medios impresos, se extienda a los demás medios, en especial a los electrónicos, creando además instancias jurídicas que aseguren espacios adecuados para que las personas o instancias aludidas puedan ejercer el derecho de réplica.*

*“Que sea responsabilidad del medio corroborar la fuente de su información y, en el supuesto de cometer un error respecto a lo difundido, se otorguen las mismas condiciones, en tiempo y horario, para que el o los afectados hagan valer su derecho de réplica.*

*“Que se dote a la televisión pública de instrumentos legales que hagan posible la obtención de financiamiento.*

*“Que se promueva el federalismo, propiciando la efectiva regionalización y municipalización de la radio y la televisión.*

*“Que se incorpore la regulación de nuevas tecnologías.*

*“Que se desarrolle la radio y televisión de cobertura limitada o comunitaria en el medio urbano y rural, con el apoyo de instituciones educativas y organizaciones sociales.*

*“Que se refuerce y fomente la radio y televisión indígenas en sus propias lenguas y de acuerdo a sus intereses.”<sup>449</sup>*

---

<sup>449</sup> Ibídem, pág. 37

Se argumentó en contra del ejercicio discrecional del Ejecutivo en el otorgamiento de concesiones y a favor de la necesidad de ampliar las instancias y dar claridad a los criterios de su autorización, como a la duración de las concesiones de radio, televisión y uso de satélites. Además de:

*“Establecer criterios claros para el otorgamiento de concesiones y permisos de radio y televisión.*

*“Especificar en el Plan Nacional de Desarrollo una distribución equitativa y racional de las concesiones*

*“Que el Poder Legislativo esté facultado para otorgar, revocar o sancionar concesiones, reglamentando los criterios para tal efecto, terminando así con las facultades discrecionales que el Ejecutivo ejerce con la Ley Federal de Radio y Televisión vigente.”*

Con motivo de los Tiempos fiscales y legales se propuso:

*“Reestructurar y reglamentar el uso y distribución de los 30 minutos diarios para uso del Estado (tiempo legal), de manera que éstos sean utilizados real y efectivamente por los distintos grupos de la sociedad, organizaciones civiles, instituciones educativas y culturales de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.*

*“Que el 12.5% sea pagado en efectivo y, asimismo, descentralizado y aprovechado mediante convenios en los horarios preferenciales, por ejemplo el triple A.*

*“Que el 12.5% sea utilizado por organizaciones civiles y no sólo para campañas gubernamentales o partidos políticos.”<sup>450</sup>*

El resultado se materializó el 22 de abril de 1997, cuando los diputados federales del PRD, PAN y PT, 9 miembros de la Comisión Especial de Comunicación Social, presentaron al pleno de la Cámara de Diputados dos iniciativas de ley: La Ley Federal de Comunicación Social, reglamentaria a los artículos sexto y séptimo de la Constitución, que derogaba la Ley de Imprenta de

---

<sup>450</sup> Ibídem, pág. 38.

1917 y una iniciativa que reformaría algunos artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión.

La iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social se fijó los objetivos siguientes:

“Fomentar el ejercicio pleno, plural y participativo del derecho a la información y las libertades de expresión e información para contribuir a la conformación de una opinión pública informada;

“Promover que toda persona, organización y grupo social sean sujetos activos, participantes y con efectivo y libre acceso a la información;

“Estimular el respeto al libre ejercicio profesional del informador y facilitar su acceso a las fuentes de información;

“Proteger y garantizar los derechos de las personas a su dignidad, libertad y vida privada;

“Establecer las normas de las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad, reconociendo y preservando sus libertades y derechos.”<sup>451</sup>

Por otra parte, la iniciativa de modificaciones a la Ley Federal de Radio y Televisión propuso una mayor independencia financiera y el aumento de capacidad de producción de las emisoras públicas mediante la posibilidad de obtener ingresos por venta de espacios y servicios, así como la eliminación de la discrecionalidad en el régimen de otorgamiento de concesiones mediante la creación de un Comité Mixto para el otorgamiento y renovación de concesiones y permisos de radio y televisión.

En 1998, a pesar del cambio a la LVII Legislatura, la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía continuó la revisión y dictamen de las iniciativas presentadas en el anterior periodo. Este podría decirse que fue el tercer intento de reglamentación del derecho a la información.<sup>452</sup> Se realizaron consultas especializadas entre académicos, especialistas, organizaciones sociales; seminarios y conferencias nacionales e internacionales que tuvieron lugar del 6 al

---

<sup>451</sup> *Ibidem*, pág. 39

<sup>452</sup> MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, “Democracia e Información”, *óp. cit.*, pág. 73

9 de mayo de 1998. En la contienda la comisión de RTC publicó el libro *“La Reforma de los Medios. Voces en torno a la Iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social.”*<sup>453</sup> El dictamen definitivo se presentó el 27 de octubre. Tuvo una férrea oposición por parte de los empresarios privados de los medios. *“Del 30 de septiembre al 4 de octubre de 1998, se llevó a cabo una acción concertada de varios periódicos y noticieros de radio y televisión que, con gran cobertura y coincidencias, daban cuenta de que en la Cámara de Diputados se estaba gestado una “ley mordaza” que pretendía coartar la libertad de expresión y que, con ello, los legisladores pretendían controlar los medios de comunicación.”* En este período se publicaron más de 169 artículos, 32% de ellos en *“El Universal”* y con la participación de *“El Heraldo”, “Excelsior”, “La Prensa”, “El Sol de México”* y *“Ovaciones”*; con encabezados como los siguientes: *“Pretenden diputados controlar los medios”*; *“Impondrá mordazas, la iniciativa que impulsan PAN y PRD”*; *“Quieren diputados censurar y quitar concesiones”*; *“No se consultó a los dueños de los medios”* (CIRT); *“Proponen diputados órgano que controle a los medios”*; *“Pretenden diputados el terrorismo informativo”*; *“Diputados del PAN proponen Ley Mordaza”*.<sup>454</sup> El contexto electoral demostró la vulnerabilidad y sometimiento de los políticos a los concesionarios de la radiodifusión. La reforma se volvió a enterrar.

En febrero del 2001, el proceso se repitió: amplios debates y consultas con participación social. Sin embargo, Se cambió el propósito de regular integralmente el derecho a la información dividiendo su contenido para reglamentar primero el acceso a la información pública como una primera fase, para proceder después a la actualización del marco jurídico de los medios de comunicación, regular la cláusula de conciencia, el secreto profesional de los periodistas y la publicidad gubernamental.

---

<sup>453</sup> Véase *“La Reforma de los Medios”*, H. Cámara de Diputados, Comisión de Radio, Televisión y cinematografía, 1998, pág. 173

<sup>454</sup> ÁVILA PIETRASANTA, Irma, CALLEJA GUTIÉRREZ, Aleida, y SOLÍS LEREE, Beatriz, óp. cit., pág. 40

Un componente nuevo fue el anuncio a través de la Secretaría de Gobernación para la creación del Consejo Nacional de Radio y Televisión (C.N.R.TV.) establecido en la Ley, pero que, a pesar de su vigencia jurídica, ha contado con una oposición histórica. En el Título Quinto, sobre Coordinación y Vigilancia, en su Capítulo I, la Ley (L.F.R.T.) establece la creación del Consejo Nacional de Radio y Televisión como el Organismo Coordinador de las funciones de coordinación y vigilancia de la ley y, según prescribe el artículo 90, se integra por cuatro representantes del Ejecutivo, dos representantes de la Industria de la Radio y Televisión y dos de los trabajadores. Y en el artículo 91 detalla las atribuciones que la Ley le encomienda: "*coordinar las actividades a que se refiere esta ley; Promover y organizar las emisiones que ordene el Ejecutivo Federal; servir de órgano de consulta del Ejecutivo Federal; elevar el nivel moral, cultural, artístico y social de las transmisiones; conocer y dictaminar los asuntos sometidos a su estudio y opinión por las Secretarías y Departamentos de Estado o por las instituciones, organismos o personas relacionadas con la radio y la televisión*".<sup>455</sup>

Las discusiones se dieron con respecto a Ley Federal de Telecomunicaciones, la Reforma integral de la legislación de los medios electrónicos y la Ley de Acceso a la Información. Para la revisión de Ley Federal de Telecomunicaciones se formó una comisión bicameral, con participación de la Cámara de Senadores y de Diputados, que tenía como objetivo la elaboración del un nuevo marco legal en materia de telecomunicaciones, con temas centrales como la recomposición y autonomía de la Comisión Federal de Telecomunicaciones como órgano regulador; la definición precisa de los criterios que permitan mayor transparencia en el proceso de otorgamiento de concesiones, la regulación de la participación extranjera y la posibilidad de incorporar en esta ley el régimen establecido para el otorgamiento de las concesiones para la operación de la radiodifusión abierta, ya que actualmente sólo la restringida está en el ámbito de su competencia.

---

<sup>455</sup> Citado por ÁVILA PIETRASANTA, Irma, CALLEJA GUTIÉRREZ, Aleida, y SOLÍS LEREE Beatriz, óp. cit., página 41.

La propuesta de Ley de acceso a la información adquiere mayor consenso. El avance se expresa en la presentación de diversas iniciativas de ley presentadas ante los Congresos locales de los estados y en el propio seno de la Cámara de Diputados Federal.<sup>456</sup> El tema de órgano de control fue otro de los asuntos de discusión política y jurídica, en el que ya se plantea la necesidad del órgano autónomo, y para el 5 de marzo de 2001, se conformó la Mesa para la Reforma integral de la legislación de los medios electrónicos.

Con este cuarto intento de reglamentación se elaboró la iniciativa que fue presentada el 30 de noviembre del 2001 al Congreso.<sup>457</sup> Ahí se congeló. Nuevamente el intento reformador sucumbiría ante el poder de las empresas mediáticas y políticos allegados y subordinados a sus intereses. La historia se repetiría en el 2007, con la acción de inconstitucionalidad contra la llamada “Ley Televisa” y la resolución 26/2006 de la Suprema Corte.

---

<sup>456</sup> *Ibidem*, páginas 42 y 43

<sup>457</sup> MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, “Democracia e Información”, *óp. cit.*, página 74

## CAPÍTULO III. DERECHO COMPARADO.

### 1. ALGUNOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN DIFERENTES LEGISLACIONES SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EL MUNDO.

La libertad de expresión es una de las bases de los derechos y las libertades democráticas. En su primera sesión en 1946, antes de que cualquier declaración o tratado de derechos humanos fuera adoptado, la Asamblea General de la O.N.U. pronunció la resolución 59(I) declarando que "*La libertad de expresión es un derecho humano fundamental (...) el punto de partida de todas las libertades a las que está consagrada la Organización de las Naciones Unidas.*"

La Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de la O.N.U. el 10 de Diciembre de 1948 representa la base normativa que sentó los precedentes y los modelos de los derechos humanos elevados a rango constitucional por la mayoría de los países del orbe.

De acuerdo con datos proporcionados por Ernesto Villanueva, para el año 2000, la libertad de expresión se encontraba consagrada como garantía constitucional en 178 países, el 94% de las constituciones. Según esta comparación, el derecho a la información se contiene en las constituciones de 77 países de 193 analizados, es decir un 39%.<sup>458</sup> En lo que respecta a Iberoamérica, el derecho a la información es consagrado de manera expresa en las constituciones de Colombia, Ecuador, España, Nicaragua, Paraguay, Perú, Venezuela y México y en todas las demás en la forma clásica de libertad de expresión e imprenta.<sup>459</sup>

---

<sup>458</sup> VILLANUEVA, Ernesto, "Derecho Comparado de la Información", Segunda Edición, México, Fundación Konrad Adenauer, Universidad Iberoamericana, Miguel Ángel Porrúa editores, 2002, páginas 22 y 31.

<sup>459</sup> MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, "Democracia e Información", óp. cit., pág. 101

Por lo que respecta al derecho de acceso a la información, éste se contempla en 82 países, lo que representa el 43% de las constituciones del mundo. El derecho a difundir información está regulado constitucionalmente en 74 países, el 39% y 30 constituciones en el mundo, el 16% de los países, contemplan el derecho de acceso a documentos de entidades públicas. En cuanto al derecho de réplica, Villanueva dice que 22 países lo han incorporado en su Constitución, lo que representa el 11% de las constituciones del mundo.<sup>460</sup>

La normatividad internacional en materia de la libertad de expresión se reforzó con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que entró en vigor en 1976. Basado sobre los principios descritos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos este pacto es jurídicamente vinculante para todos los estados que han firmado y ratificado su normatividad. Más adelante, en 1993, por resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la O.N.U., se estableció la Oficina del Relator Especial Sobre la Libertad de Opinión y de Expresión e instituyó el cargo de Relator Especial con capacidad para recolectar la información sobre la discriminación, la violencia o el acoso de personas, incluso de los profesionales en su ejercicio de la libertad de expresión, que le proporcionen los gobiernos, las O.N.G., las organizaciones civiles y políticas entre otros; así como de realizar un reporte general anual sobre visitas de países y elaborar recomendaciones sobre la mejor promoción e implementación de estos derechos.

En 1996 se establecieron los principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información que fueron adoptados por un grupo de expertos en derechos internacional y autorizados por el Relator Especial de la O.N.U.

La Convención sobre el Derecho Internacional de Rectificación de 1952 ofrece un mecanismo mediante el cual los estados pueden clarificar las diferencias o problemas surgidos de los envíos incorrectos o engañosos de información.

---

<sup>460</sup> VILLANUEVA, Ernesto, "Régimen Constitucional de las Libertades de Expresión e Información en los Países del Mundo". Fragua Editorial, España, 1997, pág.67.

Un conjunto de tratados de la O.N.U. referentes a los derechos de grupos específicos como minorías raciales y étnicas protegen, implícita o explícitamente, sus derechos a la libertad de expresión: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, que en su artículo 5 estipula: *“Las minorías raciales y étnicas, de igual manera, no deberán ser discriminadas y deberán tener igual acceso a expresar sus opiniones y a compartir información que les concierna. Los presentadores también tienen la responsabilidad de promover una cultura de tolerancia y de asegurar que sus transmisiones no se conviertan en vehículo para la diseminación del odio y el desprecio de los grupos minoritarios. Las violaciones al tratado pueden ser elevadas al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.”*

Otro tratado es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (C.E.D.A.W.) realizado en 1981 y que en su artículo 3 establece: *“El acceso y la representación equitativos de la mujer en los medios son cruciales para asegurar una cobertura propia de los asuntos concernientes a las mujeres y para habilitar su completa participación en las tomas de decisiones públicas. Deben tomarse medidas efectivas para combatir la discriminación contra la mujer y para promover su acceso a los medios. Las infracciones pueden ser elevadas al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.”*

También fue signado en 1989 la Convención sobre los Derechos del Niño que establece claramente, no sólo los derechos de los niños a la libertad de expresión, sino también sus derechos a que sus opiniones sean escuchadas y que sean ponderadas en los asuntos que les conciernen. Obliga a los estados a tomar medidas positivas que aseguren que los niños reciben oportunidades efectivas para proveer contribuciones a las decisiones públicas que les afecten, por ejemplo en las áreas de educación, salud y prevención del delito. Las violaciones a estos derechos pueden ser llevadas al Comité de los Derechos del Niño.

La Unión Africana ha sido promovente de instrumentos normativos para establecer la libertad de expresión en ese continente. La Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 es el principal tratado africano de

derechos humanos, se estableció la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (C.A.D.H.P.) que en Noviembre de 2000 ratificó la importancia de la libertad de expresión y adoptó una Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión.

En Europa se estableció El Consejo de Europa, una organización intergubernamental regional conformada por 45 países para la defensa de los derechos humanos, la democracia parlamentaria y el estado de derecho. Todos los miembros de la Unión Europea pertenecen al Consejo de Europa.

El Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales fue firmado en 1950 y contempla en su artículo 10 la protección a la libertad de expresión, ha sido objeto de un número relativamente grande de casos ante la Corte Europea de Derechos Humanos y ha promovido el libre flujo de información e ideas y establecido importantes precedentes que limitan el poder de los estados de restringir la libertad de expresión; particularmente en las áreas de prensa y libertad de transmisión, expresión política, difamación, privacidad, seguridad nacional y manifestaciones.

La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (O.S.C.E.) es la organización de seguridad regional más grande del mundo, con 55 Estados partícipes de Europa, Asia central y Norteamérica. La O.S.C.E. fue creada por la Acta final de Helsinki del año 1975, la cual contenía una disposición para respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, incluyendo la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia, así como la igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos. Los principios de la O.S.C.E. han sido reiterados en un cúmulo de documentos como por ejemplo el Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre las Dimensiones Humanas de la C.S.C.E. en 1990. En 1997 la O.S.C.E. estableció un Representante para la Libertad de los Medios siguiendo una declaración de los Jefes de Estado de los países miembros emitida en 1996 en la que resolvieron que los compromisos de la O.S.C.E. para la libertad de prensa necesitaban un fortalecimiento. El Consejo Permanente de la O.S.C.E. estableció el mandato del Representante a través de la Decisión 193 para fortalecer la implementación de los principios y compromisos

relacionados con tener medios libres, independientes y pluralistas. El Representante está obligado a ejecutar una variedad de actividades que incluyen observar el desarrollo de los medios en los estados de la O.S.C.E. y asegurar, en cooperación con los estados partes y otros actores, una respuesta rápida para los problemas serios como la obstrucción de las actividades de los medios; a reportar frecuentemente al Consejo Permanente y a otros organismos de la O.S.C.E. sobre sus actividades y a hacer recomendaciones, declaraciones orales o escritas sobre asuntos de preocupación urgente e intervenciones con estados particulares de la O.S.C.E. Como los relatores especiales de la O.N.U. o la O.E.A., también hace visitas a los países, algunas de las cuales se traducen en reportes a profundidad y en la recepción de información, por parte de distintas fuentes, sobre violaciones a la libertad de expresión y los derechos humanos.

En América, la Organización de los Estados Americanos (O.E.A.) ha sido la institución impulsora del marco normativo de los derechos humanos y de la libertad de expresión. La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, que entró en vigor hasta 1978, protege el derecho a la libertad de expresión y de pensamiento, el derecho a recibir e impartir información y la imposición de restricciones a este derecho sólo por circunstancias limitadas, la reputación de los individuos, la seguridad nacional, el orden público, etc. También se instituyó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que en octubre de 1997, definió la figura de un Relator Especial sobre la Libertad de Expresión de la O.E.A. para fortalecer la implementación del derecho a la libertad de expresión. Las tareas del Relator Especial incluyen la recolección de información, la preparación de reportes anuales y temáticos y las visitas a países. También cubre la notificación inmediata de situaciones serias, o advertencias tempranas, así como actividades de promoción. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció un Fondo Voluntario para la Libertad de Expresión, al cual los estados miembro pueden contribuir, para facilitar el funcionamiento de la oficina del relator especial. Las actividades de promoción han incluido la elaboración de declaraciones, redes y soporte técnico a los estados.

Los países que han ratificado estos tratados internacionales y regionales han acordado cumplir sus obligaciones bajo estas convenciones a través de la completa implementación de estas provisiones a nivel nacional. Este debe significar, en primera instancia, revisar sus leyes relativas a la libertad de expresión y adaptarlas para asegurar que están en conformidad, o adoptar nuevas leyes que cumplan con dichos requerimientos.

La implementación del derecho a la libertad de expresión es aún problemática para muchos países y gobiernos que en muchos casos fallan en el cumplimiento de sus obligaciones. Las preocupaciones y los problemas con la implementación en países individuales están bien documentados en los reportes de los Relatores Especiales de la O.N.U., la O.E.A. y la O.S.C.E., así como en las propuestas otorgadas por las O.N.G.

En su libro “Derecho a la Información”, Ernesto Villanueva, nos proporciona algunos artículos constitucionales regulatorios de la libertad de expresión de países de América. Hace una llamativa distinción entre las que la contemplan con limitaciones como el honor, la moral, la vida privada, el orden público y la seguridad social; con las que no le imponen restricción alguna, distinción que nos hace recordar las posturas confrontadas encabezadas por Francisco Zarco y Lucas Alamán en el constituyente de 1856 en México. Describe Ernesto Villanueva:

*“... El Salvador, cuya Constitución política prescribe en el artículo 6º que: “Toda persona puede expresar y difundir libremente sus pensamientos siempre que no subvierta el orden público ni lesione la moral, el honor ni la vida privada de las demás. El ejercicio de este derecho no está sujeto a previo examen, censura ni caución; pero los que haciendo uso de él inflijan las leyes responderán por el delito que cometan...”*

*“La Constitución de Panamá, en el artículo 17, dispone: “Toda persona puede emitir libremente su pensamiento de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, sin sujeción a censura previa; pero existen las responsabilidades legales cuando por alguno de estos medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o el orden público*

*“De igual forma, el artículo 8º, numeral 6, de la Carta Fundamental de la República Dominicana establece: “Toda persona podrá, sin sujeción a censura previa, emitir libremente su pensamiento mediante palabras escritas o por cualquier otro medio de expresión, gráfico u oral. Cuando el pensamiento expresado sea atentatorio a la dignidad y a la moral de las personas, al orden público o a las buenas costumbres de la sociedad, se impondrán las sanciones dictadas por las leyes...”*<sup>461</sup> Agrega Villanueva más adelante:

*“Sin embargo, hay casos en que la libertad de expresión es tutelada prácticamente sin restricciones de ninguna especie, como en Nicaragua, cuya Carta Magna establece en el artículo 30: “Los nicaragüenses tienen derecho a expresar libremente su pensamiento en público o en privado, individual o colectivamente, en forma oral, escrita o por cualquier otro medio...”*

*“En Paraguay, la Constitución Política prohíbe en forma expresa que la ley secundaria introduzca restricciones a la libertad de expresión, ya que asimila los delitos de prensa a los delitos comunes tipificados en el Código Penal. Así, el artículo 26 constitucional de Paraguay dice: “Se garantizan la libre expresión y la libertad de prensa, así como la difusión del pensamiento y de la opinión, sin censura alguna, sin más limitaciones que las dispuestas en esta Constitución; en consecuencia, no se dictara ninguna ley que las imposibilite o las restrinja. No habrá delitos de prensa, sino delitos comunes cometidos por medio de la prensa. Toda persona tiene derecho a generar, procesar o difundir información, como igualmente a la utilización de cualquier instrumento lícito y apto para tales fines.”*<sup>462</sup>

Particular interés despierta la forma en que en el orbe comunista se materializaron estos principios en las constituciones de los países que desarrollaron regímenes socialistas, tanto porque fueron considerados como sistemas totalitarios como porque el marxismo ha confrontado al liberalismo. La contemplación de los principios de la libertad de expresión y de la libre

---

<sup>461</sup> VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho a la Información”, óp. cit., páginas 33 y 34

<sup>462</sup> Ibídem, pág. 34.

manifestación de las ideas en el marco constitucional de estos sistemas revela que su reconocimiento no es propio de una ideología en particular y en consecuencia reafirma su carácter universal, irrenunciable, inalienable e imprescriptible como esencia de una elevada concepción del ser humano.

La Constitución de lo que fue la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (U.R.S.S.) reconoció las libertades de expresión, prensa y manifestación, las cuales se aseguraban poniendo los edificios públicos, calles y plazas a disposición de *“los trabajadores y sus organizaciones”*, así como la prensa, la televisión y la radio. En su capítulo 10, denominado *“Derechos y Deberes Fundamentales de los Ciudadanos”*, artículo 125 se contenía: *“Conforme a los intereses de los trabajadores y a fin de consolidar el régimen socialista, se garantiza por la ley a los ciudadanos de la U.R.S.S.: a) la libertad de palabra; b) la libertad de prensa; c) la libertad de reunión y mítines, d) la libertad de desfiles y manifestaciones en las calles. Garantizan estos derecho de los ciudadanos el que el trabajador y sus organizaciones disponen de las imprentas, existencias de papel, edificios públicos, calles, medios de comunicación y otras condiciones materiales para el ejercicio de dicho derecho”* <sup>463</sup> Las constituciones de las llamadas Repúblicas Democráticas Populares de Rumanía (24 de septiembre de 1952. Art. 85); Hungría (18 de agosto de 1949. Art. 55); Polonia (22 de julio de 1952. Art. 13); China (20 de septiembre de 1954. Art. 87), Mongolia (30 de julio de 1940. Art. 85); Corea (8 de septiembre de 1948. Art. 13); Albania (15 de marzo de 1946. Art. 18); Bulgaria (4 de diciembre de 1947. Art. 88); y Checoslovaquia (9 de mayo de 1948. Capítulo I) tuvieron como base esta constitución y de igual forma contemplaron estos derechos. <sup>464</sup>

Es recalable la atribución que la ley establece para los trabajadores y ciudadanos en cuanto al ejercicio de su derecho de comunicación no sólo haciendo uso de los medios de prensa y difusión; sino también participando dentro de la estructura orgánica administrativa y operacional de estos medios. La

---

<sup>463</sup><http://archivo.juventudes.org/textos/Documentos%20Historicos/Constituciones%20de%20la%20URSS.pdf>, Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, aprobada en el VIII Congreso de Soviet de la Unión en noviembre de 1936, Biblioteca Virtual de la UJCE.

<sup>464</sup> CASTAÑO, Luis, Régimen Legal de la Prensa en México, op. cit., pág. 45.

legislación de lo que fuera La República Popular Federativa de Yugoslavia abordó profusamente el tema en su nueva Ley sobre la Prensa y Otras Formas de Información, que entró en vigor en diciembre de 1960 y que reglamenta el artículo 5º de su Constitución de 1953 sobre las libertades personales y otros derechos fundamentales del hombre. El concepto de autogestión social se confronta al de la empresa mercantil en el manejo de los medios de información:

*“Artículo 2º. Los ciudadanos de Yugoslavia sin diferencias de nacionalidad, raza, lengua o religión, tienen el derecho de expresar y publicar sus opiniones al través de los medios de información; el derecho de utilizar los medios de información para su propia información; el derecho de difundir informaciones; el derecho de editar periódicos y demás publicaciones; el derecho de establecer instituciones y organizaciones para la publicación y difusión de informaciones, así como el derecho de participar en el manejo de los medios de comunicación pública de la información, bajo las condiciones establecidas por la Ley.*

*“Artículo 5º. Las instituciones y organizaciones dedicadas a la publicación y difusión de la información serán manejadas independientemente en el ejercicio de sus actividades.*

*“Estas instituciones y organizaciones serán operadas bajo principios de autogestión social.*

*“Los órganos del estado tendrán frente a las instituciones y organizaciones dedicadas a la publicación y difusión de la información todos los derechos y deberes establecidos por la ley.”*

La Ley Relativa a las Empresas de Prensa y de Edición de 1956, que sancionó las modificaciones del Estatuto Jurídico de las empresas informativas, reafirmando su carácter independiente en su trabajo y su funcionamiento basado en los principios establecidos por la Ley Federal de Operación de Empresas Económicas para las Colectividades de Trabajadores de 1950, partiendo del carácter social de su actividad, otorga a los medios de comunicación, en su estructura, un Consejo Obrero y un órgano de gestión denominado Consejo de Edición. Este último se integra *“de un director y de los representantes elegidos de la empresa, así como de los representantes de las organizaciones sociales o de la vida pública. Los*

*estatutos de cada empresa de edición prevén cuales serán las organizaciones llamadas a delegar sus representantes en el Consejo de edición, en función del carácter del periódico o de su dominio de actividad.*

*“Los consejos de Edición tienen el derecho de examinar la política general de la empresa, desde el punto de vista de su función social y de aprobar los planes y programas de edición. Pero no tienen el derecho de inmiscuirse directamente en los negocios de la empresa, ni de usurpar las funciones del director, ni de ejercer censura de ninguna clase. Los Consejos de Edición son, en realidad, cuerpos consultivos. Su influencia depende de su comprensión en los problemas y de la asistencia que están en estado de facilitar a la empresa en cuanto a la orientación de su actividad.*

*“Las empresas de prensa y de edición, así como las imprentas, están regenteadas de la misma manera que las demás empresas económicas. Después de haber deducido los gastos de producción y después de haber cumplido con sus obligaciones para con la comunidad, las empresas pueden disponer libremente de los beneficios restantes, y dedicarlos a inversiones, a la construcción de viviendas, a otras necesidades comunes, o bien repartirlos entre los miembros del colectivo obrero según el rendimiento del trabajo. Los periodistas participan igualmente en esta repartición; además de su salario, benefician de las indemnizaciones mensuales según ciertas normas en relación al número y a la calidad de los artículos escritos. Este sistema ha dado, por resultado, el mejoramiento de la condición material de los periodistas cuya relación de trabajo se basa en un contrato libremente suscrito con la empresa. Sus salarios están previstos en los reglamentos de tarifas que son uniformes en toda Yugoslavia y adoptados con el acuerdo de la organización profesional de periodistas.*

*“Toda empresa de prensa y de edición tiene la obligación de publicar cada año, después de la adopción de presupuesto anual, un informe en el que figuren los*

*datos relativos a las fuentes de financiamiento, los beneficios realizados, la tirada del periódico. Así como toda cuestión que pueda interesar a la opinión pública.*<sup>465</sup>

La preocupación por la influencia del poder económico en los medios de comunicación y la restricción severa que ésta le imprime a la libertad de expresión reconocida a nivel internacional, la encontramos expresada en la primera reunión de la asamblea General de las Naciones Unidas en 1946 por el representante de la india, quién manifestó: *“Importa mucho que la libertad que un país conceda a la prensa no se convierta en monopolio de uno o varios grupos y que ese monopolio no tenga por consecuencia el restringir la libre expresión, sin traba alguna, de las opiniones individuales...Una poderosa empresa de prensa no debiera monopolizar la libertad que le otorga el gobierno, sustrayéndola al individuo o a concurrentes más débiles”*.<sup>466</sup>

Sobre el dominio del factor económico en el ejercicio de la libertad de expresión e información es interesante aludir aquí a la Ley para la Reorganización de la Prensa expedida el 24 de mayo de 1960 de la fallida República Árabe Unida (1958-1961). En su exposición de motivos contemplaba:

*“Es imperativo admitir que el pueblo es el dueño de los medios de orientación social y política en una sociedad cuya postura ya es definida como sociedad democrática socialista y cooperativa; en consecuencia, es lógica y categórica la creación de una “Unión Nacional” que pueda dirigir la acción nacional positiva en la construcción de una sociedad fundada a base de la soberanía del pueblo; este pueblo que debe llevar sobre sus hombros la responsabilidad de los actos en esa construcción.*

*“Si la eliminación de la influencia del capital sobre el régimen fue una de las seis metas principales de la Revolución por ser considerada como una de las formas más eficientes para erigir una verdadera democracia, sería entonces*

---

<sup>465</sup> Volumen 1011 de noviembre de 1960 de la casa editorial Jugoslavija, Beograd, titulado Algunos datos relativos a la Prensa Yugoslava, citado por Castaño, Luis en Régimen Legal de la Prensa en México, op. cit., págs. 47 y 48.

<sup>466</sup> TERROU, Fernand y SOLAL, Lucien, en “El Derecho de la Información”, Ed. Unesco, París, 1952, pág. 42, citado por Castaño, Luis, op. cit., págs. 46 y 47.

*indispensable que el capital no tuviera ninguna influencia sobre los medios de orientación que constituyen una fuerza vital indudable para la nación. La existencia de cualquier influencia que tienda a debilitar dicha fuerza puede desviar los intereses del pueblo y constituir un peligro para la construcción integral de la sociedad; la existencia de tal influencia constituirá un aspecto paradójico que no coincide con los propósitos de la sociedad y sus medios constructivos.*

*“El pueblo, al ser el propietario de la orientación principal –que es la prensa-, es el único que puede impedir las desviaciones y asegurar la libertad verídica de la prensa en su auténtico significado que es el derecho del pueblo de estar al tanto de los acontecimientos e ideologías, dar su opinión acerca de éstos, y poder orientarse voluntariamente según lo juzgue conveniente.*

*“De esta forma se restablece la postura de la prensa en la nueva sociedad, considerándola, como parte de la organización popular que no se somete al régimen administrativo, pero sí es una autoridad orientadora y participante eficaz en la construcción de esa sociedad, y cuenta con los mismos atributos de las demás autoridades populares como son el Consejo General de la Unión Nacional y el Congreso de la Nación.”*

Por lo que respecta a la Ley, se convenía en el artículo primero:

*“Artículo 1º No se permite editar ningún órgano de Prensa sin el permiso de “La Unión Nacional de Prensa” (se entiende por órgano de prensa todos los periódicos y revistas que se editan con regularidad, y entran en excepción los órganos editados por sociedades, instituciones y sindicatos. Los propietarios de periódicos y revistas tienen que solicitar un permiso dentro de 30 días a partir de la fecha en que se decreto esa ley.”<sup>467</sup>*

Una alternativa a los medios de comunicación comerciales y su consecuente factor económico y tendencia monopolizadora lo constituyen las radios y televisoras comunitarias. Por ello es de especial interés mencionar la legislación

---

<sup>467</sup> Ley núm. 1956 del año de 1960 contenida en el Anuario 1961 de la R. A. U., publicado por la Administración de Información de El Cairo, Egipto, en marzo de 1961 y traducida del árabe al español por Manuel Fayad, Consejero de la Oficina de Prensa de la Embajada de la R. A. U. en México, citado por Castaño, Luis, Régimen Legal de la Prensa en México, op. cit., pp. 48, 49 y 50.

Uruguay en la materia, que se constituye en una de las mejores legislaciones en materia de libertad de expresión y medios comunitarios de América Latina. La Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) y otras organizaciones internacionales de libertad de expresión como “Artículo 19” y “Reporteros sin Fronteras” han destacado a la legislación uruguaya en materia de radio y televisión como un referente para la región.<sup>468</sup>

El 14 de noviembre del 2007 el Senado uruguayo aprobó un proyecto de ley que reconoce y obliga al Estado a promover y garantizar la existencia de medios de radio y TV comunitarios. Previamente la propuesta había sido aprobada por la Cámara de Diputados en mayo de 2007. El texto reconoce a la radiodifusión comunitaria como un tercer sector en la radiodifusión, complementario a los medios comerciales y estatales, estableciendo una reserva de espectro de un tercio de las frecuencias disponibles en AM, FM y TV abierta, para garantizar una mayor diversidad en la propiedad de medios de comunicación. Además en esta nueva legislación uruguaya se incluyeron procedimientos transparentes y no discrecionales para el otorgamiento de frecuencias, asegurando la igualdad de oportunidades en el acceso a través de concursos abiertos y públicos, y la realización de audiencias públicas para la concesión y renovación de los permisos.

Otro aspecto a destacar es la creación de un organismo asesor con participación ciudadana que controlará el desempeño estatal y para brindar mayores garantías a todas las personas en los procedimientos de otorgamiento de frecuencias, que muchas veces han sido utilizados como mecanismos de censura indirecta por los gobiernos. El Consejo Honorario Asesor de Radiodifusión Comunitaria estará integrado por representantes de algunos ministerios, de los propios medios comunitarios, universidades públicas y privadas y organizaciones de defensa de la libertad de expresión.

El proyecto habilita a las organizaciones sociales para tener tanto radios como televisoras. A diferencia de otras legislaciones que imponen barreras a la libertad

---

<sup>468</sup> GÓMEZ, Gustavo, Director Programa de Legislaciones y Derecho a la Comunicación AMARC-ALC, <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/257>.

de expresión al establecer limitaciones previas y arbitrarias de potencia o cobertura de las emisoras comunitarias como los casos de Chile y Brasil, expresamente señala que *“en ningún caso se entenderá que el servicio de radiodifusión comunitaria implica necesariamente un servicio de cobertura geográfica restringida. Dicha área estará definida por su finalidad pública y social y (...) dependerá de la disponibilidad y planes de uso del espectro y la propuesta comunicacional de la emisora”*.

Los medios comunitarios tendrán derecho a contar con recursos económicos para *“asegurar su sustentabilidad económica, independencia y desarrollo”* a cuyos efectos *“podrán obtener recursos, entre otras fuentes, de donaciones, aportes solidarios, auspicios, patrocinios y publicidad.”*<sup>469</sup>

En Brasil y Chile, las estaciones comunitarias están limitadas en su crecimiento y restringidas a transmisiones de baja potencia o de corto alcance, un kilómetro desde el lugar de transmisión o un máximo de un vatio. Además no pueden obtener recursos económicos con publicidad y sufren interferencias perjudiciales de emisoras comerciales.<sup>470</sup>

El reconocimiento positivo, con distintos alcances, de las radios comunitarias en los marcos legislativos de algunos países de América Latina es desde 1995. En Perú se estableció la existencia de radios educativas, dentro de la cual se ampararon iniciativas comunitarias y populares de la sociedad civil.<sup>471</sup>

En Colombia, por decreto No. 1446, las radios comunitarias son medios *“participativos y pluralistas, orientados a satisfacer necesidades de comunicación en el municipio objeto de su cubrimiento y a facilitar el ejercicio de los derechos a la información y la participación de sus habitantes, de manera que se promueva el desarrollo social sostenible, la convivencia pacífica, los valores democráticos, la*

---

<sup>469</sup> Ley de Radiodifusión Comunitaria, aprobada por el parlamento uruguayo el 11 de diciembre del 2007. [http://legislaciones.item.org.uy/files/URU\\_Ley\\_Radiodifusion\\_Comunitaria\\_0.pdf](http://legislaciones.item.org.uy/files/URU_Ley_Radiodifusion_Comunitaria_0.pdf)

<sup>470</sup> CALLEJA, Aleida y SOLÍS, Beatriz, “Con Permiso: La Radio Comunitaria en México”, Primera Edición, Editores AMARC-México, AMEDI, Comunicación Comunitaria, CMDPDH, Fundación Friedrich Ebert-México, México, 2005, pág. 50.

<sup>471</sup> Ibídem, pág. 47.

*construcción de ciudadanía y la identidad cultural*". Según el Manual para Administración de radios comunitarias son "*organizaciones sociales fuertes, con absoluta vocación de servicio a la comunidad, sin ánimo de lucro pero sólidas desde el punto de vista financiero, y con un nivel de funcionamiento acorde a la tecnología que exige el sector de las telecomunicaciones*".<sup>472</sup> La legislación Colombiana, decreto 1981, aprueba potencias para la cobertura de su zona de influencia a las estaciones comunitarias; así como obtener recursos para sostenerse con publicidad, auspicios y otras fuentes, sin discriminación respecto a otros operadores.<sup>473</sup>

El Congreso y la Presidencia de la República de Ecuador establecieron en el 2002 la igualdad en obligaciones, requisitos, condiciones, potestades, derechos y oportunidades que deben cumplirse entre estaciones comerciales y comunitarias. Además, se reconoce el derecho de comunidades indígenas, afroecuatorianas, campesinas o de cualquier otra organización social.<sup>474</sup>

En Venezuela, la Ley Orgánica de Telecomunicaciones de junio del 2000 y el decreto N°1521 del 2001 crearon "El Servicio de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta comunitarias de Servicio Público", que no tiene fines de lucro y está facultado para la operación en todo el territorio nacional. Se define como "*un servicio de radiocomunicación que permite la difusión de información de audio destinada a ser recibida por el público en general, como medio para lograr la comunicación libre y plural de los individuos y las comunidades organizadas en su ámbito respectivo*". Por otra parte también "La Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión de 2004", en el capítulo "Democratización de los Servicios de Radio y TV Comunitarios de Servicio Público, sin fines de lucro", permite la publicidad y patrocinios hasta por 15 minutos cada hora y exige la rendición de cuentas a la emisora de la comunidad.<sup>475</sup>

---

<sup>472</sup> Ibídem, pág. 48

<sup>473</sup> Ibídem, pág. 48

<sup>474</sup> Ibídem, pág.49

<sup>475</sup> Ibídem, pág. 49

La radiodifusión comunitaria se reconoció en la legislación de Bolivia por decreto presidencial, N° 27490 del 14 de mayo del 2004, que considera a los operadores comunitarios como aquellos “*que son dirigidos y llevados a cabo por comunidades organizadas (campesinas, indígenas, pueblos originarios), o a través de iniciativas privadas que cuenten con respaldo local representativo de dichas comunidades*”.<sup>476</sup>

## 2 LEGISLACIÓN FRANCESA EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN.

### 2.1. EL MONOPOLIO DEL ESTADO

El Prefacio de la Constitución de la V República francesa de 1958 establece: “*El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los Derechos del Hombre y a los principios de soberanía nacional, tal como fueron proclamados por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946*”<sup>477</sup>. Aunque dicha constitución no contempla un enunciado de derechos, su alcance quedó establecido por el valor normativo elevado a rango constitucional del citado Preámbulo y de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, contando, además, con el reconocimiento pleno otorgado por la Sentencia del Consejo Constitucional del 16 de julio de 1971.<sup>478</sup> Con todo, y como consecuencia, la televisión francesa carece de previsiones constitucionales, pero el pleno reconocimiento de los derechos de expresión e información ha producido una evolución legislativa en materia de radio y televisión.

En un principio el concepto de control tuvo que ver con el monopolio estatal sobre los servicios de radiodifusión y televisión. Las formas de gestión de este monopolio se desarrollaron en el tiempo a través de la instauración de un órgano

---

<sup>476</sup> Ibídem, pág. 49

<sup>477</sup> Véase el sitio <http://html.rincondelvago.com/constitucion-de-francia-de-1958.html>.

<sup>478</sup> RODRÍGUEZ García, José Antonio, óp. cit., pág. 77.

administrativo con anuncios de autonomía. La explotación inicial directa del Estado (1945) fue sustituida el 4 de febrero de 1959 por la gestión desde un organismo público de carácter industrial y comercial que estableció la atribución del monopolio de emisión a favor de la Radiodifusión-Televisión Francaise (R.T.F.) y la ley del 27 de junio de 1964 que impulsó la transformación nominal de la R.T.F. en la O.R.T.F. (Office de Radiodiffusion Télévision Francaise).<sup>479</sup> Este organismo contó con cierta autonomía ante el Gobierno y se expresó por medio de tres órganos: el Consejo de Administración, el Director General y los Comités de Programas. La relativa autonomía se estableció con la participación otorgada a la ciudadanía y miembros de la prensa. Rodríguez García nos dice al respecto: *“El Consejo de Administración estaba formado por dieciséis miembros, la mitad representantes del Estado y la otra mitad representantes de radioyentes y telespectadores, prensa escrita, personal de la Office y personalidades cualificadas en esta materia. Además, el Gobierno podía nombrar cuatro personalidades lo que suponía un Consejo de Administración directamente influenciado por el Ejecutivo lo cual trastocaba su supuesta autonomía.”* También encontramos en esta ley una preocupación por garantizar el principio de pluralidad, el derecho a la información y por la protección de la moral. Prosigue el texto de Rodríguez García: *“En cuanto a sus competencias de control señalamos las siguientes: definir las líneas generales de la actividad del establecimiento; asegurar la calidad y moralidad de los programas; velar por la exactitud y objetividad de las informaciones difundidas; y verificar que las grandes corrientes de opinión y tendencias de pensamiento tienen reflejo en la programación.”* La injerencia gubernamental se ejercía a través de los nombramientos, por parte del Consejo de Ministros, del Director General y los directores adjuntos. Además el Ministro de Información y el Consejo de Administración nombraban a los miembros de los Comités de programación de carácter consultivo de la radio y de la

---

<sup>479</sup> AUTIN, Jean-Louis, “El Consejo Superior Del Audiovisual en Francia”, artículo recibido el 31 de octubre del 2006, Revista catalana de dret públic, núm. 34, 2007, págs. 83, 115. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2320628>

televisión entre *“representantes de distintos servicios públicos, expertos en familia, juventud, etc. y, personalidades de las letras, las artes y la cultura.”*<sup>480</sup>

La Ley de 1964 estableció un doble control parlamentario de la O.R.T.F., ya que obligaba al Ministro de Información a informar periódicamente a una Comisión parlamentaria formada por los ponentes generales de las Comisiones de Finanzas de ambas Cámaras, dos senadores y cuatro diputados y establecía un control presupuestario de la O.R.T.F.

Posteriormente vino la Ley del 3 de julio de 1972 que reforzó el monopolio público sobre la radiotelevisión a través del concepto de servicio público que sigue manteniendo la O.R.T.F. con un Consejo de Administración conformado por la mitad de sus miembros elegidos por el Estado entre personas de cierta cualificación y un Presidente-Director General elegido por el Gobierno entre los miembros del Consejo de Administración. Aquí se redujo considerablemente la participación ciudadana. La nueva ley de 1972 estableció una delegación parlamentaria consultiva, el Haute Conseil de l'audio-visual (Alto Consejo de lo Audiovisual), compuesta por integrantes de las dos cámaras y miembros de la sociedad consideradas con la tarea de asesorar al Gobierno sobre *“nuevas tecnologías, la deontología de las comunicaciones audiovisuales, las excepciones al monopolio de difusión. Estaba compuesto por miembros de las Cámaras y personas consideradas de suma competencia en diversos campos.”*<sup>481</sup>

El 7 de agosto de 1974 se publicó una nueva ley en la que se preserva la calificación de servicio público de la radiotelevisión y el monopolio a favor del Estado. Esta Ley desaparece la O.R.T.F. y la fracciona en unidades para la prestación del servicio público especializadas en la producción, realización, programación, difusión y conservación de los archivos; estableció cuatro sociedades de programación (tres para televisión -TF, A 2 y FR 3- y una para la radio, Radio France), como sociedades nacionales sometidas al Derecho Privado.

---

<sup>480</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, óp. cit., págs. 80.

<sup>481</sup> Ibídem, págs. 80 y 81.

El instrumento de coordinación y ordenación lo constituyeron los denominados *cahiers de charges* (pliego de condiciones) que no sólo se justificaban con las exigencias del servicio público, sino que también otorgaban al Gobierno la facultad de establecer los objetivos de cada sociedad o establecimiento de conformidad con los fines generales establecidos en esta Ley. El contenido de estos *cahiers de charges* contemplaba desde las condiciones mínimas de desarrollo de las redes y emisiones hasta la ordenación de las líneas maestras de los contenidos de la programación, incluyendo también las limitaciones de la publicidad. Asimismo establecía una participación de las Cámaras Legislativas y del Gobierno en los Consejos de Administración de estas sociedades, así como en las Sociedades de Programación como en L'Établissement Public de Diffusion. El control parlamentario se vinculó a través de un Comité Parlamentario para la Radiodifusión y la Televisión.

## 2.2. UN ÓRGANO DE CONTROL AUTÓNOMO Y CIUDADANO

El monopolio estatal se rompe con la Ley del 9 de noviembre de 1981 que implantó la posibilidad de otorgar licencias de radiodifusión local. Rodríguez García describe: *“El órgano encargado de otorgar estas licencias que tenían carácter temporal y revocable era el Primer Ministro tras el dictamen de una Comisión, donde estaban presentes miembros de la Cámara de Diputados, del Senado y representantes de organizaciones profesionales de la prensa escrita, del Estado, del Ente Público de difusión, de asociaciones culturales y educativas y de los propios solicitantes y titulares de licencias, siendo presidida dicha Comisión por un miembro del Consejo de Estado. Una de las obligaciones que tenían los titulares de licencias era la de asegurar a cada zona la expresión libre y pluralista de las ideas y corrientes de opinión.”*<sup>482</sup>

En este nuevo contexto, la Ley de Comunicación Audiovisual 82/652 del 29 de julio de 1982 eliminó el monopolio público y confirmó el principio de la libertad de

---

<sup>482</sup> *Ibidem*, pág. 82

comunicación audiovisual en el que los ciudadanos tienen derecho a una comunicación independiente, libre y pluralista. Dicha Ley estatuye en su artículo 1: *“La comunicación audiovisual es libre. En el sentido de la presente Ley la comunicación es la puesta a disposición del público, por vía hertziana o por cable, de sonidos, de imágenes, de documentos, de datos o de mensajes de toda naturaleza”*.<sup>483</sup> Con esta ley se declaró la convivencia de los servicios públicos estatales con los servicios privados de comunicación audiovisual y nació la Alta Autoridad de la Comunicación Audiovisual (H.A.C.A.) para su regulación y garantizar una comunicación libre, tomando en cuenta la diversidad de opinión. Esta institución calificada posteriormente de Autoridad Administrativa Independiente<sup>484</sup> por el Consejo Constitucional en su resolución 84-173 DC, 26 de julio de 1984, estuvo *“compuesta por nueve miembros, nombrados un tercio por el Presidente de la República, otro tercio por el Presidente del Senado y el último tercio por el Presidente de la Asamblea Nacional”*.<sup>485</sup> Este organismo era competente para otorgar las autorizaciones en colaboración con otra institución como el Establecimiento Público de Difusión encargado de la elaboración del plan de distribución de frecuencias, atribuidas por el Estado a los servicios de radiodifusión y televisión. Asimismo, la Alta Autoridad para el Audiovisual supervisaría el otorgamiento de licencias, de nominación, de vigilancia, de recomendación de sanción y de control; así como del cumplimiento del pluralismo

---

<sup>483</sup> Véase en <http://www.legifrance.gouv.fr/imagesJO/1982/024/JO198202431.pdf>

<sup>484</sup> En Francia se manifestó una tendencia en la evolución del Derecho Administrativo y de las instituciones públicas que cambió el carácter monopolista del Estado, tendencia que reivindicó la búsqueda de una transparencia más amplia, un deseo de equidad y de la promoción de un estado imparcial, con la voluntad de alejar el aparato administrativo de las influencias de las disputas partidistas. Además una exigencia política para promover la libertad de comunicación y el pluralismo de expresión de las corrientes de pensamiento. Estos principios encontraron su traducción institucional en una categoría nueva respecto a la tradición jurídica francesa, la de las Autoridades Administrativas Independientes. Véase Autin, Jean-Louis, El Consejo Superior Del Audiovisual en Francia, artículo recibido el 31 de octubre del 2006, Revista catalana de dret públic, núm. 34, 2007, páginas. 83, 115.

<sup>485</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, *Ibidem*, págs. 82 y 83

y el equilibrio en los programas, el respeto a la persona humana y su dignidad, la igualdad entre hombre y mujer, la protección de la juventud y de la infancia.

Otra institución creada por esta Ley de la comunicación Audiovisual de 1982 fue el Consejo Nacional de la Comunicación Audiovisual basado en el Alto Consejo Nacional de la Comunicación Audiovisual creado en 1972. *“Este Consejo estaba integrado por 56 miembros representantes de grupos y colectivos relacionados con el sector audiovisual así como grupos ideológicos y confesionales. (En concreto, eran ocho grupos de siete personas de diferente procedencia: organizaciones profesionales, comités regionales de la comunicación audiovisual, asociaciones culturales y de educación popular, asociaciones familiares y sociales, asociaciones de consumidores, representantes de los trabajadores, representantes de la prensa escrita, personalidades del mundo cultural y científico y representantes de los grandes movimientos espirituales y filosóficos.) Tenía encomendado funciones de asesoramiento que ejercía a requerimiento del Gobierno o de la Alta Autoridad Audiovisual.”*<sup>486</sup>

Roto el monopolio estatal y surgida la televisión privada, el marco jurídico que regula la radiodifusión quedó constituida cardinalmente por la Ley número 86-01.067, del 30 de septiembre de 1986, relativa a la Libertad de Comunicación, reformada más tarde por la Ley número 89-25, del 17 de enero de 1989.<sup>487</sup> Previo a la ley de 1986, el Consejo Constitucional emitió el 18 de septiembre de ese año una Sentencia que impuso límites al proceso privatizador del sector público. El principio reivindicado por el Consejo Constitucional es el establecimiento de que los destinatarios esenciales de la libertad de comunicación son los ciudadanos.

Este criterio se fundamenta en la protección de la formación de la libre opinión pública que sólo es posible si los usuarios de los medios de comunicación están *“en condiciones de ejercer una elección libre sin que ni los intereses privados ni los poderes públicos puedan sustituir sus propias decisiones ni que puedan*

---

<sup>486</sup> Ibídem, págs. 82 y 83

<sup>487</sup> Véase VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho Comparado de la Información”, Universidad Iberoamericana, Fundación Konrad Adenauer y Miguel Ángel Porrúa, editores, Segunda Edición, México, 2002, pág. 263.

*convertirse en mercancías.*<sup>488</sup> Además, la sentencia reivindica el pluralismo de las corrientes socioculturales, ideológicas y políticas como objetivo constitucional. Estos dos principios justifican la necesidad y la obligación de regular los procesos de concentración de los medios audiovisuales y afirman que el principio de libertad de explotación y utilización de los servicios de telecomunicación debe ser limitado en la medida requerida para la salvaguarda de la expresión pluralista de corrientes de opinión. Esta resolución fue reforzada con la Decisión 88-248 DC, del 17 de enero de 1989, y con ella se le dio solidez a las instituciones que se derivaron de las leyes audiovisuales venideras, sobre todo con el concepto de Autoridades Administrativas Independientes.<sup>489</sup>

La Ley del 30 de septiembre de 1986 comprendió los elementos planteados con la sentencia del Consejo Constitucional y modificó también el procedimiento administrativo para la distribución del espectro radioeléctrico. Sustituyó la concesión por la figura de la autorización. El concepto de servicio público es cambiado por el del sector público y se mantuvo la gestión del servicio público de las sociedades públicas Antenne 2, FR 3 y Radio France. El criterio del servicio público mantenido dentro del proceso de administración de lo audiovisual, en lo concerniente al sector público, quedó regulado de acuerdo a las obligaciones prevenidas por el Consejo Constitucional, mediante una serie de prescripciones dispuestas para garantizar la libre difusión del pensamiento, la libertad de expresión y la libre formación de la opinión pública; así como para velar por la protección de la infancia y la adolescencia, y para verificar los contenidos de los mensajes publicitarios y la objetividad de la información recibida. Esta nueva acepción del servicio público se concibe como el establecimiento del principio de libertad contenido en el artículo 1° que dice: *“El establecimiento, el empleo de instalaciones de telecomunicación, la explotación y la utilización de los servicios*

---

<sup>488</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, “El Control Democrático De Los Medios de Comunicación”, óp. cit., págs. 83 y 84.

<sup>489</sup> FAVOREU, L. y PHILIP, L., “*Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*”, Dalloz, doceava edición, 2003, pág. 721; J. L. AUTIN, “La décision du Conseil constitutionnel relative au CSA”, *Revue administrative*, 1989, número 249, pág. 223.

*de telecomunicación son libres. Esta libertad no puede ser limitada, con respecto a la igualdad de trato, más que en la medida requerida por las necesidades de la defensa nacional, por las exigencias del servicio público, así como por la salvaguarda del orden público, la libertad y la propiedad de los demás y la expresión pluralista de las corrientes de opinión”.*<sup>490</sup> Esta libertad de instalación reivindicada por la Ley enfrenta las restricciones naturales, científicas y técnicas impuestas por el número de frecuencias disponibles.

Rodríguez García destaca otros aspectos importantes de esta Ley: la sustitución de la Alta Autoridad por la Comisión Nacional de la Comunicación y de las Libertades (C.N.C.L.) con unas competencias cuantitativas y cualitativamente más importantes, y el establecimiento de un régimen de concurrencia real entre el sector público y el sector privado, reduciendo la importancia del primero.

La Comisión Nacional de la Comunicación y de las Libertades se compuso de trece miembros: dos designados por el Presidente de la República, dos por el Presidente de la Asamblea Nacional, dos por el Presidente del Senado, un representante de cada una de las tres instituciones judiciales superiores –Consejo de Estado, Corte de Casación, Corte de Cuentas-, y un representante elegido entre los miembros de la Academia Francesa. Por su parte, estos diez miembros designaban a tres personalidades provenientes del sector de la creación audiovisual; del de las comunicaciones y del sector de prensa escrita para formar parte de dicho órgano. Todos ellos nombrados por nueve años y no eran renovables en sus cargos. Tenían competencia para el otorgamiento de las autorizaciones a las empresas privadas, la de regular el uso de las frecuencias y el nombramiento de los principales responsables de las áreas de gestión pública. Además, tenía como función prioritaria la de velar por la objetividad de los tratamientos informativos, el aseguramiento de la presencia de las diferentes corrientes de opinión, el mantenimiento de la protección de la infancia y la adolescencia, garantizar el acceso de los ciudadanos a una comunicación libre, tanto en el sector público como en el privado. En suma, era el órgano encargado

---

<sup>490</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, óp. cit., págs. 84 y 85.

de preservar el pluralismo en el Derecho francés. Las autorizaciones debieron guiarse más tarde por los criterios establecidos en la Ley del 27 de noviembre de 1986 consistentes en la valoración del interés de cada proyecto con la salvaguardia del pluralismo de las corrientes de opinión, la diversificación de los operadores y la necesidad de evitar los abusos de posición dominante y prácticas que entorpezcan el libre ejercicio de la competencia.<sup>491</sup>

Según la legislación francesa, la explotación comercial de las señales de televisión puede ser otorgada a personas físicas o a personas jurídicas de nacionalidad francesa. Las empresas o personas físicas extranjeras puedan participar hasta un máximo del 20 por ciento de las acciones de una empresa televisiva. Las autorizaciones de televisión son aprobadas por el Consejo Superior de lo Audiovisual (C.S.A.), organismo autónomo de control de empresas de radio y televisión instaurado en 1989 e integrado por nueve miembros, tres de ellos designados por el Presidente de la República, tres por el Presidente del Senado y los otros tres por el Presidente de la Asamblea Nacional. El período de mandato de estos nueve miembros es de seis años, pero no todos cambian al mismo tiempo: el Consejo se renueva por tercios cada dos años. Para garantizar su independencia, durante su período de funciones, los miembros del Consejo no pueden ejercer ningún otro mandato electivo ni ningún trabajo o actividad profesional; ni tener ningún interés en una empresa de cine, edición, prensa, publicidad o telecomunicaciones. Les está prohibido recibir honorarios directa o indirectamente y no pueden ser designados de nuevo en sus funciones.<sup>492</sup>

La función del C.S.A. es garantizar la independencia de los medios de comunicación electrónicos, asegurar la igualdad de trato y el respeto de la expresión pluralista de las diferentes corrientes de pensamiento y de opinión; velar por los contenidos que los niños y adolescentes reciben a través de los medios audiovisuales; defender la libre competencia, la calidad y la diversidad de los

---

<sup>491</sup> *Ibidem*, pág. 85.

<sup>492</sup> VILLANUEVA, Ernesto, "Derecho Comparado de la Información", *óp. cit.*, págs. 263 y 264

programas, así como el desarrollo de la producción y de la creación audiovisual nacional. Al mismo tiempo, ejerce control sobre las emisiones publicitarias.

El C.S.A. se ocupa, por otra parte, de la atribución y la gestión de las frecuencias y autorizaciones a cualquier cadena de radio o de televisión que se difunda por vía hertziana, cable o satélite en Francia. Previamente debe realizar una *“entrevista pública con cada aspirante y analizar sus proyectos con base en los siguientes criterios de cara al interés público:*<sup>493</sup>

*“La duración y las características generales del programa.*

*“El tiempo consagrado a la difusión de obras audiovisuales de expresión original francesa difundidas por primera vez en Francia, los asuntos relativos a la adquisición de los derechos de difusión de dichas obras, así como el horario de su programación.*

*“La difusión, al menos dos veces por semana, en horario estelar de emisiones de expresión original francesa u originaria de la Comisión Económica Europea.*

*“Lo concerniente a la adquisición de derechos de difusión de obras cinematográficas de expresión original francesa.*

*“La difusión de programas educativos y culturales, así como emisiones destinadas a promover las diferentes formas de expresión artística.*

*“Las disposiciones propias para asegurar la independencia de los productores en relación a los difusores.*

*“La contribución de acciones culturales, educativas y defensa de los consumidores.*

*“La contribución a la difusión de emisiones de radiodifusión sonora o de televisión en los departamentos, territorios y colonias territoriales de alta mar, al conocimiento en la capital de esos departamentos, territorios y colonias territoriales, así como la difusión de sus respectivos programas culturales.*

*“La contribución a la difusión en el extranjero de emisiones de radiodifusión sonora o de televisión.*

---

<sup>493</sup> *Ibidem*, págs. 264 y 265

*“El tiempo máximo consagrado a la publicidad, a las emisiones por años, así como a las modalidades de inserción en sus programas; y*

*“El concurso complementario de sostén financiero de la industria cinematográfica y de la industria de programas audiovisuales en las condiciones de afectación fijadas por la Ley de finanzas.”*

En lo que respecta al servicio público, tiene a su cargo la designación de personalidades para los consejos de administración y los diferentes organismos de radio y TV. Así, por ejemplo, el C.S.A. nombra los presidentes de las empresas públicas de radio y televisión, como France Télévision o Radio France.

El C.S.A. establece igualmente las reglas de las emisiones vinculadas a las campañas electorales y las modalidades del derecho a réplica, y tiene la facultad de sancionar a las empresas que no respetan las obligaciones que les son impuestas por ley.<sup>494</sup>

La Ley establece un tiempo máximo de 10 años para la explotación de la señal, que puede ser renovada si se cumplieron con las disposiciones vigentes. Sin embargo, el Consejo Superior de lo Audiovisual puede revocar la autorización de televisión conforme a dos supuestos: *“Cuando se trate de una infracción reiterada a los principios previstos en el artículo 1° de la Ley número 86-01.067, de 30 de septiembre de 1986, relativa a la Libertad de Comunicación, reformada por la Ley número 89-25, de 17 de enero de 1989, que dispone en la parte conducente: El ejercicio de esta libertad no tiene más límites que el respeto a la dignidad humana, la libertad y la propiedad de los demás, el carácter pluralista de la expresión de las corrientes de pensamiento y de opinión, así como la salvaguarda del servicio público, las limitaciones técnicas inherentes a los medios de comunicación y la necesidad de desarrollar una industria nacional de producción audiovisual”*; y *“Cuando haya un cambio en la composición del capital social sancionado por la propia ley; es decir, cuando exista una posición dominante de un solo accionista, o*

---

<sup>494</sup> RIBOREAU, De Guy, Ediciones Cono Sur, Núm. 58, abril 2004, pág. 35, El Diplo, Le Monde Diplomatique, en <http://www.insumisos.com/diplo/NODE/226.HTM>, consultado el 12 de diciembre del 2008

*cuando las inversiones extranjeras se hagan con más de 20 por ciento de las acciones de la empresa televisiva. En cualquier caso, el concesionario afectado tiene la posibilidad de ejercer un recurso de reconsideración en contra de la decisión del Consejo Superior de lo Audiovisual ante el Consejo de Estado, que decidirá en última instancia.”<sup>495</sup>*

El Consejo Superior de lo Audiovisual estableció un control de los contenidos programáticos de las empresas televisivas mediante las llamadas cartas de programación, regidas con arreglo a los siguientes objetivos:

*“La libre competencia;*

*“La calidad y diversidad de programas;*

*“El desarrollo de la producción y la creación de audiovisuales nacionales y;*

*“La defensa y la ilustración de la lengua y la cultura francesa.”<sup>496</sup>*

Para combatir los monopolios la Ley establece los siguientes principios:

*“La prohibición de la figura del prestanombre;*

*“La obligación de que las empresas de televisión deben formarse a partir de acciones nominativas;*

*“La obligación de toda empresa televisiva de poner a disposición del público, la siguiente información:*

*“Si no estuviere dotada de personalidad jurídica, los nombres y apellidos de la o las personas físicas propietarias o copropietarias;*

*“Si estuviere dotada de personalidad jurídica, su nombre o razón social, su sede social, el nombre de su representante legal y de sus tres socios principales;*

*“En cualquier caso, el nombre del director de la publicación y del responsable de la redacción;*

*“La lista de las publicaciones editadas por la empresa y la de los demás servicios de comunicación audiovisual que esté prestando;*

*“La obligación de informar al Consejo Superior de lo Audiovisual cuando un accionista, bien sea persona física o jurídica, posea una fracción igual o superior al*

---

<sup>495</sup> VILLANUEVA Ernesto, “Derecho Comparado de la Información”, óp. cit., pág. 265.

<sup>496</sup> Ibídem, págs. 125 y 126

*20 por ciento del capital o de los derechos de voto en las Juntas Generales de una sociedad concesionaria; y*

*“La prohibición para que ninguna persona de nacionalidad extranjera pueda proceder a adquisiciones que surtan el efecto de llevar, directa o indirectamente, la participación de capital en manos de extranjeros a más de 20 por ciento del capital social o de los derechos de voto en las juntas generales de alguna sociedad titular de concesiones de televisión.”<sup>497</sup>*

Para garantizar el pluralismo en las cartas de programación, la Ley número 86-01.067, del 30 de septiembre de 1986, relativa a la Libertad de Comunicación, reformada por la Ley número 89-25, de 17 de enero de 1989, otorgó al Consejo Superior de lo Audiovisual la obligación de afirmar *“el respeto a la expresión plural de las corrientes de pensamiento y de opinión en los programas de las sociedades nacionales de programación y particularmente por lo que se refiere a la información política”*; así como también la obligación de velar *“por la protección de la infancia y de la adolescencia en la programación de las emisiones difundidas por servicio de comunicación audiovisual”*.<sup>498</sup> Con relación a los programas de sexo y violencia no se establecieron normas legislativas de protección, sin embargo, éstas se han suplantado por las normas expedidas sobre la materia por el Consejo Superior de lo Audiovisual con carácter vinculante y conforme a sus atribuciones legales. De esta forma el Consejo también es responsable de velar por los derechos de los espectadores y oyentes, especialmente niños y adolescentes y creó para tal fin, en 1996, una señal indicativa que advierta a los menores sobre imágenes crudas. Una serie de logos informan sobre el tono de los programas, lo que permite desaconsejar ciertas emisiones a los menores de 12, 16 o 18 años. Por otro lado el C.S.A. tiene la obligación de hacer de los medios espacios de diálogo, ajenos a declaraciones xenófobas, injuriosas, insultantes o degradantes.

---

<sup>497</sup> *Ibíd*em, pág. 266

<sup>498</sup> *Ibíd*em, pág. 267

Obligado a vigilar la libre competencia, el C.S.A. vigila la calidad y la diversidad de la programación y favorece el desarrollo de la creación audiovisual nacional. La ley otorga poder de sanción a sus recomendaciones sobre la reorientación de contenidos. El Consejo, si bien puede infligir multas y suspensiones de difusión, no puede recurrir a un juez o influenciar sobre la recomposición del capital de una sociedad dudosa.

La legislación francesa también contempla restricciones a la libertad de información con los conceptos de el respeto a la dignidad humana, la libertad y la propiedad de los demás, el carácter pluralista de la expresión de las corrientes de pensamiento y de opinión, así como la salvaguarda del orden público, las necesidades de la defensa nacional y las exigencias del servicio público.<sup>499</sup>

El C.S.A. realiza un informe de forma periódica para exponer sus actividades a lo largo del año, que entrega al Gobierno y al Parlamento. Consultado por las instancias estatales, emite una opinión sobre diferentes temas.

El C.S.A. también está en continua relación con las representaciones extranjeras en París, lo que permite a muchos de sus homólogos beneficiarse de su experiencia. Sus representantes también intervienen en numerosos coloquios y manifestaciones profesionales. Su calidad de testigos de la emergencia de sectores audiovisuales les permite compartir experiencias a través de numerosas publicaciones. El C.S.A. mantiene una estrecha relación con sus equivalentes británico y alemán en el marco de la Unión Europea. Además, participa en los trabajos del comité "Televisión sin fronteras" y de la plataforma europea de instancias de regulación (E.P.R.A.), puesta en marcha en 1998. Por último, debido a la coordinación de la red de instancias de regulación mediterráneas, organiza cada dos años una reunión bilateral con los organismos miembros de la red de instancias africanas (R.I.A.R.C.). Colaboraciones que prueban, la vitalidad y la importancia del trabajo de esta institución francesa.

---

<sup>499</sup> VILLANUEVA, Ernesto, "Derecho Comparado de la Información", óp. cit., pág. 268

Aunque el C.S.A. francés ha sido elogiado por diversos juristas, en especial europeos, también gira en torno a este instituto una polémica jurídica conceptual. Louis Autin, Profesor de Derecho Público en la Universidad de Montpellier y Director del Centro de Investigación y Estudios Administrativos de Montpellier nos expone este problema reafirmando el carácter de Autoridad Administrativa Independiente que reviste el C.S.A. según la propia legislación francesa. Este nuevo concepto disipa la contradicción entre los términos administrativo e independiente al suprimir el primero, pero sin repercusiones prácticas claras. Una autoridad administrativa depende normalmente del poder ejecutivo, el Consejo Superior de lo Audiovisual es ahora una autoridad independiente, es decir, se desprende de cualquier vínculo de subordinación. El poder de decisión individual del C.S.A. se aplica, por ejemplo, en el nombramiento de los responsables de las empresas de programación del servicio público que, hasta entonces, habían sido nombrados por el Gobierno, lo que constituye una muestra evidente de la ruptura del lazo de unión entre el poder político y la televisión, atribución reforzada con la ley del 1 de agosto de 2000 que le otorgó al C.S.A. la competencia para designar y, eventualmente, revocar a algunos miembros de los consejos de administración de estas empresas y organismos públicos. De igual forma, en el poder de conceder las autorizaciones de emisión para los servicios privados de radio y televisión y para la utilización de las bandas de frecuencia y, además, en el poder de sanción limitado a los requerimientos necesarios para el cumplimiento de su misión y en cuanto a que no puede comprender una pena privativa de la libertad, puesto que la libertad individual está constitucionalmente bajo la salvaguarda de la autoridad judicial. En la aplicación de este poder sancionador se deben respetar todas las exigencias del procedimiento penal: aplicación de los derechos de la defensa, instrucción contradictoria, motivación de la sanción, proporcionalidad de la pena respecto a la infracción y control jurisdiccional a posteriori.

Sin embargo, Autin expone que el C.S.A. tiene asignadas atribuciones y competencias de inusual envergadura y diversidad que le confieren un "*poder de decisión próximo al Estado*" y entonces público, lo que lo convierte en una "*autoridad publica atípica*", que además de las atribuciones administrativas

también tiene prerrogativas casi jurisdiccionales; un poder general de control del sector audiovisual que sobrepasa ampliamente la esfera clásica de las autoridades administrativas y dispone de una gama diversificada de medios de acción. No encontraríamos un organismo con tantos medios concentrados con facultades no sólo de tomar decisiones individuales, sino también con la capacidad de ejercer un poder normativo, es decir, con poder reglamentario. A pesar de ello, la autoridad jurisdiccional sólo le reconoce como autoridad administrativa ordinaria, *“De esta forma, aunque se le pueda aplicar la noción de independencia al C.S.A. en sus relaciones con el poder político, no sucede lo mismo hacia al juez (...) Toda autoridad se debe someter a la censura del juez; las autoridades más importantes del Estado –presidente de la República y primer ministro– están sujetas a éstas; por lo tanto las autoridades administrativas independientes.”*<sup>500</sup>

El poder reglamentario que la ley le confiere al C.S.A., que le otorga la capacidad de ejercer un poder normativo, contradice el hecho de que la Constitución reserva el ejercicio del poder reglamentario al primer ministro y sólo contempla una posible delegación a otros miembros del gobierno (artículo 21). Por lo que la arrogación de esta capacidad al C.S.A. se produce mediante la habilitación legislativa, lo que provoca una controversia constitucional.<sup>501</sup>

El Consejo Constitucional resolvió sobre la conformidad de estas leyes respecto a la norma suprema con la Decisión 86-217 DC, del 19 de septiembre de 1986 mediante la cual estableció que el artículo 21 no prohíbe al legislador determinar que una autoridad que no fuera el primer ministro promulgue las normas para llevar a cabo una ley con un control de constitucionalidad, por lo que se asentó con claridad que *“el poder reglamentario especial conferido al C.S.A. no puede condicionar el poder reglamentario general que pertenece al primer ministro; la habilitación legislativa sólo puede referirse a medidas limitadas tanto por su campo de aplicación como por su contenido; eso significa que la competencia reglamentaria del C.S.A. está limitada no sólo superficialmente sino también en el*

---

<sup>500</sup> AUTIN, Jean-Louis, óp. cit., páginas. 83, 115.

<sup>501</sup> Ibídem, págs. 83, 115.

*fondo*". Con esta resolución "el primer ministro, cabeza del gobierno, conserva lo esencial de las prerrogativas en la materia. Le corresponde establecer, tanto para el sector público como para el sector privado, los principios generales que definen las obligaciones de los operadores en materia de producción y difusión de las obras audiovisuales y cinematográficas, así como las normas de publicidad comercial y patrocinio de las emisiones"<sup>502</sup>

### 2.3. EL DERECHO DE RÉPLICA

En el derecho francés, también encontramos normalizado el derecho de réplica por razón del Decreto 341/1975, del 13 de mayo que reglamentó la organización de este derecho a través de las antenas de la radiodifusión y televisión francesa y con la integración de un órgano independiente, el Consejo Nacional del Derecho de Respuesta. También la alta Autoridad para lo Audiovisual creada por la Ley del 29 de julio de 1982 "tenía facultades para conocer de los conflictos relativos a la libertad de conciencia y determinaba las modalidades de aplicación del derecho de rectificación y réplica." Más adelante, la normatividad de este derecho se estableció con el decreto número 87-246 del 6 de abril de 1987, que normalizó el ejercicio del derecho de réplica de la siguiente manera:<sup>503</sup>

*"Toda persona física o jurídica, sin excepción, dispone del derecho de réplica en el caso de que las imputaciones hechas en un programa televisivo impliquen un atentado contra su honor o su reputación. Cuando se trate de personas fallecidas, el derecho de réplica puede ser ejercido por los herederos en línea directa, los herederos universales o por el cónyuge. Las personas morales pueden hacer valer este derecho a través de sus representantes legales."* En virtud de sentencia judicial emitida por el Tribunal Supremo Francés el 12 de mayo de 1985, el derecho de réplica no puede ser ejercido por una persona que, habiendo recibido

---

<sup>502</sup> *Ibidem*, págs. 83, 115.

<sup>503</sup> *Ibidem*, pág. 268

imputaciones, ella misma haya participado ampliamente en el programa televisivo en cuestión.

*“Para ejercer el derecho de réplica es menester dirigirse por correo certificado con la demanda de notificación al director del medio explicando con precisión las circunstancias del caso. La solicitud debe ser presentada a más tardar ocho días después de la difusión del mensaje. Este tiempo límite puede ampliarse a 15 días cuando el mensaje ha sido exclusivamente difundido en los canales de alta mar o en el extranjero.*

*“El organismo responsable de la emisión debe dar a conocer en los ocho días siguientes a la recepción de la solicitud de réplica su parecer. Este plazo se reduce a 24 horas cuando se trate de un candidato a un cargo de elección popular en campaña electoral.*

*“La réplica debe difundirse en un plazo máximo de 30 días contados a partir de la fecha de la emisión referida, en las condiciones técnicas y de audiencia equivalentes a la de dicha emisión. El texto, leído por un locutor de la empresa, no puede ser superior a 30 líneas dactilografiadas. La duración total del mensaje no puede exceder de 10 minutos.*

*“En caso de negativa o de silencio de la empresa televisiva sobre el derecho de réplica, el perjudicado puede dirigirse a la sala del Tribunal Supremo correspondiente, cuyo titular podrá ordenar bajo coerción la difusión de la respuesta y declarar su orden de ejecución al instante, pese a la apelación del organismo responsable de la emisión.”<sup>504</sup>*

#### 2.4. LA NORMA DE LOS 3 TERCIOS Y EL PRINCIPIO DE REFERENCIA

El C.S.A., también interviene en materia electoral organizando las campañas radiotelevisivas oficiales, con el deber de asegurar que el conjunto de partidos políticos y sindicatos tengan un tiempo de palabra mediático equivalente, que los candidatos con antelación sean filmados en condiciones similares, presenten su

---

<sup>504</sup> Ibídem, pág. 268

programa con idéntica duración y difundan su plataforma política y propuestas en la misma cobertura horaria según la norma de los tres tercios que estableció 1/3 del tiempo de emisión para el gobierno, 1/3 para la mayoría y 1/3 para la oposición, además del principio denominado *de referencia*, establecido en 1996 y perfeccionado en el año 2000, para que las personalidades que formen parte de formaciones políticas que no tengan representación en el Parlamento dispongan de un tiempo de intervención equitativo en los medios audiovisuales<sup>505</sup>

## 2.5. LA RADIO EN FRANCIA

En Francia existen dos grupos suplementarios: Radio Francia (R.F.) y Radio Francia Internacional (R.F.I.). Radio Francia tiene bajo su responsabilidad la operación de 6 estaciones a nivel nacional (una generalista: France-Inter; una temática de perfil cultural, France-Culture; una temática musical, France-Musiques; una temática noticiosa, France-Infos, y otras dos igualmente temáticas) y 42 estaciones regionales. Los gastos son cubiertos por el impuesto que se paga en Francia por la posesión de un receptor de TV.

En cuanto a R.F.I., está constituida por seis empresas: el holding, R.F.I., que emite en 20 idiomas diferentes en casi todo el mundo (sus emisiones en castellano y portugués son muy escuchadas en América Latina), más 5 filiales: RMC-Medio Oriente en árabe, Radio Paris Lisboa, RFI-Bulgaria, Delta-RFI en Rumania y RFI-Deutschland en Alemania con un presupuesto de 130 millones de euros (un 60% proviene del Ministerio de Relaciones Exteriores y un 40% del impuesto TV). RFI tiene una doble misión: por un lado, reflejar lo más objetivamente posible el acontecer francés y europeo y, por otro, abrir ventanas hacia la actualidad internacional y las otras culturas.

El C.S.A. autoriza a las radios privadas de frecuencia modulada (F.M.) a presentar solicitudes en las convocatorias, salvo en el caso de licencias temporales que no excedan los 9 meses, a instituciones, fundaciones y asociaciones (artículo 29 de la modificación de la ley nº 86-1067 de septiembre de

---

<sup>505</sup> AUTIN, Jean-Louis, "El Consejo Superior Del Audiovisual En Francia", páginas. 83, 115.

1986). Conjuntamente con la solicitud de emisoras locales que forman los Comités Técnicos Radiofónicos (C.T.R.) implantados en las regiones y en ultramar, el Consejo procede a abrir la convocatoria para unas zonas geográficas determinadas y unas categorías de radio predefinidas.

La convocatoria llamada “general” comprende al conjunto de departamentos bajo la autoridad de un C.T.R. y la totalidad de categorías de radio. Se califica de “*parcial*” si solo son objeto de la convocatoria ciertas zonas y/o categorías. Después de la publicación de la convocatoria en el Journal Officiel [equivalente al Boletín Oficial], el Consejo establece conjuntamente con el C.T.R. implicado, la lista de candidatos elegibles y lo publica en el Journal Officiel. La lista de frecuencias que pueden ser asignados establecidas previa revisión de las candidaturas, también son publicadas, se trata del plan de frecuencias. Posteriormente a que los candidatos hayan expresado sus preferencias en cuanto a las frecuencias, se realiza la selección de candidatos. Entonces, se otorgan las licencias por una duración máxima de cinco años, después de la firma de un convenio con cada uno de los operadores seleccionados.

En Francia existen los llamados Comités Técnicos Radiofónicos que están formados por las emisoras locales del C.S.A. Creados por la ley nº 89-25 del 17 de enero de 1989 que modificaba a la ley del 30 de septiembre de 1986 (artículo 29-1) los C.T.R. tienen un presidente, miembro de las jurisdicciones administrativas designado por el vicepresidente del Consejo de Estado. Su número, el zona geográfica de competencias, el número de miembros que los componen y su modalidad de funcionamiento se han establecido por decreto, previo comunicado al Consejo Superior de lo Audiovisual (decreto nº 89-632 del 7 de septiembre de 1989). Los C.T.R. son 16 actualmente y garantizan la cobertura del conjunto del territorio francés, en la metrópoli y ultramar.

El C.S.A. ha regulado, en la decisión nº 92-230 del 31 de marzo de 1992 el reglamento interior de los C.T.R. y se le atribuye la doble misión de instruir las solicitudes de licencias y de controlar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los operadores.

Los C.T.R. juegan un rol decisivo en el ámbito de las solicitudes e intervienen en diferentes etapas del proceso. Registran los dossiers de solicitud y establecen la lista de candidatos admitidos en la convocatoria. Estos son revisados por el Consejo para la elaboración del plan de frecuencias e instruyen los dossiers declarados elegibles.

Una vez se cierra el plazo de solicitud, los C.T.R. llevan a cabo el seguimiento de las licencias. Los C.T.R. controlan el cumplimiento de las obligaciones legislativas, reglamentarias y contractuales de los operadores. Sus competencias comprenden el contenido de los programas, particularmente, la realización de un programa de interés local.

El Consejo Superior de lo Audiovisual también cuenta con un Grupo de Trabajo de Radio que entre, otras cosas, gestiona la convocatoria desde su lanzamiento hasta la firma de un convenio con el operador, examina todas las solicitudes de modificación de la licencia inicial (modificación del capital, cambio de programación, cambio de nombre, cambio de zona de competencia...) y se pronuncia sobre la reconducción de las licencias otorgadas. El grupo de trabajo de radio garantiza el cumplimiento de los compromisos de los operadores radiofónicos que se desprenden de la modificación de la ley del 30 de septiembre de 1986, los textos reglamentarios que rigen sobre las radios privadas así como, las obligaciones que figuran en el convenio celebrado con el C.S.A. especialmente en lo que a programación y difusión de la canción francesa se refiere.

Para la convocatoria, se integran carpetas de las candidaturas que se presentan por triplicado antes de la fecha límite. El comité técnico radiofónico verifica que las carpetas contengan todos los elementos requeridos.

La declaración de candidatura indica especialmente:

La identificación de la persona moral candidata, la composición del o de los órganos de dirección, el status de la asociación, sus accionistas, sus responsables y la declaración si se trata de una asociación.

En caso de que la candidatura sea de una asociación, su declaración indicará, tanto el desglose del capital social que controla, como lo establece el apartado 2 del artículo 41-3, así como la composición de sus órganos dirigentes y la

composición de sus activos; el objeto y las características generales del servicio, con un conjunto de programas y una presentación detallada de las emisiones propuestas; las características técnicas de emisión y las conexiones técnicas utilizadas; los elementos financieros que permitan al Consejo apreciar la capacidad financiera del proyecto, la previsión de gastos e ingresos, el origen y el total de la financiación prevista y los elementos constitutivos del convenio que comprenden disposiciones sobre uno o varios puntos mencionados en el artículo 28 de la ley del 30 de septiembre tales como, por ejemplo, las obligaciones en materia de difusión de la canción de expresión francesa.

Tras el plazo previsto por el artículo 29 de la misma ley para la presentación de candidatos, el Consejo Superior de lo Audiovisual fija la lista de candidatos.

A la luz de las declaraciones de candidatura registradas, el Consejo fija una lista de frecuencias que pueden ser asignadas en la zona geográfica determinada, acompañada de las indicaciones concernientes al área de emisión y la potencia de radiación, es decir, elabora el "Plan de Frecuencias". Los candidatos hacen saber al Consejo la o las frecuencias que desean utilizar para difundir su servicio.

El Consejo concede las licencias observando el interés de cada proyecto para el público, en consonancia con los imperativos prioritarios que son la salvaguarda del pluralismo de las corrientes de expresión culturales, la diversificación de los operadores y la necesidad de evitar abusos de la posición dominante así como las prácticas que obstaculizan el libre ejercicio de la competencia.

Asimismo, se tiene en cuenta la experiencia adquirida por el candidato en actividades de comunicación; la financiación y las perspectivas de explotación del servicio, especialmente, en función de las posibilidades de compartir los recursos publicitarios entre las empresas de prensa escrita y los servicios de comunicación audiovisual y las participaciones directas e indirectas, ostentadas por el candidato de una o varias agencias publicitarias o del capital de una o varias empresas editoras de publicaciones de prensa.

La ley nº 200-719 del 1 de agosto de 2000, que modifica al artículo de 29 de la ley nº 86-1067 menciona además que la C.S.A. debe salvaguardar el equilibrio de:

1.- La asignación por parte del C.S.A. de una parte suficiente de los recursos de frecuencias, en el conjunto del territorio, a servicios editados por una asociación que cumpla con una misión de comunicación social de proximidad, entendida como el fomento de los intercambios sociales y culturales, la expresión de las diferentes corrientes socioculturales, el apoyo al desarrollo local, la protección del entorno o la lucha contra la exclusión.

2.- La búsqueda, por parte del Consejo, de un equilibrio justo entre las redes nacionales de radiodifusión, de una parte, y los servicios locales, regionales y temáticos independientes, de otra, en lo que a asignación de frecuencias se refiere.

3.- El acceso del público a los servicios cuyos programas contribuyan a la información política y general.

El Consejo notifica la preselección, así como la asignación de frecuencias prevista, a los candidatos con los cuales se propone celebrar un convenio. La lista se publica en los locales del comité radiofónico.

Los candidatos preseleccionados deben indicar por correo certificado con acuse de recibo, en un plazo de ocho días, tras la notificación de la preselección, la recepción de la misma dando fe de las áreas de emisión cuya utilización esta a su alcance, así como las características precisas de su sistema de antenas con particular atención a la altitud máxima de las antenas de emisión.

La o las áreas propuestas son objeto de acuerdo del Consejo Superior de lo Audiovisual que puede rechazar la solicitud. No obstante, puede fijar un área en aplicación del artículo 25 de la ley del 30 de septiembre de 1986. La no aceptación de esta área por parte del candidato en un plazo de 15 días conlleva la denegación de la solicitud.

El control del procedimiento de asignación de frecuencias como del desempeño del operador, se realiza a través de un juez administrativo, puesto que se trata de medidas de sanción tomadas por el C.S.A. El sistema toma como referencia al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos; lo que implica el respeto de los principios de legalidad y proporcionalidad de las penas. Por otra parte, la Ley de 1989 dispone la posibilidad de los operadores sancionados, o a

los que se les haya negado una asignación, de interponer “*un recurso de plena jurisdicción ante el Consejo de Estado*” contra las penas impuestas. El pronunciamiento de cualquier sanción debe de estar precedido normalmente por un requerimiento dirigido al operador, donde se le ordena el cumplimiento de la legislación en vigor o el respeto de sus obligaciones convencionales.

### **3 LEGISLACIÓN SUIZA EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN.**

#### **3.1 GENERALIDADES**

La regulación del ámbito radial, televisivo y de la libertad de expresión en Suiza tiene un marco constitucional en los artículos 15, 16, 17, 71, y 93 de su Ley Suprema, que establecen los principios sobre los cuales debe erigirse la legislación sobre la radiodifusión; así como otras formas de producción y difusión de información dentro de la jurisdicción de la Confederación.

El artículo 15 garantiza la libertad de conciencia y la libertad religiosa; la libertad de opinión e información se contempla por los artículos 16 y 17, que establecen el derecho a exteriorizar y comunicar libremente su opinión; así como a recibir libremente información, a obtenerla de los medios comúnmente accesibles y a difundirla libremente. De igual forma se garantiza la libertad de prensa, radio y televisión, así como de cualquier otra forma de difusión e información procedente de las telecomunicaciones públicas; se prohíbe la censura y se abona a favor del secreto de redacción.

El artículo 93 esgrime algunos de los principios para la regulación de la radio y la televisión como:

1.- La radio y la televisión deben contribuir a la formación y el desarrollo cultural, a la libre formación de la opinión y al entretenimiento. Deben tomar en cuenta las peculiaridades del país y las necesidades de los municipios.

2.- Deben presentar los acontecimientos de manera fidedigna y reflejar la diversidad de opiniones de manera equitativa.

3.- Debe existir la independencia de la radio y la televisión, así como la autonomía en el diseño de los programas.

4.- Debe existir una autoridad independiente que atienda entre otras cosas las quejas acerca de los programas.<sup>506</sup>

En Suiza existe una nueva ley de radio y televisión<sup>507</sup>. La Ley Federal de Radio y Televisión (LRTV) vigente en Suiza fue promulgada por la Asamblea Federal de la Confederación Suiza el 24 de marzo del 2006 y entró en vigor el 1° de abril del 2007. Esta ley regula la producción, distribución, transmisión, recepción y la tecnología de radio y televisión.

El artículo 3 de la Ley contempla la transmisión de programas por cualquier persona, estableciendo que para ello se debe recibir la autorización de la Oficina Federal de Comunicaciones, o tener una licencia en virtud de la ley. El artículo 4 establece los requisitos mínimos para el contenido de los programas disponiendo el respeto de los derechos fundamentales y la dignidad humana; que los programas no deben ser discriminatorios, contribuir al odio racial, poner en entredicho la moral pública o exaltar la violencia. Los editoriales con contenidos informativos deben ser confiables y permitir que el público pueda formar su propia opinión. Los puntos de vista personales y comentarios deben ser identificables como tales. Las emisiones no deben interferir con la seguridad interior o exterior de la Confederación y de los cantones,<sup>508</sup> con el orden constitucional o violar las obligaciones del Estado Suizo en virtud del derecho internacional. Además la programación debe reflejar el conjunto de la diversidad de los acontecimientos y

---

<sup>506</sup> Constitución Federal de la Confederación Suiza, del 18 de abril de 1999, página 3. <http://www.admin.ch/org/polit/00083/index.html?lang=de&downl>. Véase también, <http://www.srgssri.deesuisse.ch/de/srg/rechtliche-grundlagen/gesetzgebung>

<sup>507</sup> Ley Federal sobre la Radio y la televisión, [http://www.admin.ch/ch/f/rs/c784\\_40.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/c784_40.html)

<sup>508</sup> Un cantón es una entidad territorial de carácter sub nacional. Una entidad sub nacional normalmente supone un gobierno o una administración local que incluye diversas localidades, comarcas, municipios o provincias con un cierto grado de autonomía, en un número variable de materias. En Suiza, los cantones constituyen el ente político y administrativo sobre el que se construye el estado nacional.

opiniones de todo el país. Los menores son contemplados por el artículo 5: *“no deben ser expuestos a emisiones que puedan perjudicar su desarrollo físico, mental, moral o social, por lo que el calendario de programación debe ser adecuado con esta exigencia.”*<sup>509</sup>

La Ley estipula que las empresas de la comunicación deben reservar una parte del tiempo de emisión a obras suizas o europeas. También las emisiones de radio y televisión, tanto en lenguas nacionales o regionales, deben ser accesibles para discapacitados visuales en un porcentaje adecuado. El Consejo Federal establece los principios para tener en cuenta las necesidades de las personas con deficiencias sensoriales y determina la cantidad de los programas especiales que deben ser ofrecidos en la lengua de signos para personas sordas.

Esta Ley, en su artículo 6, establece la independencia y la autonomía de las empresas u organismos de radiodifusión al contemplar que no deben estar sujetos a ninguna directiva de los gobiernos federal, cantonal o comunal; que son libres de elegir sus programas y temas particulares, como el contenido y su presentación.

Los presentadores de programas de televisión nacional o programas para las regiones de lengua regional deben asignar al menos el 4% de sus ingresos brutos a la adquisición, producción o coproducción de películas suizas. La Sociedad Suiza de Radiodifusión y Televisión (S.R.G.) no está sujeta a este requisito porque es una empresa sin fines de lucro con una misión pública.

Aunado a lo anterior, los titulares de los medios de comunicación están obligados a insertar inmediatamente en sus programas los mensajes de emergencia de la policía, advertencias e instrucciones de las autoridades, que sean considerados necesarios para mantener el orden, la seguridad pública y la seguridad de las personas. Conforme lo establece el artículo 8, también deben informar al público de los actos legislativos de la Confederación presentados para su publicación por procedimiento especial debido a una situación de emergencia catalogada por el artículo 165 constitucional, de conformidad con el artículo 7,

---

<sup>509</sup> Ley Federal sobre la Radio y la televisión, [http://www.admin.ch/ch/f/rs/c784\\_40.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/c784_40.html)

párrafo 3 de la Ley de Publicaciones Oficiales. Estas inserciones están bajo la responsabilidad de la autoridad que ordene dichas emisiones <sup>510</sup>.

### 3.2. DE LA PUBLICIDAD

La publicidad debe estar claramente separada de la parte editorial del programa y claramente identificables como tales. El Consejo Federal puede prohibir las formas de publicidad que no respete estos principios, o sujetos a normas especiales.

El personal permanente de un organismo de radiodifusión no debería ocurrir en sus programas de publicidad. Los organismos de radiodifusión locales y regionales, cuyos recursos financieros son limitados, no están sujetos a esta prohibición.

Está prohibida la publicidad de los productos del tabaco; de los partidos políticos, de las personas que ocupan cargos públicos o candidatos a cargos públicos; de las afiliaciones e instituciones religiosas, y las personas que la representan. También la publicidad de los medicamentos terapéuticos, de acuerdo a la Ley Federal del 15 de diciembre del año 2000 o de aquéllos que puedan fomentar conductas perjudiciales para la salud, el medio ambiente o la seguridad personal. Esta prohibida la publicidad encubierta, subliminal, engañosa o desleal.

La publicidad de las bebidas alcohólicas se rige por la Ley Federal del 21 de junio de 1932 que estipula que ésta, ya sea por el texto, la imagen o el sonido, debe contener sólo las declaraciones o representaciones relacionadas directamente con el producto y sus propiedades, y se establece la prohibición de la publicidad de todas las bebidas alcohólicas cuando los programas de televisión se transmiten en cadenas nacionales e internacionales en la lengua nacional o regional. Finalmente, en materia de publicidad el Consejo Federal está facultado

---

<sup>510</sup> Constitución Federal de la Confederación Suiza, del 18 de abril de 1999, página 27. <http://www.admin.ch/org/polit/00083/index.html?lang=de&downl>

por el artículo 10, para promulgar otras disposiciones destinadas a proteger la salud y la juventud.

Los anuncios deben insertarse entre las emisiones de redacción y los monitores de emisión. El Consejo Federal podrá establecer excepciones a este principio. Estas excepciones no deben socavar la cohesión y el valor del programa. Los anuncios normalmente no superarán el 15% del tiempo de emisión al día, o 20% de una hora de programación. El Consejo Federal regula las excepciones con base a criterios como la situación económica de la radio y la televisión; la competencia de los países vecinos y las normas internacionales en materia de publicidad.

La emisora es responsable por el contenido de los programas patrocinados. Se asegura que las emisiones del patrocinador no deben afectar a la independencia editorial. Si las emisiones o una serie de programas están financiadas en su totalidad o en parte, el patrocinador debe ser nombrado al principio o al final de cada espectáculo.

Las empresas cuya actividad principal sea la fabricación o venta de productos o prestación de servicios para los que la publicidad está prohibida en virtud del artículo 10 de esta Ley, no pueden patrocinar la programación. Las empresas activas en el sector de medicamentos pueden patrocinar programas a condición de que ningún producto para el que la publicidad está prohibida se mencione o se presente durante la emisión. Está prohibido por el artículo 12 de la Ley Federal de radio y Televisión, el patrocinio de programas de noticias y revistas de actualidad, así como de los programas o series dedicados al ejercicio de los derechos políticos a nivel federal, cantonal y comunal.

La publicidad dirigida a menores de edad, según el artículo 13, no debe aprovecharse de su inexperiencia o poner en peligro su salud física y mental. El Consejo Federal deberá dictar las disposiciones para la aplicación de este principio. Los programas para los niños no deben ser interrumpidos por publicidad y no debe haber ofertas de venta para los menores

### 3.3. OBLIGACIÓN DE INFORMAR

De acuerdo con los artículos 15, 16, 17, 18 y 19 de la Ley, las empresas de comunicación están obligadas a informar sobre los ingresos y adquisición de publicidad o patrocinio ante la Oficina Suiza de Ingresos Brutos de la Publicidad y del Patrocinio. Asimismo también deben informar ante la Oficina Suiza de los cambios en el capital cuando sean titulares de participaciones significativas en otras empresas.

Estas empresas deben proporcionar a las autoridades de concesión y de control de licencias todos los documentos necesarios para cumplir con su supervisión y acciones de cumplimiento contra la concentración de medios.

La ley establece una estadística en colaboración con la Oficina Federal de Estadística que contiene la información necesaria para las autoridades competentes relativa a procurar legislar y hacer cumplir la ley; así como tener una visión general del mercado. El Consejo Federal regulará los procedimientos que adopten estos principios, sobre la obtención de registros de datos, el uso de los datos recogidos y publicará los resultados estadísticos.

Los proveedores suizos están obligados a registrar todos los programas y a mantener para el registro, al menos cuatro meses, las exposiciones y los documentos correspondientes. El Consejo Federal podrá eximir a determinadas categorías de los organismos de radiodifusión de esta obligación. Si en dicho plazo, se interpone una queja o reclamación relativa a una o más de las emisiones o si se inicia un procedimiento de control de oficio, las actas y los documentos deben mantenerse hasta el final del procedimiento. Según los artículos 20 y 21 de la Ley Federal de Radio y Televisión, el Consejo Federal podrá exigir a los organismos de radiodifusión las grabaciones de sus programas para su conservación para el público. Los organismos de radiodifusión pueden ser indemnizados por los costos derivados de esta obligación. Los gastos se financian con los ingresos federales en general, si los que resulten de la consulta de los programas grabados y su reutilización, como el producto del canon de concesión anual que pagan los comerciantes de programas de la radiodifusión en Suiza no

es suficiente, teniendo en cuenta que dichos ingresos deben invertirse además de la financiación del archivo en la promoción de la investigación en el campo de la radio y la televisión y en el desarrollo de nuevas tecnologías. Para garantizar el uso a largo plazo de los archivos, el Consejo Federal podrá adoptar las medidas de apoyo para mantener el equipo de lectura que se trate.

#### 3.4. ORGANISMOS: CONSEJO FEDERAL, OFICINA FEDERAL DE COMUNICACIONES Y, SRG RSS IDÉE SUISSE.

##### 3.4.1. El Consejo Federal

El Consejo Federal (en idioma alemán Bundesrat, en francés Conseil Fédéral, en italiano Consiglio Federale y en romanche Cussegl Federal) es el órgano ejecutivo de Suiza. Éste está formado por siete miembros llamados consejeros federales, los cuales son elegidos separadamente por un período de 4 años con posibilidad de reelección. Tradicionalmente, un consejero federal es fácilmente reelegido hasta su dimisión. Los casos de no reelección son extremadamente raros. A veces estos prefieren renunciar si no están seguros de ser reelegidos. Este Consejo se reúne en el parlamento suizo en Berna, capital y sede oficial del gobierno suizo.

El Consejo Federal funciona con el sistema de colegialidad, lo que significa que todos sus miembros están obligados a defender las opiniones o las decisiones tomadas por la mayoría así se encuentren en desacuerdo. El presidente de la Confederación es simplemente un representante del país, pues este no tiene más poder que los demás miembros del Consejo. El presidente y su sucesor, el vicepresidente, son escogidos por la Asamblea Federal por un mandato de un año, la tradición pide que los partidos se turnen y que los consejeros más antiguos tengan la prioridad, esto quiere decir que un consejero elegido un año no puede ser presidente hasta que los más antiguos del Consejo hayan pasado por lo menos una vez por la presidencia.

De 1959 al 2003, la composición de los partidos en el seno del Consejo Federal no llegó a cambiar ni una sola vez, lo que fue llamado la fórmula mágica. El 10 de diciembre de 2003, la *“fórmula mágica”* fue modificada porque el espectro político del país cambió. El Partido Demócrata Cristiano cedió un puesto a la Unión Democrática del Centro. La canciller de la Confederación es a menudo llamada el octavo consejero federal y sus funciones equivalen a las de un secretario general de gobierno.

Actualmente encontramos en el Consejo Federal: dos miembros del Partido Socialista Suizo (PSS), dos miembros del Partido Radical Democrático (PRD), un miembro de la Unión Democrática del Centro (UDC), un miembro del Partido Demócrata Cristiano (PDC) y un miembro del Partido Burgués Democrático (PBD).<sup>511</sup>

#### 3.4.2. Oficina Federal de Comunicaciones

La Oficina Federal de Comunicaciones (O.F.C.O.M.) se encarga de las cuestiones relacionadas con las telecomunicaciones y la radiodifusión (radio y televisión). En estas áreas, la O.F.C.O.M. ejerce todas las funciones con soberanía y cumple con las tareas de reglamentación. La Oficina es parte de la estructura del Departamento Federal de Medio Ambiente, Transporte, Energía y Comunicaciones (D.E.T.E.C) y prepara y ejecuta las decisiones del Consejo Federal (Bundesrat), y la Comisión Federal de Comunicaciones (C.O.M.C.O.M.).

En su creación en 1992, a la O.F.C.O.M. se le asignaron dos funciones principales: regular la radio y la televisión y los sectores relacionados; y establecer las condiciones necesarias para abrir el mercado de las telecomunicaciones, por lo que la O.F.C.O.M. se encarga de supervisar la radio y la televisión, la radiocomunicación y los servicios e instalaciones de telecomunicación. Dentro de las condiciones de mercado debe organizar a una competencia eficaz y establecer las garantías para que las fuerzas del mercado tengan pleno juego, alienta a la

---

<sup>511</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Consejo\\_Federal](http://es.wikipedia.org/wiki/Consejo_Federal), consultado el 20 de octubre del 2009.

competencia y sólo se entromete como un órgano regulador cuando es necesario. Además cumple con funciones de asesoramiento y coordinación para el público y los políticos. También garantiza que los servicios básicos serán proporcionados en todas las partes del país y para todos los sectores de la población.

La Oficina proporciona una base común, es decir, un lenguaje común, normas comunes y canales comunes; promueve tanto las normas técnicas, como las frecuencias de signos y participa en la concesión de licencias. Aquí se prepara todo lo que el Consejo Federal y la Comisión Federal de Comunicaciones necesitan para la toma de decisiones económicas y políticas de importancia para Suiza.<sup>512</sup>

Sin embargo, la Ley establece como principio que el criterio del mercado es uno de los muchos que deben utilizarse en el ámbito de los medios de comunicación. Entre otros criterios se encuentran la calidad del periodismo o el índice de audiencia o de circulación.; las regulaciones legales destinadas a la protección de la privacidad y los derechos de las minorías o grupos; así como los debates de las cuestiones éticas.

La O.F.C.O.M. sirve como asesor de la radio y la televisión, tanto de los medios privados como la estatal Corporación Suiza de Radiodifusión (SSR). Los solicitantes y la Oficina trabajan coordinadamente para preparar las presentaciones de las concesiones que se concederán por el Departamento Federal de Medio Ambiente, Transporte, Energía y Comunicaciones o por el Consejo Federal. Después de que la licencia ha sido concedida, la O.F.C.O.M. ayuda al concesionario para interpretar adecuadamente los términos de la licencia y de la ley.<sup>513</sup>

---

<sup>512</sup> Véase <http://www.bakom.admin.ch/org/00598/index.html?lang=en> Última actualización el: 17.11.2005, también en <http://www.bakom.admin.ch/org/00605/index.html?lang=en> Última actualización el: 17.11.2005, consultado el 9 de octubre del 2009.

<sup>513</sup> Véase <http://www.bakom.admin.ch/org/index.html?lang=en>, última actualización el: 04/12/2005, y <http://www.bakom.admin.ch/org/00577/index.html?lang=en> Última actualización el: 17.11.2005, consultado el 9 de octubre del 2009.

La O.F.C.O.M. promueve el uso de las nuevas tecnologías y contribuye a garantizar que nadie sea excluido de la sociedad de la información en cooperación con la Oficina Federal de Cultura.

Otra función de la Oficina es la de embajador y defensor de Suiza en el mundo de la comunicación, de los medios y las telecomunicaciones. En el contexto internacional existen muchas organizaciones en la materia y se han ido estableciendo normas técnicas de aplicación para todo el mundo. Las frecuencias no se detienen en las fronteras de un país y tienen que ser asignado a nivel internacional.

### 3.4.3 Comisión Federal de Comunicaciones (C.O.M.C.O.M.)

La Comisión Federal de Comunicaciones (C.O.M.C.O.M.) ha estado activa desde 1998, como el organismo que otorga la concesión de licencias a los proveedores de servicios de telecomunicaciones, así como las licencias para los usuarios de las frecuencias de radiocomunicación. De igual forma es la autoridad reguladora del mercado en el sector de las telecomunicaciones. De acuerdo con la Ley de Telecomunicaciones (L.T.C.), del 30 de abril de 1997, se compone de 7 miembros, que deben ser independientes, nombrados por el Consejo Federal. La Comisión no está sujeta al Consejo Federal o las directivas del Departamento en sus decisiones, por lo que es independiente de las autoridades administrativas y tiene su propia secretaría.

Entre varias atribuciones, a través de una de sus tres secciones, la División de Radio y Televisión, está llevando a la práctica la nueva Ley de Radio y Televisión en el marco de la digitalización de la radiodifusión, desarrollando entre otras las siguientes tareas:

- Preparación de las licencias de las emisoras de la radio y la televisión suiza (S.R.G. y las estaciones privadas)
- Poner a licitación las plataformas digitales para la transmisión de radio con licencia y servicios de programas de televisión
- La vigilancia del cumplimiento del mandato de rendimiento por radio con licencia suiza y televisión (S.R.G. y las estaciones privadas)

- La definición de los organismos de radiodifusión y las áreas de cobertura de la licencia de radio y televisión
- Determinar y ajustar los elementos de cargo para la división local de radio y televisión
- Hacer frente a cuestiones fundamentales de la política de medios de comunicación,

La Secretaría de la C.O.M.C.O.M. es responsable de la coordinación de los asuntos, la organización de los trabajos de la Comisión y facilitar al público información. La Secretaría cuenta con el secretario general de la Comisión, un funcionario de la ciencia y un auxiliar administrativo.

Es tarea de C.O.M.C.O.M. garantizar la competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones para el beneficio de los consumidores y con la debida consideración a los servicios universales. Tiene que garantizar el acceso al mercado para todos, lo que en Suiza se considera como una cuestión de llevar la justicia y el orden al mercado de las telecomunicaciones y la asignación de recursos con equidad. En este contexto, el principio de reglamentación ha sido el de intervenir sólo cuando la COMCOM es invitado a hacerlo y es esencial, cuando un acuerdo no puede ser alcanzado, donde los recursos son insuficientes o cuando una empresa es dominante. La COMCOM como entidad reguladora debe actuar de manera neutral, competente y consistente.<sup>514</sup>

#### 3.4.4. La Sociedad Suiza de Radiodifusión y Televisión (SRG)

La SRG-RSS (Swiss Broadcasting Corporation) es el gran organismo público concesionario de la radio y la televisión Suiza, proporciona una utilidad pública y no tiene fines de lucro (artículo 23 de la Ley). Cumple el mandato constitucional en este ámbito particularmente desarrollando las siguientes tareas:

---

<sup>514</sup> Véase en <http://www.comcom.admin.ch/index.html?lang=en>, consultado al 9 de octubre del 2009

1. Proporcionar a toda la población emisiones de radio y la televisión en los tres idiomas oficiales;
2. Promover la comprensión, la cohesión y el intercambio entre las diferentes partes de las comunidades lingüísticas del país, las culturas y grupos sociales, y considerar las particularidades del país y las necesidades de los municipios;
3. Establecer vínculos estrechos entre los suizos en el extranjero, fomentar la difusión de Suiza en el extranjero y promover la comprensión de sus intereses.
4. Difundir también, al menos un programa de radio para los de habla romanche en Suiza. El Consejo Federal establece los principios que rigen la consideración de las necesidades específicas de esta región en la radio y televisión.
5. Ayudar a la libre formación de opinión por el suministro de información completa, diversa y veraz, sobre todo en las esferas política, económica y social;
6. Promover el desarrollo de la cultura y fortalecer los valores culturales de los países y la promoción cultural de Suiza, difundiendo en particular los productos cinematográficos, literarios y musicales producidas en Suiza.
7. Contribuir, conforme lo establece el artículo 24, con la educación del público mediante la difusión periódica de los programas educativos.

La Concesión al S.S.R. se la otorga el Consejo Federal. Antes del otorgamiento de la licencia se celebra una consulta y se prevé el número y tipo de la radio y la televisión; el volumen de otros servicios necesarios para cumplir el mandato a nivel regional, lingüística, nacional e internacional financiados por el canon de licencia; los procedimientos para el examen de obras literarias, musicales y cinematográficos de Suiza y las cuotas que pueden imponerse.

La R.S.S. puede ofrecer algunos programas en colaboración con otros organismos de radiodifusión. La colaboración se establece en los contratos sujetos a la aprobación por el Departamento de Medio Ambiente, Transporte, Energía y Comunicación.

El departamento podrá modificar el contrato de arrendamiento antes de su vencimiento si las condiciones de hecho o de derecho han cambiado y que el cambio es necesario para preservar los intereses importantes. La RSS recibe una compensación adecuada.

El departamento podrá suspender o limitar parcialmente la concesión de la R.S.S. si:

1. La Autoridad de Supervisión ha presentado una reclamación sobre la base de los requisitos del artículo 89;
2. S.R.G. ha infringido grave o reiterada las obligaciones con arreglo a los artículos 35 y 36.

Los artículos 25 y 26 de la Ley establecen una limitación de la oferta regional. La S.S.R. no puede difundir programas regionales. Es posible, con la aprobación del departamento, insertar las ventanas de los programas regionales de duración limitada en su radio. El patrocinio de estos programas está prohibido. Los programas de S.R.G. deben haber sido producidos en las áreas del lenguaje al que están destinados.

El Consejo Federal y la R.S.S. periódicamente definirán el alcance de los servicios editoriales en el extranjero, así como los costos.

La R.S.S. y las empresas de auditoría deben denunciar ante la Oficina, cualquier otra actividad no incluida en la concesión que pueda afectar negativamente a la posición o la función de otras empresas de medios de comunicación en Suiza. Si ese tipo de actividad socava el mandato o dificulta enormemente el desarrollo de otras empresas de medios de comunicación, el departamento puede imponer tasas en relación con el negocio, mantenimiento de cuentas separadas y estructuras de organización, o hasta la prohibición de la actividad (artículo 29).

Las emisiones de radio ya televisión de la R.S.S. deben hacerse en la lengua en toda la zona en cuestión. Al menos debe contemplar la difusión de un programa de radio y un programa de televisión en alemán, francés e italiano para el conjunto de Suiza. El Consejo Federal podrá prever excepciones. Además, debe abordar las necesidades de la población romanche y asegurar que en este sentido las frecuencias y los canales están disponibles para otros organismos de radiodifusión. El Consejo Federal determina para cada área de servicio el programa y el modo de difusión (artículo 30).

El S.R.G. está organizado para garantizar su autonomía e independencia frente al Estado y las diversas organizaciones sociales, económicas y políticas; para la

gestión eficaz y la utilización de las tasas de recepción de acuerdo a su asignación; para la representación pública de la organización; la separación de la labor editorial y de actividades económicas; los principios relativos a la gestión, seguimiento y control de las empresas (artículo 31).

Los órganos son la Asamblea General, el Consejo de Administración, los auditores y la gestión (artículo 32). El Consejo Federal podrá designar a más de una cuarta parte de la junta de directores del Consejo de Administración (artículo 33).

La R.S.S. es un proyecto financiado en gran medida por la tasa de licencia. Otras fuentes de financiación son posibles, a condición de que esta ley, el orden, la concesión y el derecho internacional aplicable no dispongan lo contrario (artículo 34). El Consejo de Administración de la R.S.S. da anualmente al Departamento las cuentas del grupo; las cuentas anuales, el presupuesto, la planificación financiera y el informe anual de la R.S.S. y las empresas que controla. El departamento supervisa la gestión financiera de la R.S.S. basado en el informe de la Junta de Directores. Se puede requerir información adicional. El departamento puede realizar controles adicionales para la R.S.S. y las empresas que controla si el informe es deficiente y no se proporciona la información necesaria dentro del plazo estipulado. El departamento podrá solicitar a la Oficina Federal de Auditoría u otros expertos para supervisar las finanzas de la R.S.S. (artículos 35 y 36).

### 3.5. Concesiones.

Las licencias con un plazo de beneficios y el derecho a una cuota de la tasa (derecho de concesión a una parte de la cuota), podrá otorgarse a los radiodifusores locales y regionales que transmiten:

*“a. en una región que no tiene suficientes oportunidades de financiación, programas de radio y televisión; que vayan a operar proporcionando amplia información, en particular sobre la política, la contribución económica y social a la vida cultural de la zona servicio que se trate;*

*“b. en las zonas urbanas, programas de radio, sin beneficios adicionales, contribuyendo así al mandato de la disposición constitucional” (artículo 37).*

Las concesiones dan derecho a una parte de la cuota y el derecho a emitir el programa en una determinada área de servicio (de acceso) y una parte de la cuota de licencia. La Carta de concesión establece un mínimo: área de servicio y el modo de difusión; las prestaciones necesarias para los programas y los requisitos para las operaciones y la organización.

La transmisión de un programa basado en un derecho de concesión y una parte de la remuneración se limita a la zona de servicio en cuestión, el Consejo Federal establece excepciones (artículo 38).

El Consejo Federal, previa consulta con la Comisión Federal de Comunicaciones, determinará el número y la variedad de las áreas de servicio para el que otorga el derecho a una parte de la tasa, así como el modo de distribución en cada área. El Consejo Federal podrá establecer excepciones para los programas regionales de difusión en al menos dos lenguas nacionales en una región de la frontera lingüística. El Consejo Federal examinará periódicamente, pero por lo menos después de diez años, el número y la extensión de las áreas de cobertura. El departamento puede hacer ajustes menores. Los cantones y los distribuidores directamente involucrados son consultados antes de la determinación de áreas de servicio y antes de cualquier cambio significativo.

De conformidad con el artículo 42 de la Ley existe una supervisión financiera: el concesionario presenta las cuentas anuales a la Oficina. Esta revisa que los recursos financieros se hayan utilizado con los criterios de rentabilidad y beneficios estipulados. Si este no es el caso, podrá reducir el porcentaje asignado al distribuidor o solicitar su entrega.

La Oficina también podrá solicitar información a la banca así como las personas que tienen la obligación de proporcionar información de conformidad con el artículo 17, apartado 2, de la Ley. Los controles casuales no se pueden realizar, estos deben estar motivados y fundados.

Además de la Oficina, el artículo 43 faculta a El Departamento para conceder licencias para la emisión terrestre de los programas que:

*“a. Reflejen las particularidades locales o regionales de una zona determinada, proporcionando una amplia información incluida en las esferas política, económica y social, y contribuir a la vida cultural en el área de servicio;*

*“b. Contribuyan de manera significativa con el mandato de la disposición constitucional en una zona y determinada lengua.”*

El Departamento puede establecer otros requisitos para garantizar la aplicación del mandato de rendimiento y la autonomía en el diseño de programas.

El artículo 44 impone las condiciones para la concesión de una licencia:

*“a. Ser capaz de ejecutar el mandato de los beneficios;*

*“b. Que sea capaz de financiar las inversiones necesarias y las operaciones;*

*“c. Informar a la autoridad de concesión de licencias que tiene la parte predominante de su capital y pone a su disposición importantes recursos financieros;*

*“d Garantizar que se respeta el derecho del trabajo, condiciones de trabajo habituales en la industria y el derecho aplicable, incluidos los gastos y obligaciones relacionadas con la concesión;*

*“e Separar sus actividades editoriales de su negocio;*

*“f Ser una persona física domiciliada en Suiza o en una corporación con sede en Suiza;*

*“g No ponga en peligro la diversidad de opiniones y la oferta.*

*“h No transgredir ninguna obligación o derechos adquiridos en el ámbito internacional, de lo contrario, la concesión se le puede negar a una empresa bajo control extranjero, una empresa suiza con capital extranjero o una persona que no tenga la nacionalidad suiza si la reciprocidad no está garantizada.”*

Por otra parte, un aspirante a la concesión solo tiene la posibilidad de obtener un máximo de dos concesiones de televisión y dos licencias de radio.

El artículo 50 expone las causas de restricción, suspensión y revocación de la concesión:

*“El Departamento podrá restringir, suspender o revocar la concesión si:*

*“a. El distribuidor proporcionó información incompleta o inexacta;*

*“b. El distribuidor infringe gravemente la presente Ley o sus disposiciones de aplicación;*

*“c. El distribuidor sigue violando las obligaciones de la concesión, a pesar de las medidas previstas en el art. 47, párrafo 2;*

El Departamento puede retirar la concesión si las condiciones no se cumplen y el concesionario tiene derecho a indemnización por ese hecho. También puede suspender o revocar la concesión de prevalecer un interés nacional importante.

#### **4.- LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN EN LOS ESTADOS UNIDOS.**

##### **4.1. LA PRIMERA ENMIENDA**

La Primera Enmienda constitucional del año de 1791, registra en EE.UU. la libertad de expresión. Con anterioridad, en la Declaración de Derechos de Virginia ya se había estipulado *“que la libertad de prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad y no puede ser restringida jamás a no ser por gobiernos despóticos”*.<sup>515</sup> Quedó establecida esta libertad como un derecho intocable del individuo y de los grupos sociales frente a la potestad punitiva del Estado, al que se le prohíbe establecer restricciones preventivas o censura. El otro gran argumento desarrollado por los juristas estadounidenses se instituye con el concepto de el *“libre mercado de las ideas”*, como valor fundamental para una democracia pluralista y la consecuente derivación de que todas las opiniones, sean falsas o verdaderas, deben ser expresadas sin cortapisas, concurrir libremente y entrar en contradicción en la discusión pública constituyendo el procedimiento vital para el descubrimiento de la verdad política. De esta forma se concibe que el sistema democrático no es posible sin la libertad de opinión y la libertad de información o de prensa, considerados como elementos importantes de

---

<sup>515</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, óp. cit., pág. 138

la autorrealización individual; se dice que *“el fin propio del hombre es la realización de sus potencias como ser humano (...) La supresión de las creencias, de las opiniones o de cualquier forma de expresarse es una afrenta a la dignidad del hombre, una negación de su naturaleza”*. La Suprema Corte estadounidense robusteció el ámbito normativo establecido para la libertad de expresión al considerar que: *“El hecho de que la sociedad pueda encontrar una manifestación ofensiva no es razón suficiente para que sea reprimida. Es más, si es la opinión de la persona la que produce la ofensa, ello mismo es la razón para otorgarle protección constitucional. Es un dogma fundamental de la Primera Enmienda que el Gobierno debe permanecer neutral en el foro de discusión de las ideas.”*<sup>516</sup>

#### 4.2. EL PRIVILEGIO DE LA RADIODIFUSIÓN PRIVADA

En los años 40 y 50, la regulación de la televisión en el mundo estuvo diferenciada por los modelos implementados en Europa y Estados Unidos (EE.UU.), desplegándose dos direcciones normativas: el de EE.UU., encauzado hacia el mercado, con un modelo comercial privado y el europeo, asentado en una concepción estatista y de servicio público. En los países europeos los poderes públicos ocuparon la gestión de la televisión con un sistema que fortaleció el dominio del Estado, fundamentado en el concepto de televisión como servicio público. La alternativa europea por una televisión estatal de servicio público la explica Jordi Conde *“por la necesidad de restablecer el conceso social y las identidades nacionales en el periodo de la postguerra.”* En cierto modo Guy Riboreau comparte esta idea: *“La Segunda Guerra Mundial ofreció una razón suplementaria a los gobiernos para controlar este medio: se trataba de reconstruir, de reorganizar la vida política, social y económica de los países, y de convencer a los ciudadanos acerca de la justeza de las políticas implementadas. Fue un período de intensa propaganda, que duró hasta la liberalización de los medios audiovisuales ocurrida en Italia a fines de los años '70 o, en Francia, hasta la aparición de las radios libres (no autorizadas)”*. Jordi Conde concluye su idea

---

<sup>516</sup> Ibídem, pág. 139

afirmando que en Europa *“La televisión aparece de este modo asociada a la formación de los sistemas políticos democráticos, convirtiéndose en un instrumento al servicio del pluralismo político y cultural.”*<sup>517</sup>

Las condiciones del desarrollo Europeo, aunque con las particularidades propias de cada país, con sus emisoras de radiodifusión como la B.B.C. en el Reino Unido, Francia 2 o A.R.D. en Alemania, tienen las semejanzas con las características del entorno francés en materia de radio y televisión y su órgano de control el C.S.A.. Sin embargo, con los procesos de desregulación el concepto de servicio público sufre el más serio de los embates.

Según Rodríguez García la primera norma que regula la materia audiovisual en EE.UU. es la Radio Act de 1912 *“que se limitaba al establecimiento de la necesidad de licencia otorgada por el Secretary of Commerce and Labour para gestionar una emisora de radio.”* Pero ésta no regulaba *“cuestiones técnicas tales como longitudes de onda, distribución de frecuencias, perturbaciones radioeléctricas, etc.”*<sup>518</sup>

Al decir de Jordi Conde, *“en Estados Unidos la emisión regular de televisión comienza en 1947 y se generaliza al año siguiente con el otorgamiento de diversas licencias.”* Afirma que con base en la ley de comunicaciones del 19 de junio de 1934, la Communications Act, *“se optó por limitar la presencia pública en el sector orientándolo a la gestión de las empresa privadas que competían en el mercado y se asignó la función reguladora del nuevo medio a una instancia de*

---

<sup>517</sup> CONDE, Jordi, “La Regulación de los Medios Audiovisuales. Criterios Técnicos y Decisiones Políticas. La Posición de los Diversos Poderes Territoriales.”, en “Democracia y Medios de Comunicación”, TORNOS MAS, Joaquín, Coordinador, Colección Novedades de Derecho Público, No. 2, TIRANT LO BLANCH, Valencia 2002.”, pág. 90. Véase también De Guy Riboreau, Ediciones Cono Sur, Núm. 58, abril 2004, pág. 35, El Diplo, Le Monde Diplomatique, en <http://www.insumisos.com/diplo/NODE/226.HTM>, consultado el 12 de diciembre del 2008. También Segovia Alonso, Ana Isabel, “La Estructura de los Medios de Comunicación en los Estados Unidos: Análisis Crítico del Proceso de Concentración Multimedia”, Tesis para optar al grado de doctor, dirigida por el doctor Fernando Quiroz Fernández, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias de la Información, Madrid 2001, páginas 9 y 10.

<sup>518</sup> *Ibidem*, pág. 139

*regulación independiente, la Comisión Federal de Comunicaciones (Federal Communications Commission, F.C.C.).*

Al principio de la radiodifusión en los EE.UU. la radio era no comercial. A mediados de los años 20 existían emisoras de organizaciones cívicas, universidades, grupos religiosos, sindicatos, etc. Pero para los años 30, prácticamente había desaparecido la radio no comercial, por eso, el modelo estadounidense de medios de comunicación ha sido privado y comercial casi desde sus inicios. Esta situación comenzó con la propagación de receptores en las casas, lo que impulsó la venta del tiempo de emisión y de publicidad. La impulsora de su legislación fue la industria de la radiodifusión, que desde el primer momento jugó un papel decisivo en el proceso regulador. Es ésta la que solicita al Gobierno Federal que se haga cargo de su distribución y control. Por ello, el Congreso aprobó la Radio Act del 23 de febrero de 1927 *“que fue una legislación de emergencia, aprobada (...) ese mismo año para solucionar el caos creado por la radiodifusión sin asignación previa de frecuencias.”*<sup>519</sup> La Radio Act de 1927 creó la Federal Radio Commission, compuesta por cinco miembros designados por el Presidente de los Estados Unidos con la aprobación del Senado, sin ningún poder de control sobre la programación, con tareas como la distribución de frecuencias, la concesión de licencias, la reducción del número de emisoras y determinadas competencias de orden técnico. También debían favorecerse aquéllas que mejor sirvieran *“el interés público”*. Esta instancia actuó bajo presión: un 10% de sus decisiones fueron dirimidas en los tribunales, y el Congreso le llamó la atención en varias ocasiones por la rápida desaparición de emisoras no comerciales.

La *"General Order 40"* se emite en 1928 para realizar la reorganización de frecuencias. Las más beneficiadas fueron las radios comerciales. Tres comisionados encargados del plan de redistribución de frecuencias (de los cinco que formaban la F.R.C.) eran H. Lafount, director de diversas industrias de aparatos radiofónicos, un editor de McGraw-Hill que estaría tan sólo un año en la

---

<sup>519</sup> SEGOVIA ALONSO, Ana Isabel, “La Estructura de los Medios de Comunicación en los Estados Unidos: Análisis Crítico del Proceso de Concentración Multimedia”, óp. cit., pág. 151

Comisión antes de volver a su puesto, y un empresario que dejó la F.R.C. en 1929 para ayudar a la C.B.S. en su proceso de expansión. *“Si en 1927 la N.B.C. tenía 28 emisoras afiliadas y la C.B.S. 16 (un 6.4% del total), en 1931 un 30% de las emisoras eran suyas y sólo tres de las 40 frecuencias de alcance nacional eran independientes (lo que significa en realidad un 70% de las emisiones radiofónicas). Las ganancias por publicidad, prácticamente inexistentes antes de la aprobación de la ley, llegaron en 1934 a los 72 millones de dólares, siendo en su mayor parte de las networks o sus afiliadas.”*<sup>520</sup> Las emisoras no comerciales recibieron menos horas de emisión, menos potencia y emisoras compartidas, su público y su importancia disminuyó, comenzaron a desaparecer de tal forma que de 200 que habían en 1927 quedaban menos de 65 en 1934, un 2% del total de tiempo en emisión. *“Para la mayoría de estadounidenses era como si no existieran.”*<sup>521</sup>

#### 4.3. LA COMISION FEDERAL DE COMUNICACIONES (F.C.C.)

La F.C.C. sustituyó a la Federal Radio Commission y se estableció como una agencia gubernamental independiente, encargada de la regulación federal e internacional de la radio y la televisión por cualquier canal de emisión y responsable directamente ante el Congreso (“Independent United States government agency”). El Congreso le delegó poderes en lo que respecta a las comunicaciones por lo que cualquier modificación concerniente a sus deberes y obligaciones sólo pueden hacerse mediante enmienda constitucional. Sus normas tienen fuerza de ley. En consecuencia, la F.C.C. realiza funciones legislativas y también ejecutivas y judiciales, ya que interpreta las normas, supervisa su cumplimiento e impone los castigos oportunos. En el proceso legislativo que le toca realizar intervienen la industria radiofónica, los tribunales, los grupos ciudadanos, el Ejecutivo y el Congreso.

---

<sup>520</sup> Ibídem, pág. 154

<sup>521</sup> Ibídem, pág. 154 y 155

La Communications Act de 1934 estableció que la F.C.C. estaría compuesta por siete miembros, pero desde el 1 de julio de 1983 se redujo su número a cinco designados también por el Presidente con la aprobación del Senado, por un periodo de cinco años, eligiéndose a razón de uno por año. Deben ser ciudadanos estadounidenses, predominantemente técnicos y juristas especialistas en esta materia con total dedicación a estas funciones y no pueden tener ninguna vinculación con empresas de radio y televisión por indirecta que sea; además de que no pueden formar parte de la Comisión más de tres miembros pertenecientes a un mismo partido político. La F.C.C. dispone, para ejercer sus funciones, de personal en todos los Estados federados y de un cuerpo permanente de inspección. Existen también otras oficinas y departamentos que son: cuatro “operating bureaus”: Mass Media, Common Carrier, Field Operations y Private Radio; y –Ocho “Staff offices”: Managing Director (encargada del personal, presupuesto y cuestiones administrativas), General Counsel, Engineering y Technology, Plans y Policy, Public Affairs, Legislative Affairs, Administrative Law Judges y Review Board que fundamentalmente desarrollan funciones cuasi-judiciales en los conflictos planteados entre los particulares y la F.C.C. y asesoran también a esta última en sus decisiones; son las denominadas “Independent Regulatory Commissions”.<sup>522</sup> El Mass Media Bureau, formado en 1982 tras la fusión del Broadcast Bureau y el Cable Bureau, es el encargado de todo lo relativo a la concesión y renovación de licencias de radio y televisión, la preparación de reglas y su aplicación.

La F.C.C. tiene competencias en cuestiones técnicas, fundamentalmente: asignación de frecuencias, control, inspección, modificación y revocación de las mismas e, incluso, podrá imponer limitaciones y obligaciones a las emisoras en materia de programación. La F.C.C. puede no renovar o revocar la licencia de emisoras que emitan programas obscenos o pornográficos y los considerados “*indecentes*” sólo se pueden emitir en horas nocturnas. En la actualidad esta materia, en relación con el público infantil ha sido completada con la Children’s

---

<sup>522</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, óp. cit., pág. 140

Televisión Act de 1990. Entre las sentencias que se pueden citar en esta materia, está la *Action for Children's Television vs. F.C.C.* 492 U.S. 115 de 1989. “Además se contempla en la última modificación de la *Broadcasting Law* la obligación de que todos los aparatos de televisión deben incluir un microcircuito que permita a los padres censurar los contenidos de la programación; es decir, el denominado “chip antiviolencia”<sup>523</sup>.

Sin embargo, el poder judicial está por encima de la Comisión, ya que sus decisiones pueden ser revocadas por los tribunales, además de que el órgano del que más depende es el Congreso, ya que vota anualmente su presupuesto, y debe rendir cuentas ante dos subcomisiones permanentes de la Cámara de Comercio, una del Congreso y la otra del Senado. Desde 1983 dejó de ser una agencia federal permanente, y tiene que ser reautorizada cada dos años para seguir desempeñando sus funciones.

El control de la programación se introduce en la legislación que regula el servicio de radiodifusión con fundamento en el concepto de interés público que viene a ser un límite a los contenidos audiovisuales, estatuido con mayor firmeza con la sentencia del Tribunal Supremo *Stereo Broadcasting, Inc. Vs. F.C.C.*, 652F. 2d. 1026, 1027 de 1981.

Rodríguez García afirma al respecto: “es precisamente la calificación de interés público que tienen la radio y la televisión la que justifica las facultades de intervención de la F.C.C., orientadas, en realidad, todas ellas a proteger derechos y expectativas que podrán verse afectados por emisiones de radio y televisión, pero teniendo en cuenta que el ejercicio del derecho de libertad de expresión, a través de la radio y la televisión, tan sólo sería propiamente ejercitable por los que dispongan de una emisora o de acceso a ella.”<sup>524</sup>

A pesar de la introducción del interés público, en EE.UU. se estableció un mercado oligopólico definido por tres empresas emisoras: N.B.C., C.B.S. y A.B.C., que, debido en gran parte a las complejas regulaciones dictadas por la F.C.C. en

---

<sup>523</sup> *Ibidem*, pág. 140

<sup>524</sup> *Ibidem*, pág. 141.

materia de propiedad, programación y distribución, operan a través de una basta red de emisoras propias o asociadas. En EE.UU. las emisoras son principalmente locales y se distribuyen entre los más de 20 mercados en que se divide el país. De esta forma, junto a las grandes emisoras y sus afiliadas, existen las llamadas emisoras independientes, las emisoras de baja potencia y desde los años 70 y 80, las redes de cable y satélite. *“El sistema audiovisual americano no es el resultado espontáneo del libre juego de las fuerzas del mercado, sino que en su configuración básica ha estado determinado por la interacción recíproca entre los intereses de los operadores y la regulación gubernamental.”*<sup>525</sup>

En el caso más extremo la limitación del espectro radioeléctrico en conexión con la idea del *“monopolio natural”* justifica la total gestión pública del mismo y la exclusión de los particulares. El objetivo público que se persigue es la extensión del servicio a la universalidad de los ciudadanos. Ello significa que el servicio debe llegar con el mismo nivel y calidad a la población de todas las áreas del territorio y que debe ofrecer a todos los ciudadanos la misma oportunidad de acceder a la programación.

Diversamente en los modelos de regulación de mercado, el otorgamiento a los particulares de derechos de uso exclusivo y excluyente sobre un recurso limitado, como es el espectro radioeléctrico, para la prestación de servicios audiovisuales, plantea la legitimidad de que los poderes públicos puedan imponer a los titulares de esos derechos de uso, determinadas obligaciones con objeto de atender los intereses de sus respectivas audiencias. Esta especial posición está en la base de la denominada *“doctrina de la equidad”* (*fairness doctrine*), formulada por la F.C.C. con la finalidad de obligar a las emisoras de radio y de televisión a abordar en su programación los problemas de la comunidad y de presentar todos los puntos de vista relevantes al respecto. Esta regla, formulada en 1949 y apoyada por el Congreso en 1959, fue confirmada por el Tribunal Supremo en 1969 (Sentencia

---

<sup>525</sup> CONDE, Jordi, “La Regulación de los Medios Audiovisuales, Criterios Técnicos y Decisiones Políticas, La Posición de los Diversos Poderes Territoriales”, en “Democracia y Medios de Comunicación”, Joaquín Tornos Mas Coordinador, Colección Novedades de Derecho Público, No. 2, Tirant Lo Blanch, Valencia 2002.”, pág. 91

Red Lion Broadcasting Co. V. F.C.C.). *“No obstante, esta doctrina ha sido abandonada por la propia F.C.C., al entender que la restricción de la libertad de programación que comporta la “doctrina de la equidad” no se justifica a la vista del incremento de operadores de radio y televisión”*<sup>526</sup>.

Además, el Tribunal Supremo estadounidense estableció que *“el derecho de hablar libremente no incluye, sin embargo, el derecho a la utilización del medio de radiodifusión sin licencia; es decir, es absolutamente imprescindible la licencia para emitir por los medios audiovisuales.”*<sup>527</sup> Pero admitió también en el caso Red Lion que *“el titular de una licencia de radiodifusión de algún modo goza de un “privilegio”, ya que es alguien que utiliza –con un uso privativo y excluyente de otros- un recurso valioso y limitado”*<sup>528</sup>

Para obtener una licencia, los aspirantes deben señalar el sitio geográfico de la emisora, la frecuencia que se pretende utilizar y el número de horas de la emisión además de un proyecto detallado de la programación. La autorización debe acordarse teniendo en cuenta *“los gustos e intereses de una minoría apreciable y la necesidad de asegurar la libre discusión de cuestiones de interés público en un plano de igualdad”*. Es decir, se tiene en cuenta los criterios de diversificación en la propiedad de los medios de comunicación especialmente por mujeres y grupos minoritarios desfavorecidos. Como consecuencia de la reforma de la Communications Act de agosto de 1981, las licencias de televisión se otorgan para un periodo de cinco años y las de radio para un periodo de siete, antes de esta fecha el periodo de la licencia era por tres años. Ambas concesiones pueden ser retiradas si se cometen determinadas infracciones; para ello la F.C.C. tiene facultades y medios de inspección y control sobre la observancia, por parte de las emisoras, de las condiciones y obligaciones fijadas en las licencias.<sup>529</sup>

---

<sup>526</sup> Ibídem, pág. 96 y 97

<sup>527</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, óp. cit., pág. 139.

<sup>528</sup> Citado por BASTIDA FREIJEDO, Francisco J., “Pluralismo y Medios de Comunicación Audiovisuales”, en “Democracia y Medios de Comunicación”, Joaquín Tornos Más, coordinador, Colección Novedades de Derecho Público, No. 2, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002, pág. 83.

<sup>529</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, óp. cit., pág. 141

Por otra parte, respecto al derecho de acceso “no se reconoce la existencia por parte del Tribunal Supremo de un derecho constitucional de acceso predicable con carácter general. Si se establece, en cambio, que si el titular de una emisora pone a disposición de un candidato a un cargo público dicha emisora contrae la obligación de ofrecérsela a los restantes candidatos en las mismas condiciones.”<sup>530</sup> En cualquier caso, el titular de la emisora no está obligado a conceder la utilización de su emisora a ningún candidato. Por otro lado, se contempla la obligación por parte de las emisoras autorizadas por el Gobierno Federal de suministrar una cobertura razonable y equitativa de opiniones enfrentadas en cuestiones controvertidas de importancia pública. Es decir, se refiere, a la obligación de publicar en el medio informativo difamador la sentencia condenatoria por difamación, a la igualdad de oportunidades políticas, al derecho de rectificación y réplica, al derecho a anunciarse en los medios, al derecho del público de conocer una pluralidad de opiniones en asuntos de interés público o al derecho de los representantes de grupos cuando el medio informativo a presentado una opinión a punto de vista opuesto, etc.

La Faimess Doctrine o doctrina de la imparcialidad fue en parte invalidada por la F.C.C. desde 1987 con el inicio de la denominada “era de la desregulación”.<sup>531</sup> Solamente se sigue aplicando en lo que atañe a los ataques a la integridad o cualidades de una persona, o de un grupo, así como en los casos en los que la línea editorial de la emisora toma partido favoreciendo un candidato político o se pronuncia en su contra. En los demás casos, sin embargo, ha dejado de estar en vigor.

Con el propósito de combatir el oligopolio en La Communications Act se prohíbe el otorgamiento de más de una licencia en una determinada área geográfica y más de cinco para todo el territorio federal. Pero a pesar de esta prohibición se han creado grandes redes de cadenas en las que se integran las emisoras que reciben

---

<sup>530</sup> Columbia Broadcasting System, Inc., vs. Democratic National Committee, 412 U.S., 93 (1973); FCC v. Midwest Video Corp., 440 U.S. 689 (1979), pág.141. Citado por Rodríguez García, óp. cit.

<sup>531</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, óp. cit., pág. 142 y 243

el nombre de network. Por esta razón la F.C.C. decidió en 1992 incrementar el número de estaciones de radio y televisión que se podían otorgar a 30 estaciones de radio AM y 30 de FM y a doce emisoras de televisión con la limitación de que no supere el 25% de la población de Estados Unidos que pueda recibir estas emisiones. Sin embargo, este límite se incrementó en 1995 al 35%. Para las emisoras no comerciales no se establece límite alguno.<sup>532</sup>

#### 4.4. LA RADIODIFUSIÓN PÚBLICA.

Jorge Antonio Rodríguez García nos señala que en los Estados Unidos no existe televisión o radio pública pero sí lo que se consideran los medios audiovisuales no comerciales. La creación de estas emisoras se debe a que el contenido de la programación ofrecido por las *network* tiene exigua calidad y muy bajo contenido cultural, por lo que las Universidades y otros organismos con fines culturales, por definición, no comerciales, han creado sus propias emisoras cuya programación llega a ser de carácter docente. “*La regulación de estas emisoras se establece en la Public Broadcasting Act de 1967.*”<sup>533</sup>

Estas emisoras de “*televisión pública*” están concentradas en la esfera federal por medio de tres organizaciones:

La Corporation for Public Broadcasting, creada por el Congreso de los Estados Unidos, en 1967 a través de la Public Broadcasting Act., una organización privada sin ánimo de lucro que tiene como atribución principal la distribución, entre las emisoras y productores independientes, de los fondos que el Gobierno federal destina para la emisión, el desarrollo, la adquisición y producción de estos programas educativos, culturales y no comerciales; así como el asesoramiento respecto el desarrollo normativo de estas emisoras. Estos recursos se establecen en la Public Broadcasting Financing Act de 1975, que cuenta con un órgano de

---

<sup>532</sup> Diario El País, 22 de diciembre de 1995, pág. 33, citado por Rodríguez García, José Antonio, *El Control Democrático De Los Medios de Comunicación*, editorial Dyhinson, Madrid, 1998, pág. 143

<sup>533</sup> Rodríguez García, José Antonio, óp. cit., pág. 143

control, el Consejo de Directores, “*compuesto por diez miembros nombrados por el Presidente de los Estados Unidos, con la aprobación del Senado, entre personas que representan diversas áreas geográficas entre los campos de la educación, cultura y los medios de comunicación. Dos de estos diez miembros representarán a las “televisiones y radios públicas”*. La intervención de los poderes públicos en el nombramiento se justifica porque están financiadas con dinero público. Sus funciones más sobresalientes son el control de estas emisoras y el establecimiento de las prioridades de programación.

Por lo que respecta a las otras dos organizaciones restantes: *la Public Broadcasting Service y la National Association of Public Television Stations*, su vínculo con la federación se establece por su dependencia con “*los Estados, municipios, Universidades y escuelas*”, en un gran número, públicas; además de “*organizaciones privadas sin ánimo de lucro y hasta confesiones religiosas*”<sup>534</sup>, que presupone una regulación legal aplicable en un ámbito federal

El resultado de esta política se cifra en que, según la F.C.C., para marzo de 1992 había en Estados Unidos 11 mil 129 estaciones de radio y un mil 496 de televisión, de las cuales un mil 522 estaciones de radio y 538 de televisión eran emisoras educativas no comerciales.<sup>535</sup>

#### 4.5.- OTRAS LEYES

Existe además en Estados Unidos la *Ley de Televisión Infantil*, 1990 (*Children’s Television Act*) que establece el horario protegido para niños de 7 AM a 10 de la noche. También la *Ley sobre la Decencia en las Comunicaciones* de 1996 (*Communications Decency Act*) que faculta a la Comisión de Telecomunicaciones a inspeccionar anualmente la infraestructura y equipos de las emisoras de radio y Televisión privadas. El título V de esa Ley (de la sección 223 a la 710) está dedicado a regular la obscenidad, la violencia y la utilización no apropiada de los

---

<sup>534</sup> Ibídem, pág. 144.

<sup>535</sup> Citado por Rodríguez García, José Antonio, óp. cit., pág. 144.

medios. Es una ley con 710 secciones, que describe exhaustivamente los delitos y sus penas. La tercera de las leyes es la de Telecomunicaciones, 1996 (*Telecommunications Act*).<sup>536</sup>

## CAPÍTULO IV. PROPUESTAS Y PRINCIPIOS PARA UNA NUEVA LEY DE MEDIOS.

### 1. SOBRE EL MARCO JURÍDICO ACTUAL EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN.

El marco normativo sobre la radio y la televisión en México se conforma por diversas disposiciones jurídicas, desde la Constitución Política, los tratados internacionales y la propia Ley Federal de Radio y Televisión. Sin embargo, existen vacíos importantes *“en materias como la regulación de los medios del Estado, los derechos y responsabilidades de los profesionales de la comunicación, los derechos de los ciudadanos, las reglas para la competencia equitativa y la expresión plural de la sociedad, la forma en la que se dispone de las frecuencias que conforman parte importante de la distribución de la información de los medios electrónicos y (...) las nuevas normas que el proceso de internacionalización de la información y las tecnologías globalizadoras imponen.”*<sup>537</sup> Además esta normatividad tiene el agravante de su poca o nula eficacia jurídica por su

---

<sup>536</sup> MALAVER, Roberto, Trabajo presentado en la Primera Sesión Exterior en Derechos Humanos para América Latina, realizada en Quito, Ecuador, del 16 al 20 de junio de 2003. Organizado por la Auditoría Democrática Andina, la Embajada de Francia en Ecuador y la Delegación Francesa de Cooperación para los Países Andinos. El tema: La libertad de expresión y el derecho a la información en una sociedad democrática. Publicado el 24/06/2003. <http://www.aporrea.org/actualidad/a3624.html>.

<sup>537</sup> ÁVILA PIETRASANTA, Irma, CALLEJA GUTIÉRREZ, Aleida, y SOLÍS LEREE, Beatriz, óp. cit., pág. 31

incumplimiento o por la discrecionalidad de su aplicación. “*Las disposiciones jurídicas en México se han emitido, a lo largo del tiempo, respondiendo a diversos intereses y atendiendo más a los intereses particulares de algunos grupos en el poder y a las necesidades del mercado, que a las de la sociedad en su conjunto*”<sup>538</sup> El marco jurídico está rezagado con relación al desarrollo tecnológico. Para la prensa, la Ley es de 1917 y la Ley Federal de Radio y Televisión es de 1960. En lo que respecta a la Ley Federal de Telecomunicaciones esta es de 1995 y la Ley Federal de Cinematografía de 1999.

Por si fuera poco, las políticas públicas de comunicación están distribuidas en varias Secretarías de Estado; existe la discrecionalidad en la aplicación de las normas, y la “*disciplina*” del poder legislativo, que se supeditó durante más de 70 años al partido en el gobierno y hoy a los poderes fácticos que representan los empresarios de la radio y la televisión.

Las Leyes que directamente reglamentan la radiodifusión son la Constitución Política, la Ley Federal de Radio y Televisión, su Reglamento y la Ley Federal de Telecomunicaciones. Además se vinculan La Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Competencia Económica. También hay Jurisprudencia en Materia de Radiofusión y existe asimismo el Contrato de Ley de la Industria de La Radio y La Televisión que norma la relación entre los patrones y los sindicatos.

## 1.1- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Ya en el capítulo I al abordar la definición jurídica del significado de la comunicación referimos los artículos constitucionales involucrados en este derecho. Citamos los artículos 2, 6, 7, 8 y 9 de la Constitución Política. Sin embargo, por las implicaciones físicas y legales que tiene la radiodifusión hay más preceptos de la Carta Magna relacionados. Los conceptos de concesión y de

---

<sup>538</sup> *Ibidem*, páginas 31 y 32

bienes del dominio público de la Federación están derivados del mandato expuesto por los artículos 25, 27, 28 y 134 constitucionales que, en su parte conducente, disponen:

*“Artículo 25...*

*“El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan...*

*“Artículo 27...*

*“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.*

*Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales (...) En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse*

*a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines...”*

*“Artículo 28. ...*

*“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia...”*

*“El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los*

*bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público...".*<sup>539</sup>

Por lo tanto los correos, telégrafos y radiotelegrafía, petróleos y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía eléctrica, electricidad y las demás actividades que expresamente señalen las leyes son áreas estratégicas en las que el Estado ejerce sus funciones de manera exclusiva, sin que se puedan considerar como monopolios. Corresponde a la Nación el dominio directo, entre otros bienes, del espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; el dominio que ejerce la Nación sobre sus bienes es inalienable e imprescriptible. Por otro lado, la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación pueden ser concesionados por el Estado, siempre en casos de interés general y sujetándose a lo que establezcan las leyes respectivas teniendo en cuenta las excepciones que éstas prevengan, y contemplando las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes. Las Leyes también deben evitar fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Teniendo la meta del desarrollo nacional, la constitución también dispone que la comunicación vía satélite es un área prioritaria en la que el Estado debe ejercer su rectoría, protegiendo la seguridad y la soberanía nacionales y cuidando, al otorgar concesiones o permisos, que el Estado mantenga el dominio de las respectivas vías de comunicación.

El artículo 134 en su segundo párrafo establece:

*“Artículo 134... Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de*

---

<sup>539</sup> <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>, consultada el día 10 de abril del 2009.

*asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes...*

Revisando esta norma constitucional en su relación con la Ley General de Bienes Nacionales, que establece en su artículo 2º, fracción II:

*“Artículo 2º.- Son bienes del dominio público:*

*“II. Los señalados en el artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42 fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II del artículo 3º de esta Ley;...”*

Siendo el espectro radioeléctrico un “*espacio situado sobre el territorio nacional*”, un bien de dominio público y un área prioritaria para el Estado; su uso, aprovechamiento y explotación debe otorgarse con sujeción a los principios dispuestos por el artículo 134, párrafos segundo y tercero, en relación con los artículos 28, párrafos cuarto y antepenúltimo, 25, 26 y 27 de la Constitución Federal.

Esta norma constitucional previene que las enajenaciones de todo tipo de bienes se adjudicarán a través de licitaciones públicas libres en las que se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado que, finalmente, será abierto en público con la intención de asegurar al Estado las mejores condiciones posibles que correspondan al caso. El espectro radioeléctrico, a que se refiere el cuarto y antepenúltimo párrafos del artículo 28 constitucional por ser un bien del Estado que se otorga en concesión a cambio de una contraprestación económica, puede considerarse también como recurso económico en su amplia acepción, pues es evaluable en dinero y se otorga mediante concesión a cambio de un precio cierto, por lo que las reglas o principios que establece el artículo 134 constitucional respecto del género enajenaciones de todo tipo de bienes, son aplicables a las concesiones de vías generales de comunicación, como es el caso del espectro radioeléctrico, conjuntamente con las establecidas en los párrafos cuarto y antepenúltimo del artículo 28 constitucional y en su ley reglamentaria.

## 1.2- TRATADOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN.

Los tratados y convenios internacionales que norman el derecho a la comunicación están también expuestos en el apartado de definición jurídica del concepto de comunicación. Ahí se transcriben, entre otros, artículos de la Declaración Internacional de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto de San José de Costa Rica.

Sin embargo, por la naturaleza física de la radiodifusión y sus consecuencias legales, interesan también, en tanto son parte del marco regulatorio de los servicios de radio y televisión, los tratados internacionales que México ha celebrado en la materia, como el Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, adoptados en Niza, Francia, el treinta de junio de mil novecientos ochenta y nueve, publicada el tres de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, así como los Reglamentos Administrativos anexos al mismo, que son el Reglamento de Telecomunicaciones y el Reglamento de Radiocomunicaciones. Señala el artículo 4 de la Constitución de la Unión Internacional de Comunicaciones que:

*“Artículo 4.*

*“Instrumentos de la Unión*

*“29 1. Los instrumentos de la Unión son:*

*“- la presente Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones,*

*“- el Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, y*

*“- los Reglamentos Administrativos.*

*“30 2. La presente Constitución, cuyas disposiciones se complementan con las del Convenio, es el instrumento fundamental de la Unión.*

*“31 3. Las disposiciones de la presente Constitución y del Convenio se complementan, además, con las de los Reglamentos Administrativos siguientes, que regulan el uso de las telecomunicaciones y tendrán carácter vinculante para todos los Miembros:*

*“- Reglamento de las Telecomunicaciones Internacionales,*

*“- Reglamento de Radiocomunicaciones.*

*“32 4. En caso de divergencia entre una disposición de la presente Constitución y una disposición del Convenio o de los Reglamentos Administrativos, prevalecerá la primera. En caso de divergencia entre una disposición del Convenio y una disposición de un Reglamento Administrativo, prevalecerá el Convenio.”*

En materia de radiocomunicaciones, que como hemos visto comprende el servicio de radiodifusión, se estableció que se efectuarían Conferencias Mundiales de Radiocomunicaciones cada dos años, en las que podría revisarse parcialmente o, en casos excepcionales, totalmente el Reglamento de Radiocomunicaciones. En consecuencia el último decreto promulgatorio relativo a las actas finales de una de esas Conferencias es el publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de julio de dos mil seis y corresponden a la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones (CMR-2003) de la Unión Internacional de Comunicaciones (UIT), adoptadas en Ginebra, Suiza, el 4 de julio de dos mil tres.

En el Reglamento de Radiocomunicaciones citado se contiene, entre otras cuestiones, el Cuadro Internacional de Atribución de Frecuencias (C.I.A.F.), con base en el cual se elaboró en México el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias (C.N.A.F.), que quedó parcialmente transcrito en párrafos precedentes.

### 1.3.- LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN

En la exposición de motivos expuesta ante la Cámara de Origen durante la discusión de la iniciativa de ley, que dio vida a la Ley de Radio y Televisión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de enero de mil novecientos sesenta, ya se advierte el concepto de radiodifusión como un medio de información, de expresión y difusión del pensamiento, calificándosele como una actividad de interés público, por lo que los fines esenciales de la Ley de Radio y Televisión se orientaron al establecimiento de disposiciones para garantizar el ámbito de libertad y las facilidades con que debe contar la prestación de este servicio para el beneficio colectivo. También encontramos en dicha iniciativa la

intervención del Estado en la instauración de los procedimientos de regulación, vigilancia y correcta aplicación de las normas, para proteger los intereses de los usuarios y evitar las competencias desleales, bajo el criterio de que los canales de radiodifusión son bienes comunes, cuyo empleo corresponde al Estado regular, proteger y fomentar a través del Ejecutivo Federal que debe ejercer con transparencia sus atribuciones para transmitir o conceder el uso, aprovechamiento y explotación de un bien del dominio público de la Nación como lo es el de la radiodifusión, a través del cual se prestan los servicios de radio y televisión, sean de naturaleza restringida o abierta.

Desde aquél entonces en la exposición de motivos ya se expuso la conveniencia de crear una regulación tendiente a promover una política informativa plural, que consideraba la figura del permiso para estaciones oficiales, culturales, de investigación o escuelas radiofónicas, concedido con la condición de que sus emisiones sean del más alto interés general, así como que deberán permitir la utilización parcial de sus instalaciones, equipos y servicios para la realización de transmisiones de importancia nacional, en tanto el Estado debe garantizar la colaboración de la radio y televisión nacionales para informar al pueblo y difundir temas educativos, culturales y de orientación social.<sup>540</sup>

La Ley Federal de Radio y Televisión es el ordenamiento que regula específicamente el servicio de radiodifusión (radio y televisión abiertas), mientras que los demás servicios de telecomunicaciones, incluyendo la televisión cerrada, se encuentran regidos por la Ley Federal de Telecomunicaciones. La Ley vigente es la aprobada mediante la reforma del 11 de abril del 2006, la llamada “Lay Televisa”, con una tarea legislativa pendiente por la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declaró inconstitucionales varios artículos de la misma. Se enuncian a continuación algunos artículos y más adelante se exponen

---

<sup>540</sup> Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) el 19 de enero de 1960, Última reforma publicada en el D.O.F. el 19 de junio del 2009. Véase en: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis.

los que fueron declarados anticonstitucionales y los principios expuestos por la Corte.

En la Ley encontramos explícitos los conceptos de dominio de la Nación sobre el espectro radioeléctrico, dominio que es además inalienable e imprescriptible, su carácter de bien nacional, el otorgamiento en concesión o permiso de su uso y explotación, los términos y condiciones y el régimen en que se obtienen, su función social, su servicio como actividad de interés público, la programación y contenido de las emisiones, y la protección de la niñez y la juventud.

*“Artículo 1o.- Corresponde a la Nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible.*

*“Artículo 2o.- 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 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.*

*“Artículo 3o.- La industria de la radio y la televisión comprende el aprovechamiento de las ondas electromagnéticas, mediante la instalación, funcionamiento y operación de estaciones radiodifusoras por los sistemas de modulación, amplitud o frecuencia, televisión, facsímile o cualquier otro procedimiento técnico posible, dentro de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuidas a tal servicio.*

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

*“Artículo 5o.- La radio y la televisión, tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana. Al efecto, a través de sus transmisiones, procurarán:*

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

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

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

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

*“Artículo 6o.- En relación con el artículo anterior, el Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías y Departamentos 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.*

*“Artículo 7o.- El Estado otorgará facilidades para su operación a las estaciones difusoras que, por su potencia, frecuencia o ubicación, sean susceptibles de ser captadas en el extranjero, para divulgar las manifestaciones de la cultura mexicana, fomentar las relaciones comerciales del país, intensificar la propaganda turística y transmitir informaciones sobre los acontecimientos de la vida nacional.”*

*“Artículo 13.- Al otorgar las concesiones o permisos a que se refiere esta ley, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinará la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, las cuales podrán ser: comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole.*

*“Las estaciones comerciales requerirán concesión. Las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las*

entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios, sólo requerirán permiso.

*“Artículo 16.- El término de una concesión será de 20 años y podrá ser refrendada al mismo concesionario que tendrá preferencia sobre terceros. El refrendo de las concesiones, salvo en el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento del artículo 17 de esta ley.*

*“Artículo 17.- Las concesiones previstas en la presente ley se otorgarán mediante licitación pública. El Gobierno Federal tendrá derecho a recibir una contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión correspondiente.*

*“Artículo 17-A.- La Secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación el programa de concesionamiento de frecuencias de radiodifusión.*

*“Para determinar la ubicación de las estaciones de radiodifusión y las demás características de las frecuencias que serán licitadas, la Secretaría considerará:*

*“I. Los fines de la radio y televisión previstos por el artículo 5 de la presente ley;*

*“II. Las condiciones del mercado del servicio de radiodifusión en la plaza o región de que se trate, y*

*“III. Las solicitudes que, en su caso, le hayan sido presentadas previamente por los interesados.*

*“Cualquier interesado podrá solicitar 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. En estos casos, la Secretaría resolverá lo conducente en un plazo que no excederá de 30 días naturales.*

*“Artículo 17-B.- La Comisión 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.*

*“Artículo 17-C.- La convocatoria deberá contener:*

*“I. Frecuencia a través de la cual se prestara el servicio objeto de la licitación, potencia y zona geográfica de cobertura;*

*“II. Los requisitos y plazos que deberán cumplir los interesados en participar en la licitación; y*

*“III. Formas de adquisición de las bases de licitación.”*

*“Artículo 17-D.- Las bases de licitación deberán contener:*

*“I. Procedimiento y plazos;*

*“II. Información y documentación que se requerirá de los solicitantes;*

*“III. Montos y formas de las garantías y derechos que deberán cubrir los participantes;*

*“IV. Especificaciones de los requisitos señalados en el artículo 17-E, y*

*“V. Modelo del título que será otorgado.*

*“Artículo 17-E.- Los requisitos que deberán llenar los interesados son:*

*“I. Datos generales del solicitante y acreditamiento de su nacionalidad mexicana;*

*“II. Plan de negocios que deberá contener como mínimo, los siguientes apartados:*

*“a) Descripción y especificaciones técnicas:*

*“b) Programa de cobertura;*

*“c) Programa de inversión;*

*“d) Programa financiero, y*

*“e) Programa de actualización y desarrollo tecnológico.*

*“III. Proyecto de producción y programación;*

*“IV. Constituir garantía para asegurar la continuación de los trámites hasta que la concesión sea otorgada o negada, y*

*“V. Solicitud de opinión favorable presentada a la Comisión Federal de Competencia.”*

*“Artículo 17-F.- Dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de recepción, se prevendrá al solicitante de la información faltante o de aquella que no cumpla con los requisitos exigibles, quien tendrá un plazo de hasta 15 días hábiles, a partir de la prevención de la Comisión, para la entrega de la información requerida. Si no se hace requerimiento alguno de información dentro del plazo señalado, no se podrá descalificar al solicitante argumentándose falta de información.*

*“Artículo 17-G.- La Comisión valorará, para definir el otorgamiento de la concesión, la congruencia entre el Programa a que se refiere el artículo 17-A de esta ley y los fines expresados por el interesado para utilizar la frecuencia para*

*prestar el servicio de radiodifusión, así como el resultado de la licitación a través de subasta pública.*

*“Artículo 17-H.- Concluido el procedimiento de licitación, quedará sin efecto la garantía que se hubiera constituido para asegurar la continuidad del trámite de solicitud.*

*“Artículo 17-I.- Dentro de los 30 días siguientes a la notificación de la resolución que declare al ganador de la licitación, éste deberá acreditar el pago de la contraprestación a que se refiere el artículo 17 de esta Ley.*

*“Artículo 17-J.- Una vez acreditado el pago a que se refiere el artículo anterior, la resolución que declare al ganador de la licitación deberá ser presentada al Secretario de Comunicaciones y Transportes para la emisión del título de concesión. A su vez, se deberá notificar a los participantes que no hubiesen sido seleccionados, con fundamento en la misma resolución.*

*“El título de concesión será publicado, a costa del interesado, en el Diario Oficial de la Federación.*

*“Artículo 19.- Cuando a juicio de la Secretaría las solicitudes presentadas no aseguren las mejores condiciones para la prestación de los servicios de radiodifusión, las contraprestaciones ofrecidas no sean satisfactorias o ninguna de las solicitudes cumpla con los requisitos exigidos en la convocatoria o las bases de licitación, declarará desierto el procedimiento concesionario a que se refiere el artículo 17-B, sin responsabilidad alguna para esa Dependencia.*

*“Artículo 21.- Las concesiones y permisos contendrán, cuando menos, lo siguiente:*

*“I. El nombre del concesionario o permisionario;*

*“II. El canal asignado;*

*“III. La ubicación del equipo transmisor;*

*“IV. La potencia autorizada;*

*“V. El sistema de radiación y sus especificaciones técnicas;*

*“VI. El horario de funcionamiento;*

*“VII. El nombre, clave o indicativo;*

*“VIII. Término de su duración;*

*“IX. Área de cobertura;*

*“X. Las contraprestaciones que, en su caso, el concesionario se hubiere obligado a pagar como consecuencia de la licitación pública prevista en el artículo 17 de esta ley, así como las demás contraprestaciones que se hubieren previsto en las bases de la licitación del procedimiento concesionario;*

*“XI. La garantía de cumplimiento de obligaciones, y*

*“XII. Los demás derechos y obligaciones de los concesionarios o permisionarios.*

*“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 59 Bis.- La Programación General dirigida a la población infantil que transmitan las estaciones de Radio y Televisión deberá:*

*“I.- Propiciar el desarrollo armónico de la niñez.*

*“II.- Estimular la creatividad, la integración familiar y la solidaridad humana.*

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

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

*“V.- Proporcionar diversión y coadyuvar el proceso formativo en la infancia.*

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

*“La Programación dirigida a los niños se difundirá en los horarios previstos en el reglamento de esta Ley.*

*“Artículo 60.- Los concesionarios de estaciones radiodifusoras comerciales y los permisionarios de estaciones culturales y de experimentación, están obligados a transmitir gratuitamente y de preferencia:*

*“I.- Los boletines de cualquier autoridad que se relacionen con la seguridad o defensa del territorio nacional, la conservación del orden público, o con medidas encaminadas a prever o remediar cualquier calamidad pública;*

*“II.- Los mensajes o cualquier aviso relacionado con embarcaciones o aeronaves en peligro, que soliciten auxilio.*

*“Artículo 62.- Todas las estaciones de radio y televisión en el país, estarán obligadas a encadenarse cuando se trate de transmitir informaciones de trascendencia para la nación, a juicio de la Secretaría de Gobernación.*

*“Artículo 63.- Quedan prohibidas todas las transmisiones que causen la corrupción del lenguaje y las contrarias a las buenas costumbres, ya sea mediante expresiones maliciosas, palabras o imágenes procaces, frases y escenas de doble sentido, apología de la violencia o del crimen; se prohíbe, también, todo aquello que sea denigrante u ofensivo para el culto cívico de los héroes y para las creencias religiosas, o discriminatorio de las razas; queda asimismo prohibido el empleo de recursos de baja comicidad y sonidos ofensivos.*

*“Artículo 64.- No se podrán transmitir:*

*“I.- Noticias, mensajes o propaganda de cualquier clase, que sean contrarios a la seguridad del Estado o el orden público;*

*“II.- Asuntos que a juicio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes impliquen competencia a la Red Nacional, salvo convenio del concesionario o permisionario, con la citada Secretaría.”*

*“Artículo 77.- Las transmisiones de radio y televisión, como medio de orientación para la población del país, incluirán en su programación diaria información sobre acontecimientos de carácter político, social, cultural, deportivo y otros asuntos de interés general nacionales o internacionales.*

*“Artículo 79-A.- En cumplimiento de la función social de la radiodifusión a que se refiere el artículo 5 de esta ley, en la difusión de propaganda electoral, los concesionarios observarán las siguientes disposiciones:*

*“I. Tratándose de elecciones federales, deberán informar al Instituto Federal Electoral sobre la propaganda que hubiese sido contratada por los partidos políticos o por los candidatos a cualquier puesto de elección, así como los*

*ingresos derivados de dicha contratación, conforme a la metodología y formatos que al efecto emita ese Instituto en el Reglamento de Fiscalización respectivo;*

*“II. Atenderán los requerimientos de información en la materia que les formule el Instituto Federal Electoral;*

*“III. Tratándose de concesionarios, éstos ofrecerán tarifas equivalentes a la publicidad comercial, y*

*“IV. El Instituto Federal Electoral, durante los procesos electorales federales, será la instancia encargada de pagar la publicidad electoral de los partidos políticos con cargo a sus prerrogativas, y dictará las medidas necesarias para ello.”*

#### 1.4 REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN

El Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión, regula también, entre otros aspectos, contenidos programáticos de radio y televisión abierta. Pero en lo que se refiere al audio y televisión cerrados, las regulaciones en cuanto a su programación son resultado de la conexión con el Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos que establece el interés público de la función que desarrollan estos medios de comunicación, a los que entonces les es aplicable lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Federal de Radio y Televisión. Los artículos 1 y 23 del Reglamento aludido, disponen textualmente:

*“Artículo 1. Las disposiciones del presente ordenamiento son de interés público y tienen por objeto regular el servicio de televisión y audio restringidos.*

*“Artículo 23. La programación que se difunda a través de las redes, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información, deberá contribuir a la integración familiar, al desarrollo armónico de la niñez, al mejoramiento de los sistemas educativos, a la difusión de nuestros valores artísticos, históricos y culturales, al desarrollo sustentable, y a la propalación de las ideas que afirmen*

*nuestra unidad nacional; para tales efectos, será también aplicable lo dispuesto por el artículo 5o. de la Ley Federal de Radio y Televisión.”*

## 1.5- LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

En los artículos 1, 3, fracciones I, II, IV, XIV, XV y XVI, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 23 de la Ley Federal de Telecomunicaciones encontramos establecidos las condiciones de licitación pública para la obtención de una concesión, su procedimiento, el plazo y termino de la concesión y el derecho del Estado de obtener una contraprestación por su otorgamiento.

*“Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones, y de la comunicación vía satélite.*

*“Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:*

*“I. Banda de frecuencias: porción del espectro radioeléctrico que contiene un conjunto de frecuencias determinadas;*

*“II. Espectro radioeléctrico: el espacio que permite la propagación sin guía artificial de ondas electromagnéticas cuyas bandas de frecuencias se fijan convencionalmente por debajo de los 3,000 gigahertz;*

*“... IV. Frecuencia: número de ciclos que por segundo efectúa una onda del espectro radioeléctrico;*

*“... XIV. Telecomunicaciones: toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, u otros sistemas electromagnéticos;*

*“XV. Servicio de radiodifusión: servicio de telecomunicaciones definido por el artículo 2 de la Ley Federal de Radio y Televisión, y*

*“XVI. Servicio de radio y televisión: el servicio de audio o de audio y video asociado que se presta a través de redes públicas de telecomunicaciones, así como el servicio de telecomunicación.*

*“Artículo 10.- El uso de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico se clasificará de acuerdo con lo siguiente:*

*“I. Espectro de uso libre: son aquellas bandas de frecuencias que pueden ser utilizadas por el público en general sin necesidad de concesión, permiso o registro;*

*“II. Espectro para usos determinados: son aquellas bandas de frecuencias otorgadas mediante concesión y que pueden ser utilizadas para los servicios que autorice la Secretaría en el título correspondiente;*

*“III. Espectro para uso oficial: son aquellas bandas de frecuencias destinadas para el uso exclusivo de la administración pública federal, gobiernos estatales y municipales, otorgadas mediante asignación directa;*

*“IV. Espectro para usos experimentales: son aquellas bandas de frecuencias que podrá otorgar la Secretaría, mediante concesión directa e intransferible, para comprobar la viabilidad técnica y económica de tecnologías en desarrollo tanto en el país como en el extranjero, para fines científicos o para pruebas temporales de equipo, y*

*“V. Espectro reservado: son aquellas bandas de frecuencias no asignadas ni concesionadas por la Secretaría.*

*“Artículo 14.- Las concesiones sobre bandas de frecuencias del espectro para usos determinados se otorgarán mediante licitación pública. El Gobierno Federal tendrá derecho a recibir una contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión correspondiente.*

*“Artículo 15.- La Secretaría establecerá, y publicará periódicamente, un programa sobre las bandas de frecuencias del espectro para usos determinados, con sus correspondientes modalidades de uso y coberturas geográficas, que serán materia de licitación pública.*

*“Los interesados podrán solicitar que se liciten bandas de frecuencias, modalidades de uso y coberturas geográficas distintas de las contempladas en el programa mencionado en el párrafo anterior. En estos casos, la Secretaría resolverá lo conducente en un plazo que no excederá de 60 días naturales.*

*“Artículo 16.- Para llevar a cabo el procedimiento de licitación pública a que se refiere el artículo 14 de esta Ley, la Secretaría publicará en el Diario Oficial de la*

*Federación y en un periódico de la entidad o entidades federativas cuya zona geográfica sea cubierta por las bandas de frecuencia objeto de concesión, convocatoria para que cualquier interesado obtenga las bases correspondientes.*

*“Las bases de licitación pública incluirán como mínimo:*

*“I. Los requisitos que deberán cumplir los interesados para participar en la licitación, entre los que se incluirán:*

*“A. Los programas y compromisos de inversión, de cobertura y calidad de los servicios que se pretenden prestar;*

*“B. El plan de negocios;*

*“C. Las especificaciones técnicas de los proyectos, y*

*“D. Opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia.*

*“II. Las bandas de frecuencias objeto de concesión, sus modalidades de uso y zonas geográficas en que pueden ser utilizadas;*

*“III. El período de vigencia de la concesión, y*

*“IV. Los criterios para seleccionar al ganador.”*

*“Artículo 17.- Cuando las proposiciones presentadas en la licitación pública no aseguren las mejores condiciones para la prestación de los servicios, las contraprestaciones ofrecidas no sean satisfactorias a juicio de la Secretaría o no cumplan con los requisitos establecidos en las bases de la licitación, se declarará desierta la licitación y podrá expedirse una nueva convocatoria.*

*“Artículo 18.- El título de concesión contendrá como mínimo lo siguiente:*

*“I. El nombre y domicilio del concesionario;*

*“II. Las bandas de frecuencias objeto de concesión, sus modalidades de uso y zona geográfica en que pueden ser utilizadas;*

*“III. Los programas de inversión respectivos;*

*“IV. Los servicios que podrá prestar el concesionario;*

*“V. Las especificaciones técnicas del proyecto;*

*“VI. El período de vigencia;*

*“VII. Las contraprestaciones que, en su caso, deberán cubrirse por el otorgamiento de la concesión, y*

*“VIII. Los demás derechos y obligaciones de los concesionarios.*

*“Artículo 19.- Las concesiones sobre bandas de frecuencias se otorgarán por un plazo hasta de 20 años y podrán ser prorrogadas hasta por plazos iguales a los originalmente establecidos, a juicio de la Secretaría.*

*“Artículo 20.- Para obtener concesión sobre bandas de frecuencias para usos experimentales se deberán reunir, en lo conducente, los requisitos a que se refiere el artículo 24 de esta Ley.*

*“Artículo 21.- Las concesiones para el uso, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencia para uso experimental, se otorgarán por un plazo hasta de 2 años y deberán sujetarse, invariablemente, a las disposiciones reglamentarias respectivas.*

*“Artículo 23.- La Secretaría podrá cambiar o rescatar una frecuencia o una banda de frecuencias concesionadas, en los siguientes casos:*

*“I. Cuando lo exija el interés público;*

*“II. Por razones de seguridad nacional;*

*“III. Para la introducción de nuevas tecnologías;*

*“IV. Para solucionar problemas de interferencia perjudicial, y*

*“V. Para dar cumplimiento a los tratados internacionales suscritos por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.*

*“Para estos efectos, la Secretaría podrá otorgar directamente al concesionario nuevas bandas de frecuencias mediante las cuales se puedan ofrecer los servicios originalmente prestados.”<sup>541</sup>*

## **2. LA LEY TELEVISA Y LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 26/2006.**

El 11 de abril del 2006 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones (L.F.T.) y de la Ley Federal de Radio y Televisión (L.F.R y T.), señalada por algunos como la contrarreforma, a la que se

---

<sup>541</sup> D. O. F. del 10 de Octubre del 2002

le bautizó como la “*Ley Televisa*”,<sup>542</sup> con lo cual subrepticamente se intuyó la subordinación a los designios de los grandes consorcios de comunicación del país de una considerable parte de la clase política mexicana. El proyecto fue aprobado de manera furtiva en la Cámara de Diputados con connivencia de la Cámara de Senadores que no realizó observaciones o modificaciones al proyecto de decreto enviado por la Cámara de origen.<sup>543</sup>

La llamada Ley Televisa no significó la redacción de una nueva ley, fue el cambio de no más de 38 artículos de la Ley Federal de Radio y Televisión (L.F.R. y T.) de 1960 y de la Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995.<sup>544</sup> El decreto de reforma del 11 de abril se concentró en 13 artículos que fueron modificados y otros 15 artículos que fueron adicionados de la L.F.R. y T. que consta de 106. Además, se modificaron tres artículos y se adicionaron seis de la Ley Federal de Telecomunicaciones (L.F.T.), que cuenta con 74 artículos. En total, la reforma se compuso de 37 artículos, entre reformados y adicionados, y estableció 8 artículos transitorios.<sup>545</sup>

---

<sup>542</sup> “*Los cambios legales se conocen popularmente como la “Ley Televisa”, pues se dice, fueron diseñados no en las comisiones del Congreso de la Unión sino en las oficinas jurídicas de esa televisora.*”, CÁRDENAS, Jaime, “*Campañas Electorales, Poder y Medios*”, en “*El Triángulo de las Bermudas, el Financiamiento de la Política en México*”, “*Perspectivas Progresistas*”, Fundación Friedrich Ebert Stiftung en México, Septiembre 2007, pág. 9

<sup>543</sup> [http://www.senado.gob.mx/telecom\\_radiodifusion/content/resolucion\\_scjn/docs/resolucion\\_suprema.pdf](http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/content/resolucion_scjn/docs/resolucion_suprema.pdf), Resolución de la Suprema Corte, Considerando 7, inciso 9, página 131. También cabe destacar, que como un hecho inédito, el proyecto fue aprobado en la Cámara de Diputados por 327 votos a favor, cero votos en contra y cero abstenciones, inciso 12, página 132. Para Jaime Cárdenas, “*Campañas Electorales, Poder y Medios*”, en “*El Triángulo de las Bermudas, el Financiamiento de la Política en México*”, “*Perspectivas Progresistas*”, Fundación Friedrich Ebert Stiftung en México, Septiembre 2007, pág. 9: “Las modificaciones legales implicaron en los hechos una contrarreforma que ha puesto en riesgo la transición a la democracia en México...”

<sup>544</sup> VILLAMIL, Jenaro, “¿Qué Hará Calderón?”, Revista Zócalo, Julio 2007, año VII, número 89, pág. 14

<sup>545</sup> CORRAL JURADO, Javier, “Abajo La Ley Televisa; Arriba La Corte”, Revista Zócalo, Julio 2007, Año VII, Núm. 89, pág. 16.

Se reformaron así los artículos 13, 64 y 65, y se adicionaron las fracciones XV y XVI, del artículo 3; así como los artículos 9-A, 9-B, 9-C, 9-D y 9-E de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en los cuales se definen los servicios de radiodifusión, de radio y televisión, confiriéndose a la Ley Federal de Radio y Televisión la regulación del servicio de radiodifusión y a la Ley Federal de Telecomunicaciones la regulación de los servicios de telecomunicaciones que se presten a través de bandas de frecuencias atribuidas a los servicios de radiodifusión. Además, se instituye la composición y facultades de la Comisión Federal de Telecomunicaciones; así como la atribución de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para llevar el registro de telecomunicaciones que envuelve el servicio de radiodifusión, regulándose lo que debe ser materia de registro y la forma de consulta por el público en general. En los artículos transitorios del decreto de reformas a esta Ley se reglamenta lo relativo a la primera designación de los comisionados y del Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, de la duración de su cargo, así como la obligación del Ejecutivo Federal de expedir el Reglamento Interior de dicha Comisión en un plazo no mayor de 90 días naturales.

Se reformaron de igual forma los artículos 2, 3, 9, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26 y 28; se adicionaron los artículos 7-A; 17-A, 17-B, 17-C, 17-D, 17-E, 17-F, 17-G, 17-H, 17-I, 17-J, 21-A, 28-A, 28-B, 72-A y 79-A, y se derogó el artículo 18 de la Ley Federal de Radio y Televisión, que puntualizan lo que comprende la industria de la radio y televisión; la necesidad de la concesión otorgada por el Ejecutivo Federal para el uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico; las leyes que serán supletoriamente aplicables; las facultades de la Comisión Federal de Telecomunicaciones; el pretendido derecho de los concesionarios de bandas de frecuencia de radiodifusión (radio y televisión abiertas) para utilizar los servicios de telecomunicaciones adicionales a los de radiodifusión; la posibilidad de incrementar el porcentaje de tiempo de publicidad; las reglas para el cumplimiento de la función social de la radiodifusión y para la difusión de la propaganda electoral.

La reforma pretendió la privatización del espacio radioeléctrico, excluye a los medios de comunicación electrónicos públicos y culturales; ignora a las expresiones ciudadanas que pugnan por la radio comunitaria y el derecho de expresión de las minorías y no contiene nada respecto al derecho de réplica.

Antes, durante los meses de febrero a abril y ante el planteamiento de la iniciativa, al decir de Dulce María Sauri Riachi, “*acudieron al Senado expertos, académicos y comunicadores; empresarios independientes de la radio, representantes de las redes comunitarias y, por primera vez, los presidentes de los órganos reguladores de la Competencia Económica y de Telecomunicaciones.*”<sup>546</sup> En estos foros se denunciaron las pretensiones concentradoras y cercenadoras de la libre competencia económica, de usurpación de la función administradora del espectro radioeléctrico por parte del Estado y de apropiación del espectro radioeléctrico; críticas señaladas incluso por funcionarios públicos como los titulares de la CO.FE.CO. o de la CO.FE.TEL.

En la substanciación de la acción de inconstitucionalidad, la participación ciudadana realizó una aportación novedosa con la promoción de un instrumento jurídico denominado *amicus curiae* que, no obstante que no se encuentra constituida en el poder Judicial, será de utilidad en las futuras actuaciones de la Corte. “*El amicus curiae es una propuesta ciudadana que busca completar la información a discutir*”, y que tiene como fundamento la imposibilidad humana para poseer el conocimiento cultural, jurídico, social y político necesario para dar los fallos relativos a los temas discutidos y analizados. Con este recurso se busca dotar a los ministros de conocimientos especializados cuando sean necesarios. Es como si los ministros se alleguen del apoyo de peritos en cada ámbito analizado, pero con la diferencia de que el *amicus curiae*, significa la iniciativa y el apoyo ciudadano a partir de textos, entrevistas o exposiciones <sup>547</sup>

---

<sup>546</sup> SAURI RIACHO, Dulce María, “Los 47 “Abajo Firmantes”, Revista Zócalo, Julio 2007, año VII, número 89, pág. 22

<sup>547</sup> CARRANZA GALLARDO, Emilio V. “Naturaleza y Bases de la Acción de Inconstitucionalidad”, en Esteinou Madrid, Javier y Alva de la Selva, Alma Rosa, coordinadores, “La “ley Televisa”y la

Cuando el ministro Salvador Aguirre Anguiano presentó el proyecto de sentencia, el *amicus curiae* provocó que el pleno de la misma difiriera sus actividades, del 14 al 21 de mayo, en los cuales realizó cinco audiencias con expertos, legisladores, académicos, especialistas técnicos y con los mismos proponentes de la acción, con la finalidad de disipar las dudas que tuvieran acerca de la misma. Fue el 22 de agosto de 2006 cuando tres especialistas de medios masivos y telecomunicaciones presentaron su dictamen, *amicus curiae*, a los ministros de la Corte, con el que plantearon que el decreto del 11 de abril “*Disminuye la rectoría del Estado para planear y administrar el uso social y eficiente del espectro radioeléctrico, y el desarrollo de dos sectores fundamentales de la vida económica, social y política del país, en beneficio del interés público*”.<sup>548</sup>

Para los críticos del decreto de reforma de la L.F.R. y T. y de la L.F.T., éste tuvo como objeto el establecimiento de privilegios para las empresas de televisión y radio que cuentan con una concesión, para utilizarla en la explotación de otros servicios de telecomunicaciones sin pagar por ellos. Además de que las corporaciones mediáticas controlarían el desarrollo ulterior de las telecomunicaciones coartando la diversidad, el contraste, la competencia y la ciudadanización del espacio de comunicación. Se otorgaba con este decreto a las corporaciones mediáticas la facultad para utilizar el espectro radioeléctrico que se irá liberando gracias a la digitalización de las señales. Particularmente se señaló la intención de Televisa de establecer el dominio del espectro radioeléctrico y las señales de las tecnologías de la información y la comunicación, a través de una perenne revalidación automática por razón de dos disposiciones que se entrelazaban y que Javier Corral Jurado señala como:

*“1.- Un plazo fijo de 20 años como término de duración de las concesiones y exceptuar al refrendo de una nueva licitación, el artículo 16; 2.- Un uso indiscriminado del espectro, que le fue concesionado por el Estado para dar el*

---

lucha por el poder en México”, Colección Teoría y Análisis, Primera Edición, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, 2009, páginas 131 y 132.

<sup>548</sup> *Ibidem*, pág.132

*específico uso de radiodifusión, que le permitía ampliar sus negocios al poder ofrecer todo tipo de servicios de telecomunicaciones, sin que mediara licitación alguna y sin la obligación de entregar pago o contraprestación al Estado a través de un régimen de autorización especial contenido en el artículo 28 y 28-A de la L.F.R. y T. cuyo complemento fueron las adiciones al artículo 3 de la L.F.T.*

*“3.- Asegurarles el derecho de poder participar en nuevo proceso de otorgamiento de frecuencia, a través de la subasta (artículo 17G) y de eludir la opinión del órgano encargado de la competencia económica para determinar quiénes pueden o no participar en una nueva licitación (artículo 17E), y 4.- Apropiarse del control del órgano regulador de las Telecomunicaciones con comisionados a modo para influir y determinar el sentido de las decisiones a su cargo.”<sup>549</sup>*

Jaime Cárdenas expone entre otros señalamientos que la Ley no contempla a la CO.FE.TEL. como un órgano autónomo del ejecutivo federal y persiste en el error de considerarlo como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (artículo 9 A de la L.F.T.); así como el hecho de que sus competencias legales para el otorgamiento de las concesiones son tan endebles que las principales funciones recaen en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y por lo tanto en el Poder Ejecutivo. Además de que el procedimiento de licitación pública para el otorgamiento de las concesiones garantiza el acaparamiento de éstas a los grandes capitales y a los empresarios de los medios de comunicación electrónica con lo que el espacio radioeléctrico se regula a través de un mercado asimétrico y no por el interés social (artículos 22 y 28). Un agravante son las llamadas concesiones “*combo*”, que otorga un doble beneficio porque permite el uso de frecuencias en AM y FM a un concesionario que no ha participado en dos distintos procedimientos de concesión. Por lo que toca al ámbito electoral, Jaime Cárdenas agrega que la reforma prescinde del

---

<sup>549</sup> CORRAL JURADO, Javier, “Abajo La Ley Televisa; Arriba La Corte”, Revista Zócalo, Julio 2007, Año VII, Núm. 89, páginas 16 y 17

Instituto Federal Electoral como órgano regulador y rector en la compra de tiempos que los partidos realicen en la radio y la televisión (artículo 79 A).<sup>550</sup>

## 2.1.- LOS PRINCIPIOS REIVINDICADOS POR LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 26/2006.

En un acto de trascendencia jurídica y política, después de una denuncia pública sobre el carácter y alcance de dicho decreto, el 4 de mayo del 2006, cuarenta y siete senadores de la Quincuagésima Novena Legislatura se manifestaron en contra y promovieron la acción de inconstitucionalidad con la que solicitaron la invalidez de dicho precepto, logrando que por acuerdo del 8 de mayo del 2006 la Suprema Corte de Justicia de la Nación formara y registrara el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad, con el número 26/2006. A través de este acto legal se expusieron “*21 conceptos de invalidez, desde el procedimiento legislativo hasta la parte medular: el uso discrecional, por parte de los concesionarios de la televisión, del bien público del espectro radioeléctrico.*”<sup>551</sup>

La acción de inconstitucionalidad impugnó 11 artículos permanentes y cuatro transitorios que vulneraron 13 artículos de la Constitución. Sin embargo, al decir del ex senador Javier Corral, otros artículos del Decreto de Reforma, que considera como “*aberraciones jurídicas*”, no pudieron objetarse porque no son anticonstitucionales, por lo que no podían oponerse mediante este medio de control constitucional debido al método comparativo, entre la norma secundaria y un artículo de la Constitución, que se implementa para su substanciación.<sup>552</sup>

---

<sup>550</sup> CÁRDENAS, Jaime, “Campañas Electorales, Poder y Medios”, en “El Triángulo de las Bermudas, el Financiamiento de la Política en México”, “Perspectivas Progresistas”, Fundación Friedrich Ebert Stiftung en México, Septiembre 2007, pág. 9

<sup>551</sup> SAURI RIACHO, Dulce María, Los 47 “Abajo Firmantes”, Revista Zócalo, Julio 2007, año VII, número 89, pág. 23

<sup>552</sup> CORRAL JURADO, Javier, “Abajo La Ley Televisa; Arriba La Corte”, Revista Zócalo, Julio 2007, Año VII, Núm. 89, pág. 17

Los senadores promoventes de la acción de inconstitucionalidad plantearon la anticonstitucionalidad del artículo primero del Decreto del 11 de abril; así como de las reformas que se decretaron a través de dicho artículo, consistentes en la adición de las fracciones XV y XVI al artículo 3 y de los artículos 9-A, 9-B, 9-C, 9-D y 9-E de la Ley Federal de Telecomunicaciones, además de la reforma de los artículos 13, 64 y 65 del mismo ordenamiento, como de los artículos transitorios segundo, tercero, cuarto y quinto relativos a éste y contenidos en el Decreto. Asimismo se impugnó el artículo segundo del referido Decreto y las reforma que consigna a los artículos 2, 3, 7A, 9, 16, 17, 17A, 17B, 17C, 17D, 17-E, 17-F, 17-G, 17H, 17J, 19, 20, 21, 21-A, 22, 23, 25, 26, 28, 28A, 72A y 79A, de la Ley Federal de Radio y Televisión, además de los artículos segundo y tercero transitorios del Decreto referidos a esta Ley.<sup>553</sup>

La Corte en pleno, en sesión pública del siete de junio de dos mil siete, desechó algunos de los preceptos anticonstitucionales señalados por los senadores porque las propuestas de invalidez no fueron aprobadas por el mínimo de 8 votos que establece el artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal y el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de dicho artículo, que a la letra dicen:

*“Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

*“... II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.*

*“... Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos...”*

*“Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando*

---

<sup>553</sup> Resolución del pleno de la S.C.J.N., relativo a la acción de inconstitucionalidad 26/2006, páginas 3 y 4 ([http://www.senado.gob.mx/telecom\\_radiodifusión/contenidos/content/resolucion\\_suprema.pdf](http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusión/contenidos/content/resolucion_suprema.pdf))

*menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.”*<sup>554</sup>

Esto sucedió con la propuesta de inconstitucionalidad de la designación escalonada de los integrantes de la Comisión Federal de Telecomunicaciones que contempla el artículo segundo transitorio, primer párrafo, de la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones, que obtuvo seis votos a favor y tres en contra; y también con la propuesta de inconstitucionalidad de los artículos 17-E, 17-F, 17-G, 20 y 21-A de la Ley Federal de Radio y Televisión, que obtuvo cinco votos a favor y cuatro en contra; los que los ex legisladores impugnaron porque establecen un trato diferenciado a concesionarios y permisionarios en el régimen para el otorgamiento de concesiones y permisos en materia de radio y televisión.

En cuanto a los requisitos que deben ser cumplidos para obtener un permiso para la prestación del servicio de radiodifusión, los ex senadores actores alegaron que los artículos 17-E, 17-F, 17-G, 20 y 21-A de la Ley Federal de Radio y Televisión, son violatorios de lo prevenido por los artículos 1º, 6º, 14, 16, 27 y 28 de la constitución, en relación con el artículo 2º de la propia Ley Federal de Radio y Televisión. Con ellos se quebrantaron los principios de seguridad jurídica y legalidad, y se genera incertidumbre, ya que los preceptos impugnados confieren un alto margen de discrecionalidad a la autoridad encargada de otorgar los permisos y la facultan para exigirle a los aspirantes en obtener los permisos, “*de considerarlo necesario*”, una información adicional en relación con la solicitud presentada, además de la información que la Secretaría considere necesario recabar de otras autoridades o instancias (artículo 20 de la Ley Federal de Radio y Televisión). Por lo tanto, las normas impugnadas dejan al arbitrio de la autoridad la solicitud de la información que se le requiera al interesado, definiendo ésta qué clase de información adicional debe proporcionar, sin que sea la ley la que precise la naturaleza de ésta, lo que deja a los aspirantes a permisionarios en estado de

---

<sup>554</sup> Considerando Sexto de la Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 26/2006, páginas 115 y 116 ([http://www.senado.gob.mx/telecom\\_radiodifusion/content/resolucion\\_scjn/docs/resolucion\\_suprema.pdf](http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/content/resolucion_scjn/docs/resolucion_suprema.pdf).)

total indefensión e incertidumbre jurídica respecto a cuáles son los requisitos que deben cumplir para obtener un permiso.

Asimismo, los inconformes alegaron que se vulnera el principio de igualdad jurídica dado que el artículo 21-A de la Ley Federal de Radio y Televisión exige más y diferentes requisitos para el otorgamiento de los permisos a las estaciones oficiales o dependencias de la Administración Pública Centralizada y demás entidades a que se refieren los artículos 2º, 3º y 5º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, así como a los gobiernos estatales y municipales y a las instituciones educativas públicas; provocándose que los interesados no los puedan cumplir, cuando que, por tratarse del ejercicio de los mismos derechos, se debieron exigir requisitos sustancialmente iguales con relación a los demás permisionarios para evitar la exclusión e inequidad.<sup>555</sup>

Expone la acción de inconstitucionalidad, que se transgreden con este Decreto de reforma los artículos 1º y 28 de la Constitución Federal, en tanto contraviene los principios de igualdad y libre concurrencia. Esto porque el espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales del país son bienes del dominio público de la Nación, y simultáneamente son vías generales de comunicación junto con las redes de telecomunicaciones y los sistemas de comunicación vía satélite, por lo que su operación es un aspecto de orden e interés público siendo el Estado quien debe ejercer su rectoría para garantizar la seguridad y la soberanía nacional.

La reforma también se aparta de los principios de neutralidad tecnológica y regulación equitativa que deben prevalecer para la prestación de servicios iguales. Esto sucede porque los servicios de radio y televisión quedan regulados por un lado por la L.F.R. Y T. porque ésta normaliza la materia del espectro radioeléctrico y por otro lado aquellos también se comprenden en la L.F.T. en lo relativo a la transmisión digital por cable o vía satelital; existiendo así un conflicto normativo entre ambas leyes que lejos de avanzar hacia un régimen legal de convergencia

---

<sup>555</sup> Considerando Décimo de la Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 26/2006, páginas 244 y 245. [http://www.senado.gob.mx/telecom\\_radiodifusion/content/resolucion\\_scjn/docs/resolucion\\_suprema.pdf](http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/content/resolucion_scjn/docs/resolucion_suprema.pdf),

tecnológica crea un sistema legal especial de telecomunicaciones para radiodifusión contrario al régimen legal general de telecomunicaciones, debido a que se incorporan las definiciones de servicios como el de la “*radiodifusión*” y el de servicio de “*radio y televisión*”. De ahí el señalamiento de inconstitucionalidad en contra de la reforma a los artículos 2 y 28 primer párrafo, fracción II de la L.F.R. y T., así como de la adición de dos fracciones al artículo 3 de la L.F.T. Conforme al artículo 2, la L.F.R. y T. tendrá por objeto “*regular el servicio de radiodifusión*”, que se define en el mismo dispositivo legal como “*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 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*”. En tanto, para la L.F.T., el “*servicio de radiodifusión*” se define, según el artículo 3 fracción XV, como el “*servicio de telecomunicaciones definido por el artículo 2 de la Ley Federal de Radio y Televisión*”, con lo que se realizó una clara subordinación de los servicios de radio y televisión a las telecomunicaciones considerándolas como una especie de dicho género. Esta sumisión se refuerza con la definición contenida en la fracción XVI del citado artículo de la L.F.T., conforme a la cual, el servicio de radio y televisión es “*el servicio de audio o de video y audio asociado que se presta a través de redes públicas de telecomunicaciones, así como el servicio de radiodifusión*”. Y con el contenido de la fracción II del artículo 28 de la L.F.R. y T. que establece: “*El servicio de radiodifusión se regirá por las disposiciones de la presente ley, en lo que no se oponga a la Ley Federal de Telecomunicaciones*”<sup>556</sup>

Se estableció así un régimen de excepción para el espectro destinado a la radiodifusión sin reglas uniformes y sin apearse a los estándares internacionales

---

<sup>556</sup> D.O.F., martes 11 de abril del 2006, Primera Sección, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos dispositivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, páginas 29 y 32. ([http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftel/LFTel\\_ref01\\_11abr06.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftel/LFTel_ref01_11abr06.pdf))

que recomiendan que la vía general de comunicación se opere a través de prestadores de servicios y tecnologías en un contexto de sana competencia y se normalice de forma separada a los contenidos que se transmiten por la misma. De esta forma sería posible que el servicio de radiodifusión se contemple en la norma como una vía general de comunicación utilizado para la telecomunicación al mismo tiempo que se regulan los contenidos.

La contradicción se mantendría para la radiodifusión abierta, aun definiéndose como servicio de telecomunicaciones, porque continuaría rigiéndose por la Ley Federal de Radio y Televisión, mientras que el resto de servicios de telecomunicación de conformidad a la Ley Federal de Telecomunicaciones, es decir, que con el decreto de reforma, se establece la regulación por separado de servicios que por el desarrollo científico y técnico se suministran a través del mismo medio. La reforma no contiene el avance tecnológico en el procesamiento digital de señales que incluye técnicas que eliminan las interferencias y permiten la utilización del espectro radioeléctrico para otros servicios de telecomunicaciones.

Esta circunstancia se reforzó con la creación de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (CO.FE.TEL.) asentada en la Ley Federal de Telecomunicaciones sin que en la Ley Federal de Radio y Televisión se establezca un órgano similar o equivalente. La CO.FE.TEL. tendrá que asignar bandas de frecuencia de radiodifusión en un título regido por la Ley Federal de Telecomunicaciones (artículo 13 segundo párrafo de la L.F.T.) o asignar directamente el espectro para uso de telecomunicaciones a los radiodifusores que lo soliciten sin necesidad de licitación (artículo 28 de la L.F.R. y T.), por lo que los concesionarios de radiodifusión se beneficiarán con una ilegítima ventaja, ya que los aspirantes que no cuenten con concesiones de espectro tendrán que participar en la licitación pública de las bandas de frecuencia que queden disponibles que obligadamente deba realizar el mencionado órgano regulador

La contradicción impacta gravemente en el ámbito de los contenidos de la radio y televisión, puesto que deberían ser regulados de manera uniforme sin importar la vía de telecomunicaciones por la cual se transmite, circunstancia que no está prevista en la Ley Federal de Radio y Televisión debido a que solo regula los

contenidos del servicio de transmisión abierta de información por radio y televisión, poniéndose en riesgo la función social y rectoría del Estado en esta materia.

También se afecta al régimen de concesiones puesto que, conforme a la reforma, un concesionario de red pública de telecomunicaciones podría solicitar, como servicio adicional a los señalados en su título y conforme a la Ley Federal de Telecomunicaciones, la autorización para prestar servicios de “*radio y televisión*” a través de su red, sin que se le impongan las obligaciones concretas previstas en la Ley Federal de Radio y Televisión, con lo cual podría realizar la transmisión de la señal para radio y televisión sin atender los lineamientos de contenido que marca este último ordenamiento, con el argumento de que transmite a través de una red y no del espectro.

El trato desigual también se expresa en el hecho de que los títulos de concesión de telecomunicaciones vigentes hoy en día, otorgados de conformidad con la Ley Federal de Telecomunicaciones, prohíbe a las empresas telefónicas la explotación directa o indirectamente de servicios de televisión al público, con lo cual la autorización para prestar servicios adicionales de “*radio y televisión*” no es para todos los concesionarios de servicios de telecomunicaciones por igual, considerando que los títulos de concesión otorgados antes de que entrara en vigor la Ley citada se otorgaron cuando existía una tecnología analógica y fueron referentes al servicio de telefonía.

Así, la reforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones, implica un concepto de “*radio y televisión*”, distinto al de “*radiodifusión*” definido por la Ley Federal de Radio y Televisión, lo cual significa que se mantiene una regulación específica y diversa para los concesionarios de telecomunicaciones que pretendan prestar este tipo de servicio a través de las redes de telecomunicaciones. Se genera así una ventaja competitiva a favor de los concesionarios de telecomunicaciones, quienes pueden iniciar la prestación de servicios de radio y televisión abierta mediante el arrendamiento de capacidad de un concesionario de radiodifusión, sin la obligación de concursar por frecuencias en igualdad de circunstancias con nuevos participantes en el mercado en términos de la Ley Federal de Radio y Televisión,

que establece procedimientos de licitación pública para obtener un título de concesión para el uso de frecuencias de radiodifusión.

Igualmente, la reforma implanta, al mantener diferenciados los marcos legales de “radio y televisión” en la Ley Federal de Telecomunicaciones y “radiodifusión” en la Ley Federal de Radio y Televisión, las bases para que los concesionarios en uno y otro sector argumenten la existencia de dos mercados distintos, para eludir la acción de la Comisión Federal de Competencia, al no estar plenamente definidos los mercados relevantes en un entorno de convergencia tecnológica, con lo cual no podrá evitar prácticas monopólicas en estos ámbitos. La reforma permite que los concesionarios de telecomunicaciones como los de radio y televisión presten servicios que antes se prestaban por cada medio de manera exclusiva, pero al mismo tiempo mantiene dos regímenes jurídicos diferenciados para regular los medios que, materialmente, constituyen un solo mercado de servicios.

Además el citado artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión permitía un acto discriminatorio prohibido por el artículo 1º constitucional y contrariaba lo dispuesto por el artículo 28 constitucional, en tanto representaba para los concesionarios en materia de radiodifusión una ventaja competitiva de entrada al mercado de las telecomunicaciones en perjuicio de los particulares y de los propios concesionarios en esta materia; mientras los permisionarios de radiodifusión no tenían la posibilidad de prestar servicios de telecomunicaciones en las mismas condiciones que los concesionarios, a pesar de que los permisionarios en esta materia están más ligados a los fines sociales fijados por la Ley y aún cuando se obliga a éstos a reconvertir sus equipos de transmisión a la nueva tecnología.

Los senadores promoventes de la acción de inconstitucionalidad plantearon que este problema debe resolverse mediante una diferenciación entre el espectro como vía general de comunicación y el contenido de lo transmitido por ésta. Además que las vías generales de comunicación que se pueden utilizar para prestar servicios de telecomunicaciones deben tener un trato igual. Por ello la reforma impugnada significa un obstáculo para el desarrollo en materia de

convergencia tecnológica, implica un perjuicio a la facultad de supervisión y control del Estado relativo a un bien nacional y de interés público y al cumplimiento de los fines sociales de la radio y la televisión abierta, cualquiera que sea su modalidad de transmisión. Involucra un trato discriminatorio a los concesionarios, pues los objetivos que marcan las leyes de telecomunicaciones y la de radio y televisión son diversos por lo que se generan derechos y obligaciones desiguales para los concesionarios según sea la ley que rija su actividad.

Por otro lado, el artículo 28 impugnado de la Ley Federal de Radio y Televisión, establecía la discrecionalidad para la Secretaría de Comunicaciones y Transporte en cuanto al cobro de una contraprestación por el uso, aprovechamiento y explotación de bandas de frecuencia radioeléctricas otorgadas por medio de una concesión y que son bienes de dominio, mientras que los concesionarios de servicios de telecomunicación que no obtengan su concesión a partir de una de radiodifusión y mediante una mera autorización, sí están obligados a pagar una contraprestación. Además, los concesionarios en materia de radiodifusión cuyos títulos deriven de una licitación, en los términos de la reforma a la ley, tendrán que pagar una contraprestación mientras que los concesionarios que tengan títulos anteriores a esta reforma tendrán privilegios otorgados discrecionalmente, pudiendo solicitar la prestación de servicios adicionales en materia de telecomunicaciones, obtener el canje del título de concesión por uno más amplio sin la obligación de realizar contraprestación alguna.

También fue expuesta la anticonstitucionalidad del artículo 16 de la L.F.R. y T. que otorgaba el refrendo de las concesiones de manera automática y sin el pago de una contraprestación a los concesionarios actuales, excluyéndolos del procedimiento que estipula el artículo 17 de esta Ley. El beneficio es contundente para los concesionarios establecidos pues se fortalece su posición por sobre los posibles competidores, ya que por una parte se establece un régimen legal que les da preferencia sobre terceros y se excluye la posibilidad de un proceso licitatorio; resultando suficiente el acto administrativo para sustituir el título originario de la concesión en materia de radiodifusión, pues el párrafo tercero del artículo 28 de la reforma señalaba que *“estos títulos sustituirán la concesión a que se refiere el*

*artículo 21 de la presente Ley*".<sup>557</sup> El artículo 21 de la L.F.R. y T. enumera los contenidos principales de las concesiones y permisos en materia de radio y televisión.

Si bien es cierto la acción de inconstitucionalidad aborda aspectos como el nombramiento de los comisionados de la CO.FE.TEL., no podía oponerse a la naturaleza jurídica que la reforma le dio a este organismo, por no ser esta materia de inconstitucionalidad. La autonomía plena de un órgano regulador en telecomunicaciones y radiodifusión es materia de una reforma constitucional. Por ello sigue habiendo una nociva discrecionalidad por parte de la S.C.T. que continúa siendo la dependencia coordinadora del sector que determina la política de telecomunicaciones y de radiodifusión del país. La CO.FE.TEL. nace con autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión; con atribuciones claras, pero dependiente de la S.C.T. que además de ser la dependencia coordinadora del sector es la responsable, a través de su titular, de suscribir los títulos de concesión. El artículo 9A de la reforma a la L.F.T., en su fracción XVI, le otorga de manera exclusiva a la CO.FE.TEL., las atribuciones que en materia de radio y televisión le confieren a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la "*Ley Federal de Radio y Televisión, los tratados y acuerdos internacionales, y las demás leyes, reglamentos y cualesquiera otras disposiciones administrativas aplicables*". Pero la ley no desvincula a la Secretaría como puede advertirse en la reforma al artículo 9 de la L.F.R. y T., que en su parte final señala: "*la resolución sobre el rescate de frecuencias queda reservada al secretario de Comunicaciones y Transportes*". Es decir, es directamente el titular, no uno de sus subordinados y tampoco la CO-FE.TEL. quien puede declarar la revocación de una concesión. También podemos ver el papel que juega la S.C.T. en la hipótesis contenida en la fracción XV del artículo

---

<sup>557</sup> D.O.F., martes 11 de abril del 2006, Primera Sección, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos dispositivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, pág. 36 ([http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ftel/LFTel\\_ref01\\_11abr06.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ftel/LFTel_ref01_11abr06.pdf))

9A anteriormente citado, porque atribuye a la CO.FE.TEL. capacidad para “proponer al titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables”, Por lo que, la decisión final será del titular de la S.C.T. quien puede no estar de acuerdo con la propuesta de sanción que haga la Comisión, y será quien suscribirá la resolución por medio de la cual se imponga una sanción a determinado concesionario, y por ese solo hecho tiene el carácter de autoridad, tanto para los efectos de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo como para el juicio de amparo.

## 2.2.- LOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL ACUERDO DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA CORRESPONDIENTE AL SIETE DE JUNIO DEL 2007 RESPECTO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 26/2006.

El 7 de junio de 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 26/2006, declarando inválidos los artículos 9-C, párrafo último, y Segundo Transitorio, párrafo tercero, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, así como los artículos 16; 17-E, fracción V; 17-G; 20, fracciones I, II y III; 28 y 28-A en su totalidad, de la Ley Federal de Radio y Televisión. De los 11 artículos de las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones que lo senadores impugnaron, los ministros les dieron la razón en ocho y en uno de los transitorios. De estos ocho artículos que se declararon anticonstitucionales, el artículo 16 permitía el refrendo automático de concesiones hasta por 20 años; el artículo 17 privilegiaba el método de subasta pública, para que quien ofreciera más se quedara con las licitaciones; y los artículos 28 y 28-A, otorgaban a lo actuales concesionario el espectro sobrante sin pagar contraprestación alguna.<sup>558</sup> Además de los 21 conceptos de invalidez

---

<sup>558</sup> CORRAL JURADO, Javier, “Abajo La Ley Televisa; Arriba La Corte”, Revista Zócalo, Julio 2007, Año VII, Núm. 89, pág. 17.

anticonstitucional –que no son lo mismo que número de artículos impugnados-, la Suprema Corte de Justicia le dio la razón a lo ex senadores en 14 de estos conceptos.

A pesar de la resolución de la Suprema Corte, la legislación de radio y televisión de 1960 y la de Telecomunicaciones de 1995 se mantienen vigentes con un nivel de funcionalidad, en tanto que la reforma señalada como Ley Televisa no modificó la totalidad de éstas leyes y tampoco la acción de inconstitucionalidad impugnó todas las reformas.

El acuerdo despuntó medianamente el concepto de los intereses superiores de la Nación; reivindica la defensa de la diversidad y la pluralidad, esenciales a la democracia; así como la libre competencia económica, el desarrollo y la competitividad. Un aporte adicional de esta acción de inconstitucionalidad, es el resultado del debate de los ministros de la Corte sobre competencia, legalidad y legitimación de la acción y sus promoventes. El acuerdo resultante sienta un precedente para la administración de la justicia tratándose de acciones de inconstitucionalidad al contemplar que el proyecto de resolución propuesto por el ministro ponente se puede entregar a los promoventes y a los demandados, puede darse a conocer al público en general; además de que se puede alegar en la etapa final y complementar sus argumentos sobre la validez o invalidez de las normas. En tal sentido está expuesto el considerado segundo de la resolución del Supremo Tribunal:

*“SEGUNDO.- Como una cuestión previa, antes de iniciar el estudio de las cuestiones que atañen al presente caso, este Tribunal Pleno estima pertinente hacer notar que si bien, en términos de las fracciones IV y VI del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los expedientes judiciales, en tanto no hayan causado estado, así como las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, mientras no sea adoptada la decisión definitiva, constituyen información reservada, lo cierto es que la imposibilidad de acceder a dicha información no puede considerarse como una regla absoluta, sino que existen supuestos en los cuales su difusión produce, para la sociedad,*

*mayores beneficios que los daños que pudieran provocarse con su divulgación, circunstancias que obligan a hacer una excepción a la regla general y difundir la información de que se trata. Por ello, las disposiciones citadas de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, deben ser interpretadas entendiendo que el derecho a la información es una derivación de la libertad de expresión, esto es, que el sentido de las normas apunta hacia la difusión y la transparencia y no hacia la reserva de la información generada por las instancias del poder público.*

*“Atendiendo a lo anterior es que en el caso que nos ocupa, este Tribunal Pleno hizo una excepción a la regla general de reserva de información y privilegió la difusión de la información de que se trata con anterioridad al dictado de la resolución correspondiente, en respeto al derecho a la información y a la transparencia en un asunto de gran trascendencia nacional.”<sup>559</sup>*

Por otra parte, la Corte consideró que en este juicio no existen partes debidamente establecidas ya que el actor no reclama ningún derecho subjetivo, y establecieron por unanimidad que tienen plena legitimación activa los que presentan la acción, aún cuando ya no sean senadores, pero que lo eran al momento de interponer la acción, ya que su desconocimiento como actores haría inimpugnable toda ley o acuerdo que se publique al final de su mandato y es la supremacía de la Constitución lo que está en juego. Con este criterio, la Corte modificó la noción habitual de la personalidad jurídica situando el trabajo legislativo en una actividad vigilada con mayor rigurosidad.

Con la resolución de la Corte se reivindica el principio de rectoría económica, social y política del Estado respecto del espectro radioeléctrico, principio que debe prevalecer en la regulación de la radio, la televisión y las telecomunicaciones y que exige del Estado mantener su potestad de vigilar que la explotación de ese bien cumpla con la satisfacción del interés general.

---

<sup>559</sup> Resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Acción de Inconstitucionalidad, páginas 103 y 104. [http://www.senado.gob.mx/telecom\\_radiodifusion/content/resolucion\\_scjn/docs/resolucion\\_suprema.pdf](http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/content/resolucion_scjn/docs/resolucion_suprema.pdf),

La Corte invalidó la parte normativa del referendo que salvaba a los concesionarios de radiodifusión del procedimiento de licitación y de cumplir con los requisitos en él establecidos, pero mantuvo vigente la primera parte del párrafo que les concede derechos preferentes sobre terceros pues no solo tienen la posibilidad de volver a participar en la licitación sino que, tendrán ciertas ventajas sobre nuevos interesados en caso de “*empate*”. El Congreso debe precisar, en una nueva legislación, los casos en que el referendo sea sometido a nueva licitación, y la manera en la que se concretará un derecho preferente sobre terceros de los actuales concesionarios.

En el caso del escalonamiento de los comisionados de la CO.FE.TEL se hizo notoria la necesidad de una reforma al artículo 105 Constitucional y modificar el número de votos que se requiere para anular una acción inconstitucional establecida actualmente en un mínimo de ocho votos de un total de once. En este caso, se tuvo un pleno de nueve ministros, seis de los cuales consideraron inconstitucional la manera y los tiempos en los que debe renovarse la CO.FE.TEL., pero tres no lo consideraron así, y se quedó firme el artículo transitorio del Decreto de Reforma que también constituye una intromisión en las facultades del Poder Ejecutivo, al ser dicha Comisión un órgano desconcentrado de la administración pública federal, esto es, se trata del mismo Poder Ejecutivo.

Se determinó que las concesiones no son derechos reales. La autorización de la prestación de la radiodifusión le corresponde al Estado por tratarse de un servicio público que concede temporalmente, suministrando un segmento del espectro para su transmisión. Dicha atribución le permite, en todo instante, conservar la posibilidad de revertir, recuperar, o referendar ese espectro, pues de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, es un bien del dominio directo de la Nación, y conforme al artículo 28 Constitucional, en ese tipo de bienes concesionados, el Estado debe certificar la eficacia en los servicios, garantizar su uso social y evitar fenómenos de concentración.

La resolución de la Suprema Corte planteó que la radio y la televisión son medios masivos de comunicación con una importancia trascendental en la vida diaria de los individuos, por lo que el Estado, al regular el uso del bien público

utilizado en esa actividad, debe garantizar la igualdad de oportunidades para su acceso y propiciar un pluralismo que asegure a la sociedad el respeto del derecho a la información y la libre manifestación de las ideas. En ese orden, se establece que *“en el procedimiento para el otorgamiento de concesiones y permisos en materia de radio y televisión deben tomarse en cuenta, además del equilibrio económico y el desarrollo de la competencia en el sector, la función social que los medios deben desarrollar, esto es, la determinación respecto a la asignación de bandas de frecuencia atribuidas a la radiodifusión no puede sustentarse exclusiva, ni predominantemente, en aspectos económicos, pues si bien debe atenderse a la susceptibilidad de explotación del bien y a las condiciones del mercado de que se trata, el criterio rector del Estado en este tema no puede desconocer el interés público de la actividad, ni puede tampoco suponer una renuncia a su función reguladora para lograr que, efectivamente, se cumpla el fin social que se persigue y que tiene un impacto educativo, social y cultural sobre la población muy significativo.”*<sup>560</sup>

De igual forma, tenemos como principios contenidos en la resolución de la Corte:

*“1. El principio de igualdad de los hombres ante la ley, que no puede ser absoluto dadas las diferencias propias que caracterizan la individualidad del ser humano, por lo que su debida conceptualización actualiza el principio aristotélico de dar trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, con el deber de aminorar las diferencias sociales y económicas. La igualdad ante la ley se concibe también como el principio de no discriminación, es decir, la imposibilidad jurídica de que la ley realice distinciones entre personas concediéndoles diferentes derechos o privilegios, o bien que otorgue trato desigual por razón de sexo, raza, religión, origen social, etcétera.*

*“2. Por su parte, el artículo 2º, apartado B, de la Constitución Federal establece también una garantía de igualdad a favor de los pueblos indígenas, en la medida*

---

<sup>560</sup> Resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Acción de Inconstitucionalidad, página 481.

[http://www.senado.gob.mx/telecom\\_radiodifusion/content/resolucion\\_scjn/docs/resolucion\\_suprema.pdf](http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/content/resolucion_scjn/docs/resolucion_suprema.pdf).

*en que impone a la Federación, los Estados y los Municipios, la obligación de promover la igualdad de oportunidades de éstos, así como la de eliminar cualquier práctica discriminatoria, debiendo, entre otras cosas y en lo que a la presente acción interesa, establecer las condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.*

*“3. El derecho a la educación que, entendido como una garantía de libertad, implica que los gobernados tendrán el derecho a recibir ésta, con la obligación correlativa del Estado de impartir gratuitamente la que se considera como básica, la que será además laica y sin restricción a la libertad de quienes la imparten, que únicamente estarán sujetos a proporcionarla conforme a las bases previstas en el propio artículo 3º constitucional a saber, siguiendo un criterio democrático y nacional que contribuya a la mejor convivencia humana. En esta función social educativa concurrirán la Federación, entidades federativas y Municipios.*

*“4. La libertad de expresión y el derecho a la información consagrados en el artículo 6º constitucional.*

*“5. A su vez, el artículo 25 constitucional, si bien no consagra un derecho individual a favor de los gobernados que pudiera ser exigible a través del juicio de amparo, sí establece el concepto de rectoría económica del Estado, atribuyéndole a éste la responsabilidad de conducir e implementar el desarrollo nacional, mediante la actuación que regule e impulse el proceso económico y a la vez atienda los procesos sociales derivados del mismo, para propiciar un crecimiento sostenido, equilibrado e integral. La rectoría económica, en este sentido, se entiende como la facultad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución. Debiendo destacarse que el ordenamiento constitucional establece la obligación estatal de apoyar e impulsar, bajo criterios de equidad social y productividad, a los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público, así como al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente, condiciones todas*

ellas que se encuentran íntimamente vinculadas con los principios de un desarrollo sustentable.

*“6. En el artículo 26 constitucional, se establece, como instrumento fundamental del sistema político, la planeación, que tendrá como objetivos imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para lograr la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación, dicha planeación deberá ser democrática, pues en ella participan diversos sectores sociales que reflejan las aspiraciones y demandas de la sociedad para su incorporación al plan nacional de desarrollo.*

*“7. Por su parte, el artículo 27 constitucional establece que corresponde a la Nación el dominio directo, entre otros bienes, del espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; que la comunicación vía satélite es un área prioritaria para el desarrollo nacional en la que el Estado debe ejercer su rectoría, protegiendo la seguridad y la soberanía nacionales y cuidando, al otorgar concesiones o permisos, que se mantenga el dominio de las respectivas vías de comunicación. Que el dominio que ejerce la Nación sobre el espacio situado sobre el territorio nacional es inalienable e imprescriptible y su explotación, uso o aprovechamiento por los particulares no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal conforme a las reglas y condiciones que establezcan las leyes; que el Estado podrá concesionar, en casos de interés general y sujetándose en todo momento a las leyes respectivas, la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación, fijando las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes y eviten fenómenos de concentración que contraríen el interés público.*

*“8. El artículo 28 constitucional, por una parte, establece la prohibición general de la existencia de monopolios, prácticas monopólicas, estancos, exenciones de impuestos y las prohibiciones que se establezcan a título de protección a la industria, con las excepciones que el propio precepto establece en torno a áreas estratégicas, cuyas funciones ejerce el Estado de manera exclusiva; y, por otra,*

*reitera la obligación del Estado, como rector del desarrollo económico nacional, de regular el fenómeno económico protegiendo el interés social y el de los consumidores en general. Asimismo, se impone la obligación a cargo del Congreso de la Unión de dictar leyes que fijen las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, evitando fenómenos de concentración que contraríen el interés público”*<sup>561</sup>

### 2.3.- ARTÍCULOS INVALIDADOS DE LA LEY TELEVISA.

La resolución de la Corte declaró la inconstitucionalidad de los siguientes preceptos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión:

➤ **I.** De la Ley Federal de Telecomunicaciones:

**a)** Artículo 9-C, último párrafo, que literalmente establece:

*“La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos (se refiere a los consejeros de la CO.FE.TEL) o la renovación respectiva por mayoría, y cuando ésta se encuentre en receso, la objeción podrá realizarla la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver a partir de la fecha en que sea notificada de los nombramientos; vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderán como no objetados los nombramientos del Ejecutivo Federal. Los comisionados asumirán el cargo una vez que su nombramiento no sea objetado conforme al procedimiento descrito.”*

El artículo queda en los siguientes términos:

*“Artículo 9-C.- Los comisionados serán designados por el Titular del Ejecutivo Federal y deberán cumplir los siguientes requisitos:*

*“I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;*

---

<sup>561</sup> Resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, páginas 442, 448, 463 y 464. [http://www.senado.gob.mx/telecom\\_radiodifusion/content/resolucion\\_scjn/docs/resolucion\\_suprema.pdf](http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/content/resolucion_scjn/docs/resolucion_suprema.pdf),

*“II. Ser mayor de 35 y menor de 75 años, y*

*“III. Haberse desempeñado en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas relacionadas sustancialmente con el sector telecomunicaciones. Los comisionados se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes.*

*“Asimismo, estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto.”*

Aquí, la Corte estableció que la reforma vulneró las facultades del Poder Ejecutivo en cuanto que la designación de los comisionados esta establecida como una de sus facultades y por tanto la Cámara de Senadores no tiene jurisdicción para impugnar la designación del ejecutivo. Esta resolución de la Corte con respecto a la designación de los comisionados de la CO.FE.TEL., deja claramente establecida la necesidad de una Reforma Constitucional que le dé autonomía e independencia a un órgano como éste, considerando las propuestas que proponen que los nombramientos de sus integrantes sean designados por la vía parlamentaria o una instancia ciudadana. Incluso, que considere la participación de periodistas, comunicadores y trabajadores del gremio; además de órganos de control paralelos como en el caso del Consejo Superior de lo Audiovisual francés.

**b)** Artículo Segundo Transitorio, Tercer Párrafo, que establece:

*“No serán elegibles para ser comisionados o Presidente de la Comisión, las personas que ocupen dichos cargos a la entrada en vigor del presente Decreto, por lo que hace a la primera designación de los comisionados y del Presidente de la Comisión.”*

Dicho precepto queda en los siguientes términos:

*“SEGUNDO.- La primera designación de los comisionados a que se refiere este Decreto, por única vez, se hará mediante nombramientos por plazos de cinco, seis, siete y, en dos casos, por ocho años, respectivamente. Los comisionados designados conforme a este artículo podrán ser designados para ocupar el mismo cargo por una segunda y única ocasión, por un periodo de ocho años.*

*“Los nombramientos a que se refiere el párrafo anterior serán realizados en un plazo no mayor de 30 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.”*<sup>562</sup>

El criterio de la acción de inconstitucionalidad se basó en la posibilidad de que el Senado fuera el órgano de control de los funcionarios de la C.O.F.E.T.E.L. La suprema Corte estableció en la resolución que se vulneran los derechos de los ciudadanos que actualmente ocupan esos cargos en dicha comisión en cuanto a su derecho de elegibilidad. Sin embargo, queda en el tintero la necesidad de realizar una nueva reforma que considere la propuesta de crear un órgano de control ciudadano y autónomo.

Finalmente también queda pendiente la necesidad de reformar el artículo 105 constitucional en su fracción dos; así como el artículo 72 de su Ley Reglamentaria relativo a los 8 votos que necesita una resolución de la Corte para declarar la invalidez de una norma impugnada, toda vez que en este caso se presentó la condición de que sólo sesionaron 9 ministros y la votación referente a este punto fue de 6 votos a favor y tres en contra.

➤ **II.** De la Ley Federal de Radio y Televisión:

**a)** Artículo 16 de la Ley Federal de Radio Televisión en el contenido que señala: *“el término de las concesiones será de 20 años”* y la porción normativa que establece: *“El refrendo de las concesiones, salvo en el caso de renuncia, no estará sujeto al procedimiento del artículo 17 de esta ley.”*<sup>563</sup>

Así, el artículo se leerá de la siguiente forma:

*“Artículo 16.- El término de una concesión será hasta de 20 años y podrá ser refrendada al mismo concesionario que tendrá preferencia sobre terceros.”*

Para la Suprema Corte, la invalidez de las anteriores partes normativas no promueve la incertidumbre y la inseguridad en cuanto a la existencia y duración de un término para las concesiones, ya que de la figura del refrendo se deriva que las concesiones se otorgan por un plazo determinado. Refiere la Corte que para

---

<sup>562</sup> Resolución 26/2006, Acción de Inconstitucionalidad, páginas 617 y 618.

<sup>563</sup> *Ibidem*, pág. 619.

establecer la duración de la concesión se debe estar a lo establecido por el artículo 7-A, fracción I, de la ley Federal de Radio y Televisión que dice: “*A falta de disposición expresa en esta Ley, en su Reglamento o en los Tratados Internacionales, se aplicarán: I. La Ley Federal de Telecomunicaciones;...*”, por tanto se debe remitir al artículo 19 de dicha ley, que establece: “*Las concesiones sobre bandas de frecuencias se otorgarán por un plazo hasta de 20 años...*”. Con esta aplicación supletoria, afirma la Corte, se logra una regla uniforme tanto para los concesionarios de bandas de frecuencias para usos determinados en materia de telecomunicaciones como para los concesionarios de servicios de radiodifusión.

La Corte reivindicó el principio de la rectoría del Estado en el ejercicio del dominio, control y administración del espectro radioeléctrico y de los servicios de telecomunicaciones, que con la reforma se convertirían en propiedad de los concesionarios, al no exigirles concurso o licitación y el pago de una contraprestación. El refrendo de la concesión sin sujeción al procedimiento de licitación que prevé el artículo 17 de la propia Ley Federal de Radio y Televisión atentaba contra este principio.

Los argumentos se exponen a partir del significado de la palabra “refrendar” que significa repetir o restaurar, por lo que el refrendo de las concesiones, “*debe entenderse como reiterar el beneficio del otorgamiento de la misma concesión, es decir, no se trata de conceder o autorizar una concesión nueva, sino que se reitera la autorización o permiso para seguir usando, aprovechando y explotando la banda de frecuencia atribuida para el servicio de radio y televisión previamente concesionada*”,<sup>564</sup> por lo que el término de refrendar refiere la potestad del Estado para evaluar el uso que se da a las concesiones otorgadas en la materia, si se ajustan al interés general y a partir de ello reiterar o negar la concesión, dejando a salvo los derechos de la nación para utilizar el canal concesionado.

Por otra parte, el Tribunal en Pleno consideró que la preferencia del concesionario sobre terceros, no resulta inconstitucional. Aduce en su

---

<sup>564</sup> Resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, páginas 532, 533 y 534

fundamentación que la Constitución General no establece que al término de una concesión deba desplazarse a su titular, por tanto, no prohíbe esta figura jurídica, pero esa preferencia sólo opera en caso de que en la licitación de produzca una especie de “empate”. Así en su resolución esgrime que *“el refrendo es característico de nuestro sistema jurídico; está presente en materias tales como aeropuertos, aviación, ferrocarriles, carreteras, aguas, servicios de telecomunicación como telefonía celular, radiocomunicación de flotillas, televisión por cable, y múltiples más (...) -que puede- producir beneficios importantes en tanto incentiva la inversión y el desarrollo tecnológico, además de propiciar la permanencia de fuentes de trabajo que mantienen un número importante de trabajadores y la estabilidad de los empleos.”* Pero aclara que el refrendo de una concesión y la preferencia que se otorga a su titular no lo exime para que *“al término de la misma, compita nuevamente, en igualdad de circunstancias, con otros interesados, pues sólo así se garantiza el respeto a los principios de igualdad, rectoría del Estado, planeación para imprimir dinamismo y crecimiento a la economía, dominio directo de la nación sobre ciertos bienes relevantes, entre ellos, el espacio situado sobre el territorio nacional y las vías generales de comunicación, prohibición de monopolios y concentraciones contrarias al interés público, utilización social de los bienes y administración eficiente, eficaz y honrada de los recursos del Estado, consagrados en los artículos 1, 25, 26, 27, 28 y 134 constitucionales.”* En este sentido, *“la preferencia para el concesionario con motivo del refrendo, sólo implica que se le prefiera cuando se presente un equilibrio total o una igualdad absoluta entre varios interesados en cuanto a su idoneidad y al cumplimiento de los requisitos exigidos para el otorgamiento de la concesión, lo que, por tratarse de facultades regladas, tendrá que fundarse y motivarse debidamente.”*<sup>565</sup>

Resulta entonces inconstitucional dispensar a los concesionarios de su participación en el procedimiento de licitación, lo que además de contravenir a la Constitución implica también su exoneración para presentar planes y programas

---

<sup>565</sup> Resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, páginas 545 a. 555.

económicos, financieros y de desarrollo tecnológico competitivos, y por otro lado, prácticamente a anular el acceso de terceros interesados en la obtención de esas concesiones y en perjuicio de la libre competencia en la materia radioeléctrica, propiciándose fenómenos monopólicos y de concentración contrarios al interés público, contrariando las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad y oportunidad; así como la economía, eficiencia, eficacia y honradez en la administración del espectro radioeléctrico. Lo anterior se refuerza si se considera que al relevarse a los concesionarios de someterse al procedimiento de licitación y en consecuencia privando al Estado de la contraprestación económica que deviene por el otorgamiento de la concesión también contradice lo establecido en los artículos 17, 17-I y 17-J de la Ley Federal de Radio y Televisión que afirman que el ganador de la licitación, dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la resolución relativa, deberá cubrir el pago correspondiente a fin de que se presente al Secretario de Comunicaciones y Transportes para la emisión del título correspondiente, con independencia de los derechos que contempla la Ley Federal de Derechos por concepto del estudio de las solicitudes y documentación inherentes para la expedición del título.

Además, la Corte destaca que absolver, conforme se contemplaba en la reforma del artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión, al titular de la concesión de la licitación, significaba también una transgresión a la garantía de libre expresión y al derecho a la información, consagrados en el artículo 6 de la Ley Fundamental considerando que *“la radiodifusión implica una actividad de interés público y cumple una función social de relevancia trascendental para la nación porque los medios de comunicación son un instrumento para hacer efectivos los derechos fundamentales de los gobernados. La radio y la televisión son medios masivos de comunicación que tienen importancia trascendental en la vida diaria de los individuos, por lo que el Estado, al regular el uso del bien público utilizado en esa actividad, debe garantizar la igualdad de oportunidades para su acceso y propiciar*

*un pluralismo que asegure a la sociedad el respeto del derecho a la información y la libre manifestación de la ideas.”*<sup>566</sup>

Concluye entonces este Tribunal Superior que el artículo 16 impugnado es anticonstitucional porque favorece fenómenos de concentración en contra de una libre competencia, imposibilita el acceso equitativo a los medios de comunicación a todos los interesados en utilizar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, viola las garantías de libre expresión de las ideas y el derecho a la información. Todo ello tomando en cuenta que la radiodifusión constituye una actividad de interés público y los medios de comunicación deben ser instrumentos para hacer efectivos los derechos fundamentales de los gobernados, así como los principios contenidos en los artículos 1, 25, 26, 27, 28 y 134 constitucionales.

Por otro lado, aunque la Corte no lo haya considerado, es motivo de discusión y valoración el tiempo límite de duración de la concesión, considerando que habrá siempre interesados en el uso de una frecuencia radioeléctrica y que en los parámetros que prevalecen en legislaciones de países europeos, Estados Unidos y otros de América Latina, este tiempo es menor a los 20 años. También debe establecerse en una nueva Ley el número máximo de concesiones que puede tener una persona, considerando el derecho de todos a transmitir opiniones e ideas a través de medios electrónicos (derecho de antena), la pluralidad y diversidad de las mismas y las limitaciones técnicas que tiene el uso de este recurso.

**b)** Fracción V del artículo 17-E, en la porción normativa que establece: “*Solicitud de...presentada a...*”, en cuanto establece como requisito para el otorgamiento de una concesión en materia de radiodifusión, la mera “*solicitud de*” opinión favorable “*presentada*” a la Comisión Federal de Competencia.

Por tanto, esa fracción queda en los siguientes términos:

“*Artículo 17-E.- Los requisitos que deberán llenar los interesados son:*

“*V. Opinión favorable la Comisión Federal de Competencia.*”

---

<sup>566</sup> Resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, página 551

La Corte estableció la necesidad de la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia, cuando con la reforma propuesta bastaba con hacer la solicitud a dicha dependencia. Con esta resolución se instituye un elemento en contra del desarrollo de las prácticas monopólicas.

El artículo 17-E, fracción V, de la Ley Federal de Radio y Televisión, tal como se estipuló con la llamada contrarreforma, contraviene lo establecido en el artículo 28 de la Constitución Federal, al establecer como requisito para el otorgamiento de la concesión, solamente la solicitud de opinión favorable presentada ante esa Comisión, sin requerir esa opinión favorable, que garantiza el respeto al principio constitucional de libre concurrencia. La opinión favorable en relación al interesado en la obtención de la concesión, implica un acto jurídico que tendrá que sustentarse en los estudios económicos, financieros y de mercados necesarios que determinen la aptitud del concesionario además de que su participación en el mercado no perturbará la libre concurrencia ni provocará fenómenos de concentración.<sup>567</sup>

**c)** Artículo 17-G, en la parte que señala: “...a través de subasta pública.”

Por lo que el precepto queda en los términos siguientes:

*“Artículo 17-G.- La Comisión valorará, para definir el otorgamiento de la concesión, la congruencia entre el Programa a que se refiere el artículo 17-A de esta ley y los fines expresados por el interesado para utilizar la frecuencia para prestar el servicio de radiodifusión, así como el resultado de la licitación.”*

La corte confirmó con su resolución la necesidad de considerar otros elementos además del económico para que se otorgue una concesión, con lo cual se combate el monopolio y se da énfasis también a las propuestas de contenidos en virtud de la función social y el interés público del uso del espectro radioeléctrico:

*“La sujeción de la prestación de los servicios de radiodifusión al marco regulatorio constitucional y jurídico se da en dos vertientes: por un lado, en el ejercicio de la actividad que desempeñan, mediante el condicionamiento de su programación y de la labor de los comunicadores que en ellos intervienen de*

---

<sup>567</sup> Resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, pág. 532

*ajustarse a la satisfacción de los derechos fundamentales del ser humano, pues al constituir medios masivos de comunicación, cumplen una función social trascendental en la educación, la cultura y la integración de la población, además de proporcionar a ésta información, esparcimiento y entretenimiento, influir en sus valores, en su democratización, en la politización, en la ideología de respeto al hombre sin discriminación alguna, etcétera y, por otro lado, en la medida en que se garantice que la obtención, operación y administración de los servicios de que se trata, mediante concesiones y permisos, resulte transitoria y plural a fin de evitar su concentración en grupos de poder.”<sup>568</sup>*

El artículo 17-G impugnado advierte que se valorará el resultado de la licitación a través de subasta pública, siendo que ésta se entiende como un concurso en el que el vencedor será quien más dinero ofrezca por lo que se vulneran los principios establecidos en el artículo 134 constitucional, que son aplicables a las concesiones por el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico. Esto es, se viola el principio de igualdad en la medida en que el mecanismo de licitación por subasta pública beneficia al postor que esté en posibilidad de realizar la mejor oferta económica para la obtención de la concesión, de donde resulta evidente que, en todos los casos, tendrán ventaja los participantes que tengan mayores recursos económicos, con lo que lejos de contribuirse a aminorar las desigualdades sociales, se propician éstas, pues se está privilegiando a unos cuantos que están en condiciones óptimas para acceder a las concesiones licitadas.

Al privilegiarse el elemento puramente económico en el proceso de obtención de una concesión en materia de radiodifusión, se demerita la trascendental función social que a través de la radio y televisión abierta debe llevarse a cabo que tiene que ver con el hecho de que *“los medios de comunicación masiva se han convertido en instrumentos claves para la satisfacción de derechos subjetivos fundamentales, concretamente de los derechos de libre expresión y de información, a través del ejercicio de los cuales debe contribuirse al fortalecimiento*

---

<sup>568</sup> Resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, pág. 552

*de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de convivencia humana, fomentándose los valores de igualdad y no discriminación, ayudando a elevar el nivel de educación y cultura, así como a la democratización y politización de la población, al mejoramiento y cuidado de la salud, del medio ambiente, etcétera, función que se encuentra expresamente reconocida en el artículo 5º de la propia Ley Federal de Radio y Televisión”<sup>569</sup>*

Por otro lado, este criterio que da primacía al elemento económico para el otorgamiento de la concesión de bandas de frecuencias de radiodifusión beneficia a los grupos económicamente poderosos porque los coloca en posición de acaparar los medios de comunicación masiva, imposibilitando la participación plural y de nuevos radiodifusores, además de que significa una tácita renuncia del Estado de sus facultades como administrador de este bien público y a su obligación de garantizar la libertad de expresión y el derecho a la información, con lo que se opone al desarrollo, plural y democrático de la sociedad mexicana.

**d)** Artículo 20, en las siguientes porciones normativas:

1) De la fracción I, en la porción que dispone: “...*cuando menos...*”.

2) De la fracción II, la primera parte, que señala: “*De considerarlo necesario, la Secretaría podrá sostener entrevistas con los interesados que hubiesen cumplido, en su caso, con los requisitos exigidos, para que aporten información adicional con relación a su solicitud.*”

3) De la fracción III, en la porción que establece: “...*a su juicio...*”

En consecuencia, el artículo quedó en los términos siguientes:

*“Artículo 20.- Los permisos a que se refiere la presente Ley se otorgarán conforme al siguiente procedimiento:*

*I. Los solicitantes deberán presentar la información a que se refieren las fracciones I, III, IV y V del artículo 17-E de esta Ley, así como un programa de desarrollo y servicio de la estación;*

---

<sup>569</sup> Resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, pág. 557

*II. La Secretaría podrá recabar información que considere necesaria de otras autoridades o instancias, para el cabal conocimiento de las características de cada solicitud, del solicitante y de su idoneidad para recibir el permiso de que se trate.*

*III. Cumplidos los requisitos exigidos y considerando la función social de la radiodifusión, la Secretaría resolverá sobre el otorgamiento del permiso. La duración de los permisos no excederá de 20 años, renovables por plazos iguales.”*

Prevalece con la resolución de La Corte en lo referente a este punto el principio de igualdad y equidad en el otorgamiento de la concesión, porque como estaba planteada en la reforma la información adicional solicitada a los aspirantes de una concesión podría ser manejada para beneficiar a determinadas empresas, incluso a quienes ya cuentan con una concesión. Más aún si se considera que dicha información adicional no está establecida por la ley, por lo que en consecuencia el solicitante de una concesión se encuentra en la incertidumbre al no saber de que tipo de información se trata. La reforma había fortalecido el principio de discrecionalidad en el otorgamiento de concesiones y permisos que se encuentra en la legislación en materia de radio y televisión, la resolución de la corte acota tal principio, pero queda aún en el tapete su presencia, la cual debe ser valorada para una mayor equidad y certeza en la asignación de las concesiones y de los permisos, lo que depende por mucho de la institución de un órgano autónomo, plural y ciudadano.

El artículo 20 impugnado, en las porciones normativas precisadas, transgrede las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, porque otorga a la autoridad un amplio margen de discrecionalidad para solicitar la información y exigir los requisitos que considere convenientes, aun cuando no se relacionen con los establecidos en este artículo, colocando a los solicitantes de los permisos en un grave estado de inseguridad jurídica al desconocer qué otra información tendrán que proporcionar o les será exigida. Esto es así porque en estricto derecho las facultades atribuidas a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley, deben estar determinadas con

precisión en el texto legal, a fin de no dejar elemento alguno al arbitrio de aquéllas, y que los gobernados conozcan de antemano a lo que están obligados.

Con la reforma nuevamente se otorga a la autoridad un amplio margen de discrecionalidad toda vez que: *“que no se precisan ni delimitan los casos en que procederá que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sostenga entrevistas con los interesados, ni la información adicional que podrá solicitarse o recabarse en esas entrevistas, como tampoco se establecen criterios precisos que normen el actuar de la autoridad al decidir respecto de esas entrevistas e información adicional que pueda solicitarse, lo que permite la actuación arbitraria de aquélla, dejando en estado de indefensión a los solicitantes de permisos de radiodifusión. De igual manera, la fracción III del artículo 20 impugnado al dejar a juicio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes el otorgamiento de los permisos de radiodifusión una vez cumplidos los requisitos exigidos para ello, viola los principios de legalidad y seguridad jurídica”*<sup>570</sup>

De haberse admitido la reforma, la Secretaría de Comunicaciones tendría la facultad de otorgar o no los permisos de radiodifusión a los solicitantes a pesar de que hayan cumplidos con los requisitos legales, ya que la valoración se estipulaba abiertamente a *“juicio de la autoridad”*, sin estar sujeta a criterios objetivos como la existencia de pluralidad en la difusión de las ideas, que sujeten la determinación del otorgamiento del permiso a reglas y criterios precisos que regulen el actuar de la autoridad.

**e)** Artículo 28, en su integridad.

**f)** Artículo 28-A, en su integridad, como consecuencia de la declaración de invalidez del artículo 28 de la misma Ley, en términos de lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de los Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

La resolución de la Corte con respecto al artículo 28 de la L.F.R. y T., da al traste con la adjudicación de frecuencias y servicios en materia de telecomunicaciones adicionales sin licitación o concurso público a los que ya de

---

<sup>570</sup> Resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, pág. 255

por sí cuentan con una concesión; así como con el criterio discrecional para que se pague o no por ellos que se le confería a la Secretaría de Comunicaciones. La reforma propuesta fomentaba el fortalecimiento de los monopolios y la falta de transparencia en el otorgamiento de la prestación de los servicios de telecomunicaciones dentro de los cuales se encuentra la televisión restringida.

### 3.- LA INFLUENCIA POLÍTICA DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN EN LAS TENDENCIAS ELECTORALES.

La influencia política de la radio y televisión tiene una de sus máximas expresiones durante las campañas electorales. Se estima, por ejemplo, que la contratación de espacios en televisión, radio y encuestas en las contiendas electorales en América Latina, representa entre el 60 y 80 por ciento de los gastos totales de las campañas políticas.<sup>571</sup>

Este hecho se reflejó en México con los incrementos de los gastos de campaña de los partidos políticos y alianzas en medios de comunicación electrónicos durante las elecciones federales de los últimos 12 años.<sup>572</sup> Esto se corrobora con los datos proporcionados tanto por estudiosos e investigadores del tema como por funcionarios y el propio I.F.E. Todos coinciden en el incremento del gasto en radio y televisión durante las campañas. La Consejera presidenta de la Comisión de Comunicación Social del Instituto Federal Electoral (I.F.E.), Alejandra Latapí Renner, afirmó con base en informes preliminares y monitoreos realizados en los

---

<sup>571</sup> RIAL, Juan, "Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación," en *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en las Américas*, Organización de los Estados Americanos e IDEA Internacional, 2004, página 62.

<sup>572</sup> Dos estudios sobre los efectos de la radio y la televisión en el desarrollo de las campañas políticas en México los encontramos en León Martínez, Enrique, "Los Medios de Comunicación en el Proceso Político en México, Primera Edición, Instituto Politécnico Nacional, 1998 y Trejo Delarbe, Raúl, "Mediocracia sin Mediaciones. Prensa, Televisión y Elecciones", Primera edición, Ediciones Cal y Arena, México, 2001.

medios de comunicación escritos y electrónicos, que en las elecciones presidenciales de 1994 se gastó en este rubro el 24 por ciento del total de los gastos de campaña, mientras que en la elección intermedia de 1977 se incrementó al 55 por ciento y en los comicios presidenciales del 2000 el gasto en propaganda en radio y televisión fue de 54 por ciento<sup>573</sup>, lo que significó que de mil 200 millones de pesos en prensa escrita y medios electrónicos, la televisión acaparó el 30 por ciento del gasto total electoral, 675 millones de pesos, y la radio el 20 por ciento, 431 millones, mientras que en los medios impresos solamente se invirtió 97 millones de pesos, el 4.7%.<sup>574</sup> En el 2003, el gasto en medios electrónicos estuvo cerca del 55 por ciento y para el 2006, por lo menos el 60 por ciento se destinó a la compra de espacios y tiempos en prensa escrita, radio y televisión. El P.A.N. gastó 620 millones de pesos en mensajes en radio y televisión, la Alianza por México (P.R.I.-P.V.E.M.) 642.1 millones y la coalición Por el Bien de Todos (P.R.D., Convergencia y P.T.), 575.2 millones de pesos, de acuerdo con el informe del I.F.E. Este gasto no incluye los 281 mil spots no reportados por los partidos en aquellos comicios. Un monitoreo que entonces hizo la empresa I.B.O.P.E. estableció que los partidos políticos utilizaron cerca de 750 mil promocionales en radio y televisión.

Esta situación no sólo refleja el poder llevado a los medios por las sumas multimillonarias distribuidas durante las campañas políticas; sino también por la capacidad de éstos para favorecer a unos candidatos en detrimento de otros con

---

<sup>573</sup> LATAPÍ RENNEN, Alejandra, Consejera presidenta de la Comisión de Comunicación Social del Instituto Federal Electoral (IFE), El universal, lunes 9 de octubre del 2006. Véase también, Urrutia, Alonso, "Las posturas de Televisa y Tv Azteca, por el abrupto fin del negocio, La millonaria publicidad electoral fue desplazada por 23.5 millones de spots", La Jornada, Jueves 5 de febrero del 2009, pág. 5

<sup>574</sup> TREJO DELARBE, Raúl, "Mediocracia sin Mediaciones. Prensa, Televisión y Elecciones", Primera edición, Cal y Arena, México, 2001, pág. 393.

cuotas diferenciadas, lo que genera una aberrante inequidad en los procesos electorales.<sup>575</sup>

### 3.1.- EL PRESUPUESTO ELECTORAL Y LA CONTRATACIÓN DE PROPAGANDA EN LA RADIO Y LA TELEVISIÓN EN LAS ELECCIONES DEL 2006.

Sobre este papel de la radio y la televisión coinciden Federico Vázquez y Jürgen Moritz, quienes afirman que *“sin la tele (...), no es posible hacer política. Lo cierto es que un político sin rating es un pobre político, lo que obliga a partidos y candidatos a actuar bajo la lógica de la mercadotecnia y el espectáculo, y pobre de aquél y mucho más de aquella, que no tenga recursos para costearse su propia campaña.”*<sup>576</sup> Por ejemplo, esta concepción electoral se reflejó en la contienda electoral del 2006 con la presencia de los candidatos, no sólo en los programas informativos de noticia y debate; sino también en las series cómicas, telenovelas y programas de revista. Con la práctica electoral, el sistema político ha reconocido y determinado que sin estos medios no serían posibles las campañas de hoy.<sup>577</sup> El problema, es que dicha circunstancia es contraria al anhelo democrático y se ha convertido en uno de los factores que distorsionaron el proceso electoral. No es un secreto, nos dice Raúl Trejo Delarbe, *“la existencia, en las emisoras de televisión y muy especialmente en las de radio, de políticas editoriales que favorecen a los candidatos y partidos que gastan más dinero en tales empresas. En algunas de*

---

<sup>575</sup> URRUTIA, Alonso, “Las posturas de Televisa y Tv Azteca, por el abrupto fin del negocio, La millonaria publicidad electoral fue desplazada por 23.5 millones de spots”, La Jornada, Jueves 5 de febrero del 2009, pág. 5

<sup>576</sup> VÁZQUEZ, Federico y JÜRGEN, Moritz, Poder- Dinero-Medios y Elecciones en México, en “El Triángulo de las Bermudas”, “El Financiamiento de la Política en México”, Perspectivas Progresistas, Fundación Friedrich Ebert Stiftung en México, Septiembre 2007, pág. 2.

<sup>577</sup> MEJÍA, Thelma y otros, “Se nos Rompió el Amor, elecciones y medios de comunicación en América Latina 2006”, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Friedrich Ebert Stiftung, edición de Marina Valencia Mejía, Bogotá 2007 pág. 6

*ellas incluso, durante las campañas de 2006, había paquetes de publicidad que expresamente ofrecían más espacios en entrevistas y otros segmentos no pagados a los candidatos que contratasen más spots.”<sup>578</sup>*

Pero el hecho que revela el poderío de los medios televisivos lo constituye precisamente la aprobación de la “Ley Televisa” sucedida en plena campaña electoral. La empresa organizó una reunión de sus principales funcionarios en el balneario de Avándaro en el Estado de México, a la que fueron invitados los tres principales candidatos presidenciales. El encuentro estuvo encabezado por el dueño de Televisa, Emilio Azcárraga Jean. Como lo expone Alejandro Torres en su nota publicada en el periódico “El Universal” el 3 de febrero del 2006, a pesar de que por las campañas las agendas de los candidatos estaban saturadas, *“ninguno de ellos se negó a acudir. Entre el 1 y el 3 de febrero Felipe Calderón, Roberto Madrazo y Andrés Manuel López Obrador acudieron a la cita que les había fijado Televisa.”*<sup>579</sup> Para Raúl Trejo Delarbe *“el sólo hecho de que todos ellos atendieran a ese llamado fue entendido como ratificación no sólo del poderío de Televisa sino de la subordinación que esos candidatos estaban dispuestos a tener con el consorcio mediático más influyente en el país”*<sup>580</sup>

Esta realidad es el resultado de la relación que se ha establecido entre el poder político, el dinero que emana del erario y los medios de comunicación, en especial, con la televisión mexicana que al decir de Jenaro Villamil: *“controla el 70 por ciento del gasto en publicidad y a través de sólo dos compañías privadas, Televisa y TV Azteca, concentran el 85 por ciento de las concesiones en televisión*

---

<sup>578</sup> TREJO DELARBE, Raúl, “Mediocracia en las Elecciones, las Campañas Presidenciales Mexicanas del 2006 y los Medios de Comunicación, Elementos para un Balance”, en “Se nos Rompió el Amor, Elecciones y Medios de Comunicación, América Latina 2006”, Friedrich Ebert Stiftung, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Edición de Marina Valencia Mejía, Bogotá 2007, págs. 184 y 185.

<sup>579</sup> TORRES, Alejandro, “Madrazo y AMLO Acuden al Llamado de Azcárraga Jean” El Universal, viernes 3 de febrero del 2006, pág. A15. También Villamil, Jenaro, “Consenso a Fuerza”, Revista Proceso, No. 1528, 12 de febrero del 2006, pág. 26.

<sup>580</sup> TREJO DELARBE, Raúl, “Mediocracia en las Elecciones, las Campañas Presidenciales Mexicanas del 2006 y los Medios de Comunicación, Elementos para un Balance”, óp. cit., pág. 185.

*abierta.*<sup>581</sup> La dependencia es posible por el dominio monopólico que existe del espectro radioeléctrico, que permite a los concesionarios fijar los precios y condicionar a su conveniencia los espacios radioeléctricos a cambio de los favores o beneficios de quienes acudan a ellos. Los compromisos de los partidos y candidatos con los intereses de las televisoras, son la muestra de que éstas se han convertido en factores decisivos sobre el rumbo político y económico que ha de seguir el país. Esto les ha conferido un considerable poder político que se materializa en la determinación por parte de las dos grandes televisoras, de la agenda informativa y la agenda política del país. Pero hay otro interés reflejado detrás de este poder político. Jenaro Villamil afirma que México tiene el voto más caro del mundo, porque se consume una acaudalada inversión para pagarle a las televisoras la publicidad de las campañas vía *spots*. En su trabajo, Poder-Dinero-Medios y Elecciones en México nos proporciona los datos del I.F.E. relativos al costo por voto de los mexicanos en las elecciones presidenciales del 2006 que *“fue de aproximadamente 290 pesos por sufragio sobre la base de un 60 por ciento de participación de un padrón de 73 millones de ciudadanos.”* Esta cifra, dice Jenaro Villamil *“es quince y hasta veinte veces más elevada que los costos por voto en naciones desarrolladas como Japón, Francia o España.”*

Basado en los datos proporcionados por este Instituto Electoral, Villamil afirma que en el proceso electoral del 2006 el costo de la propaganda electoral *“se elevó debido al mayor volumen de recursos destinados a la televisión no sólo por los partidos sino por el gobierno federal de Vicente Fox.”* Señala que *“de acuerdo con las cifras más recientes del IFE, si en la campaña presidencial del 2000 el pago en publicidad a la televisión fue 52 por ciento del presupuesto de los partidos en propaganda, en el 2006, este porcentaje se elevó a 61 por ciento. De los 3 mil 368 millones de pesos que hasta el momento han sido fiscalizados como egresos de los 8 partidos políticos en la campaña electoral, 1,383 millones se destinaron a*

---

<sup>581</sup> VILLAMIL, Jenaro, “Poder- Dinero-Medios y Elecciones en México”, en “El Triángulo de las Bermudas, El Financiamiento de la Política en México, Perspectivas Progresistas”, Fundación Friedrich Ebert Stiftung en México, Septiembre 2007, pág. 5.

*spots en televisión, 588 millones de pesos en spots radiofónicos y apenas 90.5 millones de pesos se distribuyeron entre más de 700 periódicos y revistas que conforman los medios impresos. De los 1,383 millones que se pagaron en spots, el 60 por ciento fue para pagar 92,449 promocionales en Televisa y el 25 por ciento para 38,911 spots en TV Azteca. Estas dos empresas concentraron el 85 por ciento del total de gasto a la televisión.” Pero eso no fue todo, porque como lo señala Jenaro Villamil existen 281 mil spots transmitidos en radio y televisión y registrados en el sistema de monitoreo del I.F.E. “cuyo monto aún debe ser determinado porque no están amparados en facturas ni en pautajes.”*

*“De este total de spots, 32, 867 corresponden a la televisión, según las cifras del mismo IFE. Si tan sólo el gasto unitario por cada uno de esos promocionales fuera de 10 mil pesos –una cifra realmente ridícula, dado que el precio promedio es de 50 mil a 100 mil pesos- estamos hablando de más de 320 millones de pesos cuyo destino se desconoce.”<sup>582</sup>*

Esta situación está lejos de la realidad que viven otros países. Villamil nos señala como ejemplo la regulación del espectro radioeléctrico en Alemania citando al director de la Central para Medios del estado de Baviera, Wolfgang Flieger, quien asevera que *“en todo el país en radio y televisión los tiempos son los mismos para todos los partidos, sin importar su tamaño”* y agrega que *“está prohibido que compren tiempo en medios públicos o privados, incluso durante el periodo electoral”*. También, nos dice Wolfgang Flieger, que *“ningún partido político o candidato puede ser dueño o tener algún tipo de participación accionaria en medios electrónicos”*, como en el caso italiano de Silvio Berlusconi, *“quien utilizó ampliamente su posición como accionista de estaciones de televisión para hacer su carrera política y subordinar la política a los intereses de sus propios medios.”<sup>583</sup>*

---

<sup>582</sup> *Ibidem.*, pág. 6.

<sup>583</sup> *Ibidem.*, pág. 7 y 8.

### 3.1.1.- POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El Dr. Raúl Trejo Delarbe nos proporciona los siguientes datos referentes a los tiempos de los partidos políticos en las campañas presidenciales del 2006 en México: *“los partidos políticos contrataron 251 horas de propaganda política en la televisión y la radio y en los noticieros y programas de discusión se invirtieron para esas campañas y sus candidatos presidenciales más de 6 mil 200 horas; lo que hizo de los medios de comunicación el substancial espacio de la contienda.”*<sup>584</sup>

Puntualizando los datos respecto a los gastos realizados por los contendientes a la presidencia, el Dr. Delarbe dice que *“en enero la campaña del candidato de la Coalición por el Bien de Todos había difundido 9 mil 861 segundos de anuncios pagados, entre los cuales había solamente 12 spots en horarios “triple A”*<sup>585</sup> *de la televisión nacional. En febrero, el tiempo total de sus anuncios en medios de radiodifusión se había triplicado y los espacios en horario preferente aumentaron 30 veces. La campaña de López Obrador compró espacios por 32 mil 761 segundos, de los cuales una porción estuvo ocupada por 365 anuncios televisivos en AAA.”* Por lo que toca a la campaña del P.A.N. detalla que la candidatura de Felipe Calderón *“tuvo en enero 24 mil 488 segundos de publicidad pagada -casi el triple que López Obrador- y solamente 12 spots en televisión de horarios AAA. En febrero los anuncios en televisión y radio de todo el país ocuparon casi 60 mil segundos y los spots televisivos, en horario preferente, de la campaña presidencial panista habían crecido a 828. Calderón tenía una presencia mayor que López Obrador tanto en total de espacios contratados como en spots AAA.”*

Por lo que toca a la campaña priista *“durante enero la campaña presidencial de ese partido difundió spots por un total de 7 mil 200 segundos, que eran casi la cuarta parte de los más de 24 mil que se transmitieron de la campaña presidencial*

---

<sup>584</sup> TREJO DELARBE, Raúl, “Mediocracia en las Elecciones, las Campañas Presidenciales Mexicanas del 2006 y los Medios de Comunicación, Elementos para un Balance”, óp. cit., pág. 170.

<sup>585</sup> Horario estelar o AAA de siete a doce de la noche.

*de Acción Nacional y los casi 10 mil de la campaña de la Coalición*".<sup>586</sup> Sobre los demás partidos dice: *"La campaña de Roberto Campa, el candidato de Nueva Alianza, tuvo alrededor de 13 horas y media en noticieros de televisión y radio durante enero y cerca de 22 horas en febrero. Patricia Mercado, candidata de Alternativa, ocupó espacios informativos por algo más de 24 horas en enero y un poco más de 22 horas en febrero."*<sup>587</sup>

Los datos del último mes de campaña arrojan para Roberto Madrazo, candidato del P.R.I. espacios de 93 horas; López Obrador, por la Coalición por el Bien de Todos apareció durante un total de 73 horas, y Felipe Calderón, del P.A.N., durante 70 horas. En noticieros de radio, López Obrador alcanzó una cobertura de 298 horas, Felipe Calderón tuvo difusión en espacios equivalentes a 220 horas, en tanto Madrazo recibió 198 horas.<sup>588</sup>

Por su parte, por mandato de la Comisión de Fiscalización de ese instituto, el I.F.E. puso a disposición del público resultados concentrados sobre el monitoreo de promocionales en radio y televisión, inserciones en prensa y anuncios espectaculares en la vía pública que promovieron a los candidatos federales durante las campañas electorales en el 2006. Para inversión publicitaria se procesaron un millón 391 mil 166 horas en más de 200 canales de televisión y más de 300 estaciones de radio. Diariamente se estudiaron 7 mil 602 horas y se detectaron un aproximado de 810 mil spots. El monitoreo muestral inició el 19 de enero y concluyó el 2 de julio de 2006. El I.F.E. monitoreo en televisión 120 noticieros y 21 programas; en radio 195 noticieros y 11 programas, es decir, 347 espacios noticiosos. Se grabaron 77 mil horas aproximadamente y se analizaron 243 mil 700 piezas periodísticas.

Los resultados se sintetizan en la siguiente tabla:

---

<sup>586</sup> TREJO DELARBE, Raúl, "Mediocracia en las Elecciones, las Campañas Presidenciales Mexicanas del 2006 y los Medios de Comunicación, Elementos para un Balance", óp. cit., págs. 183 y 184.

<sup>587</sup> Ibídem, páginas. 184 y 185.

<sup>588</sup> Ibídem, pág. 196

Cuadro No. 1: Monitoreo de promocionales de los candidatos a la Presidencia de la República (del 19 de enero al 31 de mayo de 2006).<sup>589</sup>

Candidato	Televisión		Radio		Prensa	Espectaculares
	Número de promocionales	Tiempo en segundos	Número de promocionales	Tiempo en segundos	Número de inserciones	Número
<b>Felipe Calderón</b>	7,738	175,492	77,678	1,427,054	206	910
<b>Roberto Madrazo</b>	5,216	136,009	41,941	1,067,266	616	1,881
<b>Andrés Manuel López Obrador</b>	7,650	155,298	49,694	1,011,156	464	46
<b>Patricia Mercado</b>	72	1,440	1,746	35,122	3	0
<b>Roberto Campa</b>	1,437	28,722	3,168	63,014	26	118
<b>Total</b>	22,113	496,961	174,227	3,603,612	1,315	2,955

A partir de la aprobación del nuevo reglamento de fiscalización para las elecciones del 2006, los partidos políticos y coaliciones asumieron la obligación de presentar al I.F.E. los informes sobre los gastos realizados durante las campañas electorales, para las candidaturas a diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, así como para la Presidente de la República. En estos informes los partidos reportaron los datos de los gastos erogados por los distintos candidatos en prensa, radio, televisión, anuncios espectaculares, salas de cine y páginas de internet. Dicha información se presentó en tres periodos para el caso de los candidatos presidenciales y en dos para los casos de candidatos a diputados y senadores. Estos informes fueron puestos a disposición del público en la página de internet del I.F.E.

Según estos informes los montos gastados por cada partido en medios electrónicos de comunicación considerando la inversión total en propaganda en prensa, radio y televisión fueron:

<sup>589</sup> Véase el portal de Internet del I.F.E.: [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

El PAN canalizó 221.4 millones de pesos en medios de comunicación, de los cuales 98.9 por ciento, es decir, 218.9 millones, llegaron a televisoras y empresas de radio. La Alianza por México gastó 367.7 millones de pesos y de ellos 94.3 por ciento, 346.9 millones, se destinaron a los medios electrónicos. La coalición Por el Bien de Todos pagó 359.1 millones de pesos, invirtiendo 357.8 millones, el 99.6 por ciento en radio y televisión. El Partido Nueva Alianza sólo gastó 23.1 millones de pesos, destinando 22.1 millones, es decir el 95.7 por ciento en los medios electrónicos. El Partido Alianza Socialdemócrata y Campesina invirtió sólo 6.6 millones de pesos y cien por ciento de los mismos se aplicó a la adquisición de espacios en la radio y la televisión. Los resultados se sintetizan en los cuadros siguientes<sup>590</sup>:

Cuadro No. 2. Gastos acumulados de las campañas políticas de Presidente de la República del 19 de enero al 28 de junio de 2006 (miles de pesos)

	PAN	CAPM	CPBT	PNA	PASC*
PRENSA	2, 505.23	20, 787.60	1,304.62	1,123.59	0
RADIO	91, 599.68	51, 945.19	89, 807.23	2,614.41	1, 752.04
TELEVISION	127, 276.52	294, 988.73	267, 987.50	19, 455.24	4, 881.47
TOTAL MEDIOS	221, 381.44	367, 721.52	359, 099.35	23, 193.24	6, 633. 51

CAPM: Coalición Alianza por México.

CPBT: Coalición por el Bien de Todos.

PNA: Partido Nueva Alianza.

PASC: Partido Alianza Socialdemócrata y Campesina.

\* Este gasto corresponde al periodo reportado del 16 de marzo al 15 de mayo. Para el periodo del 19 de enero al 15 de marzo, el partido informó no haber

---

<sup>590</sup> Equidad y Transparencia en la Contienda Electoral, Elecciones Federales 2006, Nuevo Reglamento de Fiscalización Régimen Electoral Mexicano y las Elecciones Federales 2006, Régimen Jurídico y Financiero de Los Partidos Políticos y Condiciones de Equidad en la Competencia Electoral, IFE, [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx), consultado en diciembre del 2008, págs. 36 a 39.

realizado gastos. Por otra parte, para el periodo del 16 de mayo al 28 de junio, el partido político no entregó el informe correspondiente.

Cuadro No. 3. Gastos acumulados de las campañas políticas de diputados por el principio de mayoría relativa del 19 de abril al 28 de junio de 2006 (miles de pesos)

	PAN	CAPM	CPBT	PNA	PASC
PRENSA	5, 466. 69	7, 486.12	748.58	29.24	NP
RADIO	17, 768.73	18, 259. 45	7, 327. 06	132.81	NP
TELEVISION	11, 478. 13	27, 718.01	37, 967. 57	72.50	NP
TOTAL MEDIOS	34, 713.55	51, 463.58	46, 043. 24	234.56	NP

Cuadro No. 4. Gastos acumulados de las campañas políticas de senadores por el principio de mayoría relativa del 19 de abril al 28 de junio de 2006 (miles de pesos)

	PAN	CAPM	CPBT	PNA	PASC
PRENSA	5, 888. 52	13, 928.70	1, 929.60	0	NP
RADIO	23, 328.36	34, 640.46	19, 144.90	85.65	NP
TELEVISION	43, 534.77	52. 089.04	89. 027.13	106.29	NP
TOTAL MEDIOS	74, 751.65	100, 658.20	110. 101.63	191.94	NP

Cuadro No. 5: Financiamiento a Partidos y Topes de Gasto para 2006 en pesos corrientes

(Cifras en millones de pesos)

Partido	Actividades Ordinarias	Gasto de Campaña	Apoyo para programas de radio y TV	Total	Financiamiento / Gasto máximo por partido.
PAN	573.3	573.3	0.2	<b>1,146.8</b>	<b>77.7%</b>
PRI	632.7	632.7	0.2	1, 265.6	85.8%
PRD	139.3	139.3	0.2	744.2	50.4%
PT	139.3	139.3	0.2	278.8	18.9%
PVEM	196.7	196.7	0.2	393.6	26.7%
CONVERGENCIA	137.3	137.3	0.2	274.8	18.6%

NUEVA ALIANZA	41.04	41.04	0.2	82.2	5.6%
ALTERNATIVA SDC	41	41.04	0.2	82.2	5.6%
TOTAL	2,133.3	2,133.3	1.6	4,268.2	
<b>INGRESOS COMBINADOS DE ALIANZAS</b>					
ALIANZA PRD-PT-CONV	648.6	648.6	0.6	<b>1,297.8</b>	<b>88.0%</b>
ALIANZA PRI-PVEM	829.4	829.4	0.4	<b>1,659.2</b>	<b>112.5%</b>

*Nota:* El gasto máximo por partido para 2006 será 1,475.3 millones de pesos.

### 3.1.2.- POR TERCEROS

El 28 de junio se instrumentó la utilización de la telenovela “*La fea más bella*”, transmitida por la noche por el canal 2 de *Televisa*, que según indicadores era la de mayor audiencia en la televisión mexicana. Para realizar proselitismo político a través de los contenidos de los programas televisivos, se utilizó a uno de los personajes para favorecer a uno de los candidatos, cuando en un diálogo afirmó: “*Hay que votar por el Presidente del empleo*”. La alusión al candidato del PAN en la telenovela pudo deberse a un posible trato comercial cuya legalidad debe ser estudiada. Tal vez *Televisa* quiso respaldar esa candidatura, lo que implicaría un franco quebrantamiento del interés general. Finalmente el acto político quedó sin ser objeto de análisis por parte del I.F.E., ni por parte de la institución que otorga las concesiones, la CO.F.E.TEL. y mucho menos por la autoridad penal como la Fiscalía Especial Para Delitos Electorales. Pero el uso de los medios para influir en el resultado de la elección a favor del mismo candidato por parte del Consejo Coordinador Empresarial, C.C.E., con la difusión de spots durante varias semanas de junio en contra de la candidatura de Andrés Manuel López Obrador, sí fue considerado violatoria de la ley.<sup>591</sup> En la sesión del I.F.E. del 22 de junio, los

---

<sup>591</sup> Trejo Delarbe, Raúl, “Mediocracia en las Elecciones, las Campañas Presidenciales Mexicanas del 2006 y los Medios de Comunicación, Elementos para un Balance”, óp. cit., pág. 196

consejeros de ese instituto acordaron que su presidente enviase una carta al Consejo Empresarial para requerirle la suspensión de tales anuncios. Como los spots del C.C.E. no señalaban de manera expresa a candidato o fuerza política algunos, había márgenes para considerar que no eran publicidad ilegal. Seis días más tarde el Consejo Empresarial accedió a la solicitud del I.F.E. Después de las elecciones del 2 de julio, la Coalición por el Bien de Todos consideró que esos spots habían formado parte de las condiciones de inequidad que enfrentó López Obrador. Cuando examinó los anuncios a partir de la queja de la Coalición, el Tribunal Federal Electoral estimó que la transmisión de ellos había constituido una *“irregularidad”*. Sin embargo, explicó, *“por sí misma, no es determinante para el resultado de la elección presidencial, ya que no obran elementos probatorios en autos que demuestren fehacientemente el impacto de los spots difundidos por el Consejo Coordinador Empresarial sobre la frecuencia e intensidad en que ocurrió su difusión, para establecer su grado de penetración entre los electores...”*<sup>592</sup>

### 3.2.- EL MONITOREO DE LOS NOTICIEROS Y PROGRAMAS POLÍTICOS.

La influencia política de la radio y la televisión se despliega también a través de los noticieros y programas políticos. Los medios de comunicación electrónicos se convierten en fuente de inequidad en la contienda dependiendo del tiempo que en estos espacios le dediquen a uno u otro candidato o candidata, apostándole de esta forma al que mejor se comprometa a respetar y desarrollar sus intereses.

Ernesto Villanueva hace un recuento de la distribución del tiempo dedicado a las campañas presidenciales en dos noticieros televisivos considerados de mayor cobertura nacional: Nos dice Villanueva que *“Durante las elecciones presidenciales de 1988 dos de los noticieros televisivos más importantes (24 horas y Día a Día) distribuyeron su tiempo de cobertura informativa de la manera siguiente: Carlos Salinas de Gortari, candidato del gobernante Partido Revolucionario Institucional, 83.141% del tiempo de pantalla; Manuel Clouthier, del*

---

<sup>592</sup> Ibídem, pág. 178.

*Partido Acción Nacional, 3.15% y Cuauhtémoc Cárdenas de la coalición de partidos agrupados en el Frente Democrático Nacional, 1.62%.”*

Refiriéndose a las elecciones de 1994 nos proporciona los siguientes datos: “en las elecciones presidenciales de 1994, del 25 al 29 de julio de 1994, el noticiario 24 horas otorgó cinco minutos con 42 segundos a Ernesto Zedillo, candidato del PRI; tres minutos, 10 segundos, a Diego Fernández de Cevallos, candidato del PAN, y dos minutos con 44 segundos a Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del PRD”<sup>593</sup>

Según el Dr. Raúl Trejo Delarbe, durante el mes de enero del 2006, el candidato presidencial Roberto Madrazo recibió casi 90 horas de cobertura en los noticieros monitoreados por el I.F.E.; Andrés Manuel López Obrador recibió 84 horas y Felipe Calderón 74. De estos totales, tanto los candidatos del PAN y del PRI recibieron en televisión alrededor de 19 horas cada uno, mientras que el candidato del PRD 14 horas. En la radio, Roberto Madrazo tuvo 71 horas, Felipe Calderón 55 horas y López Obrador 70 horas.<sup>594</sup>

De acuerdo con el monitoreo sobre el tratamiento de las campañas electorales federales que el I.F.E. realizó en noticieros y otros programas de radio y televisión, que por acuerdo de la Comisión de Radiodifusión de ese instituto se efectuó en 35 plazas de las 32 entidades federativas del país; analizándose 113 noticieros y 18 programas de televisión, así como 191 noticieros y 12 programas de radio, para un total de 334 espacios noticiosos; que implicó cerca de 77,000 horas, consistentes en más de 243,700 piezas periodísticas, y más de 20,000 distintos reportes, accesibles a través de la página de Internet del Instituto; se vislumbran los siguientes resultados:

Entre el 19 de enero y el 31 de mayo de 2006, por ejemplo, hubo un total de 153 mil 357 menciones, en todos los noticieros monitoreados en el país, del Partido

---

<sup>593</sup> VILLANUEVA, Ernesto, “Derecho Mexicano a la Información”, Editorial Oxford, México, 2000, pág. 62

<sup>594</sup> TREJO DELARBE, Raúl, “Mediocracia en las Elecciones, las Campañas Presidenciales Mexicanas del 2006 y los Medios de Comunicación, Elementos para un Balance”, óp. cit., pág. 184.

Acción Nacional (PAN), Alianza por México (APM), Coalición por el Bien de Todos (PBT), Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC), Nueva Alianza (NA) y al Proceso Electoral Federal.

El 25 por ciento de las 153 mil 357 menciones registradas hasta el 31 de mayo se presentaron en televisión, 37 mil 846, mientras que el 75 por ciento restante en radio, 115 mil 511.

El universo de 153 mil 357 menciones registradas entre el 19 de enero y el 31 de mayo equivale a 16 millones, 183 mil 948 segundos (4 mil 495 horas) dedicados por los noticieros de radio y televisión monitoreados a los partidos y/o coaliciones políticas antes mencionadas, así como al Proceso Electoral Federal.

En estos 133 días, hubo, en promedio, 34 horas diarias dedicadas a los temas de partidos políticos, coaliciones y el Proceso Electoral en los noticieros de radio y televisión.

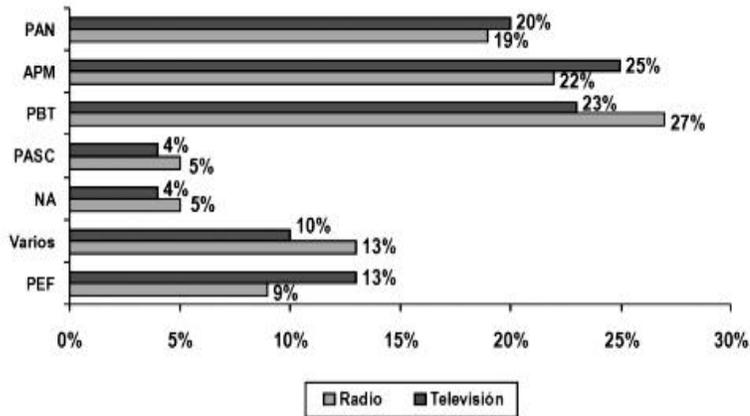
El 18 por ciento del tiempo total dedicado a las menciones se registró en televisión y el 82 por ciento restante en radio.

De las 153,357 menciones registradas, el 93 por ciento, 142 mil 189, fueron sujeto de valoración -positiva, negativa o neutra- conforme a la metodología empleada. Estas piezas noticiosas se encuentran dentro de los géneros de nota informativa, reportaje, análisis, editorial o crítica política y crónica.

El 7 por ciento restante de las menciones, 11 mil 168, no fue sujeto de valoración conforme a la metodología empleada, ya que se dieron en espacios de opinión, como son mesas de análisis, entrevistas, encuestas, sondeos y estudios de opinión, sátira política y debate.

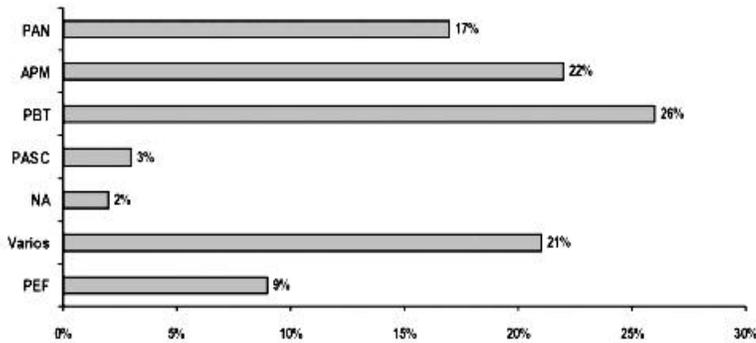
La distribución porcentual de menciones en los noticieros de radio y televisión monitoreados, por partido político o coalición del 19 de enero al 31 de mayo del 2006 se puede apreciar en las siguientes gráficas:

Gráfica No. 1



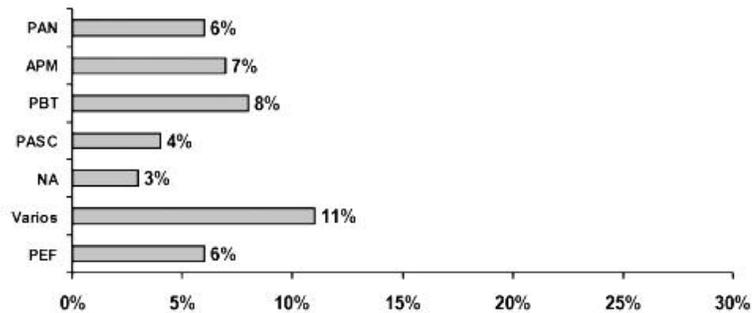
La distribución porcentual de segundos dedicados durante las menciones en los noticiarios de radio y televisión monitoreados, por partido político o coalición del 19 de enero al 31 de mayo se aprecia en la siguiente gráfica:

Gráfica No. 2



La distribución porcentual de menciones en espacios de opinión respecto al total de menciones detectadas en los noticiarios de radio y televisión monitoreados, por partido político o coalición del 19 de enero al 31 de mayo, se aprecia en la siguiente gráfica:

Gráfica No. 3



El estudio no dice si las menciones fueron a favor o en contra de los candidatos, son en esencia mediciones cuantitativas; pero en general, dice el Dr. Delabre, positivas en cuanto han influido en los concesionarios del espacio radioeléctrico porque no solamente son evaluados en cuanto a su imparcialidad y equidad, sino que el criterio generalizado es que debe tratarse a los contendientes electorales por igual en los medios. La falta de la medición cualitativa en el contenido de la información sobre las campañas electorales es una limitación, provocada, entre otras cosas por motivos metodológicos y limitaciones técnicas.<sup>595</sup>

Para el exconsejero del I.F.E. e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Jaime Cárdenas, la radio y la televisión mexicanas actuaron con parcialidad a favor del candidato del P.A.N., "*principalmente por el número tan grande de menciones negativas en los noticieros en contra de Andrés Manuel López Obrador*".<sup>596</sup>

<sup>595</sup> TREJO DELARBE, Raúl, "Mediocracia sin Mediaciones. Prensa, Televisión y Elecciones", óp. cit., pág. 486.

<sup>596</sup> CÁRDENAS, Jaime, "Campañas Electorales, Poder y Medios", óp. cit., pág. 11.

#### 4.- LA REFORMA ELECTORAL DEL 2008 Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

##### 4.1.- LOS ANTECEDENTES Y EL DEBATE.

Las elecciones del 2006 propiciaron una polarización entre la clase política electoral del país que confrontó dos visiones diferentes sobre el presunto camino democrático que debe seguir el país. De alguna forma, una de ellas se vio beneficiada por la intervención política de las empresas de la radio y la televisión a través de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, las propias radiodifusoras; así como la de los empresarios organizados en el Consejo Coordinador Empresarial y del propio Gobierno Federal mediante la propaganda que contrataron en los medios electrónicos de comunicación.

Considerada por la afectación al proceso electoral por esta intervención política, dispuesta por la necesidad de limitar el poder alcanzado por los concesionarios, eliminar la dependencia de los partidos hacia los medios de comunicación, atemperar la concentración del gasto electoral en dichos medios y acabar con la llamada “*guerra sucia*” expresada en los *spots* denigratorios y toda la *propaganda negra*; se impulsó la reforma electoral del 2008.

Ya antes de las elecciones del 2006 se había llamado la atención sobre el problema mediático en los procesos electorales. Se hablaba de una mayor soberanía política frente a la llamada “*mediocracia*” y de la necesaria fiscalización y limitación de los gastos de campaña que los precandidatos y candidatos políticos destinan a la televisión. Jenaro Villamil nos da cuenta, por ejemplo, del encuentro realizado en el ex convento de San Agustín, en Zacatecas,<sup>597</sup> organizado por el Centro para el Desarrollo Democrático del I.F.E. en junio de 2005. En este evento, legisladores locales, presidentes municipales, consejeros y magistrados electorales de diferentes entidades federativas señalaron: “*Los temas a discusión ponen de relieve la urgencia de una segunda generación de reformas electorales que regulen adecuadamente las precampañas, la transparencia y control del*

---

<sup>597</sup> VILLAMIL, Jenaro, “Equidad Endeble”, Revista Proceso No. 1522, 1 de enero del 2006, pág. 9.

*dinero en la política electoral, mayores facultades de fiscalización a los órganos electorales, el acceso a los medios de comunicación, la forma de integración de los poderes públicos y la participación ciudadana*”. Un tema central fue el de la disminución de los tiempos y de los recursos destinados a las campañas. Nos refiere Jenaro Villamil sobre el documento signado por los participantes: *“Acortar los tiempos de las campañas –señala el texto de Zacatecas- puede redundar en beneficio de la calidad de la democracia y el ahorro considerable de recursos públicos, sobre todo si se acompaña de reformas legales en materia de medios de comunicación que privilegien el uso de los tiempos del Estado en radio y televisión para campañas electorales.”* En este trabajo Jenaro Villamil nos alerta: *“Esta declaración surgió seis meses antes de que en la Cámara de Diputados se aprobara la Ley Televisa -1 de diciembre de 2005- y diez meses antes que el Senado de la República la ratificara el 31 de marzo de 2006, después de una discusión intensa.”*<sup>598</sup>

La reforma del 2008, también tuvo como antecedente la propuesta del legislador priista Carlos Rojas respecto de los artículos 190 y 191 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.<sup>599</sup> En la exposición de motivos de su iniciativa Rojas afirma que los principales problemas en el sistema electoral *“están vinculados con un elemento central que es la mediatización de las campañas políticas, con un gasto inadmisibles, sobre todo en una sociedad que padece enormes carencias.”* Después afirma que *“de lo que se trata es de evitar que se repita la inequidad en las elecciones y disminuir el gran costo económico que representan en la actualidad y, el cual, es financiado fundamentalmente con recursos públicos”*. Carlos Rojas elabora una proposición radical porque contempla los llamados *“tiempos oficiales”* que el gobierno tiene destinado en la radio y la televisión concesionada para que se dejen de usar para promover la obra pública en los periodos electorales y se distribuyan entre los partidos políticos y porque propuso la prohibición para que cualquier persona física o moral contrate

---

<sup>598</sup> VILLAMIL, Jenaro, “Poder- Dinero-Medios y Elecciones en México”, óp. cit., pág. 7.

<sup>599</sup> *Ibidem*, pág. 8.

propaganda ya sea favor o en contra de algún candidato. Con esta propuesta Carlos Rojas plantea impedir que se repita la llamada “*guerra sucia*” realizada a través de la radio y la televisión vía *spots* financiados por organismos privados, como fue el caso del proceso electoral del 2006 con los anuncios del Consejo Coordinador Empresarial en contra del candidato de la coalición “Por el Bien de Todos”, Andrés Manuel López Obrador, que generaron, entre otros factores, la inequidad en la contienda.

También el Comité Conciudadano para la Reforma Electoral, integrado por organizaciones como la Academia Mexicana de Derechos Humanos, Alianza Cívica, CENCOS, Incide Social, Red por la Participación Ciudadana, entre otras, sentó un precedente el 22 de mayo del 2007 con sus propuestas sobre reforma electoral. En la parte relativa a la propaganda electoral consideraron que:

*“Toda la propaganda o publicidad electoral deberá ser administrada y regulada por el nuevo instituto electoral. En relación con los medios de comunicación electrónica, se determinará el uso de tiempos oficiales y sólo en caso de ser necesario se contratarán espacios privados por parte del instituto”. También se propone que “los tiempos en medios de comunicación electrónica deberán ser igualitarios entre los contendientes; la diferencia derivada de la fuerza e historia de los partidos políticos podrá emplearse en otro tipo de publicidad y en actividades de campaña por la geografía y entidad de que se trate”.*<sup>600</sup>

El proyecto de dictamen para reformar ocho artículos constitucionales, que incluyeron la prohibición total a los partidos políticos para comprar tiempo en radio y televisión, fue presentado al Senado en septiembre del 2007. Además, el proyecto planteó que el I.F.E. fuera el organismo encargado de regular el acceso y la distribución de los tiempos del Estado en los medios electrónicos, contempló la reducción del 50% de los gastos en campaña presidencial y hasta del 70% en la elección intermedia, así como limitar a 90 días las campañas presidenciales y en 60 las de diputados federales.

---

<sup>600</sup> *Ibidem*, pág. 8.

Con la reforma se modificó el artículo 41 constitucional con el fin de prohibir la contratación de tiempo en radio y televisión por los partidos, pero a cambio se les otorga el acceso permanente a la radio y la televisión, exclusivamente a través del tiempo que el Estado disponga, conforme a la Constitución y las leyes aplicables de la materia. En la exposición de motivos se señala la dependencia hacia los medios electrónicos y el consecuente despilfarro del presupuesto. Recordando al proceso electoral de 1996 dice: *“Desde 1997 se ha observado una creciente tendencia a que los partidos políticos destinen proporciones cada vez mayores de los recursos que reciben del Estado a la compra de tiempo en radio y televisión; tal situación alcanzó en las campañas del 2006 un punto extremo, pues según los datos del IFE, los partidos destinaron, en promedio, más de 60% de sus egresos de campaña a la compra de tiempo en televisión y radio, en ese orden de importancia”*. En cuanto a los spots de la llamada guerra sucia se señala: *“A la concentración del gasto en radio y televisión se agrega un hecho preocupante, por nocivo para la sociedad y para el sistema democrático, consistente en la proliferación de mensajes negativos difundidos de manera excesiva en esos medios de comunicación (...) Pese a que las disposiciones legales establecen la obligación para los partidos políticos de utilizar la mitad del tiempo de que disponen en televisión y radio, para la difusión de sus plataformas electorales, esa norma ha quedado convertida en letra muerta, desde el momento en que los propios partidos privilegian la compra y difusión de promocionales de corta duración (20 segundos), en los que el mensaje adopta el patrón de la publicidad mercantil o es dedicado al ataque en contra de otros candidatos o partidos”*.

Según los legisladores, se trata de un *“nuevo modelo de comunicación social”*, con el que el Instituto Federal Electoral se convierte en la autoridad única con facultades para disponer del tiempo de radio y televisión tanto para usarlo para sus propios fines como para hacer efectivo el ejercicio de los derechos que la Constitución y la ley otorgan a los partidos políticos. También se obliga al Estado para que destine el tiempo disponible en radio y televisión durante los procesos electorales y se explica que *“se trata de un cambio del uso del tiempo del que ya dispone el Estado, no de la imposición del pago de derechos o impuestos*

*adicionales a los ya existentes*". Se fija un tiempo suplementario de tres minutos diarios en estaciones de radio y televisión, durante las campañas electorales. Se eleva a rango constitucional "*la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes o calumniosas para las instituciones o para los propios partidos.*" Asimismo, la prohibición de terceros para contratar o difundir mensajes de radio y televisión se convierte en norma constitucional. Propone que deberán existir sanciones aplicables a quienes infrinjan las nuevas disposiciones, que incluyan la atribución del I.F.E. de ordenar, en caso extremo, "*la suspensión inmediata de las transmisiones en radio o televisión que violen la ley, en los casos y cumpliendo los procedimientos que la propia ley determine*"<sup>601</sup>

En un comparativo histórico y a pesar de sus deficiencias, la reforma electoral constitucional y legal que fue aprobada por el Congreso de la Unión a finales del 2007 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de ese año y el 14 de enero de 2008, constituye una de las revisiones más extensas realizadas a la legislación electoral en México. Es evidente el cambio en las leyes y las instituciones electorales desde que en 1990 se aprobó el primer Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (CO.F.I.P.E.), por medio del cual se creó el Instituto Federal Electoral (I.F.E.) con el fin de garantizar la certeza electoral.

De esta forma, el proceso renovador se inició con un exaltado debate parlamentario que culminó con la aprobación de reformas sustanciales a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al CO.F.I.P.E. La reforma constitucional fue aprobada por un amplio consenso en ambas cámaras y en 30 de las 31 legislaturas locales que componen el constituyente permanente. Ésta entró en vigor el 14 de noviembre del 2007 y el nuevo CO.F.I.P.E. el 15 de enero de 2008.

---

<sup>601</sup> Véase *Gaceta* del Senado de la República, primer periodo ordinario, número de gaceta 112, del 12 de septiembre de 2007, páginas. 34 y 35; disponible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=5142&lg=60>

Esta legislación da respuesta a las demandas expresadas por políticos y ciudadanos tras las elecciones del 2006. Una de las principales fue la relativa a la necesidad de una legislación más rigurosa con respecto a la propaganda en los medios electrónicos de comunicación. Por otra parte, durante la última campaña electoral la contratación de mensajes por parte de terceros para apoyar o atacar a alguno de los candidatos suscitó reclamos de inequidad entre los partidos políticos afectados.

La regulación de la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión para fines electorales, contenida en el nuevo CO.F.I.P.E., promueve la realización de campañas electorales basadas en la presentación de propuestas y en el acercamiento a los ciudadanos. Asimismo, establece reglas de “*civilidad*” para el contenido de los mensajes de los partidos políticos y sus candidatos.

De acuerdo con la reforma, en el I.F.E. se concentra la administración única de los tiempos oficiales para la difusión de las campañas institucionales de las autoridades electorales (federales y locales) y en el ejercicio de las prerrogativas de los partidos.<sup>602</sup> Para tal efecto se creó el Comité de Radio y Televisión como el órgano encargado de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a los programas y mensajes de los partidos políticos (formuladas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos), realizar los monitoreos de radio y televisión, y garantizar que esta prerrogativa sea otorgada de manera imparcial y equitativa en los ámbitos federal y local.

La prohibición a los partidos políticos de contratar propaganda político electoral en radio y televisión para sí mismos se extiende a cualquier persona física o moral, incluyendo a los candidatos o precandidatos a cargos de elección popular, dirigentes y afiliados a un partido político, así como a los ciudadanos en general. Queda entonces prohibido a los concesionarios o permisionarios de radio y televisión vender espacios o publicidad a favor o en contra de un partido político o candidato. Estas prohibiciones se hacen efectivas a través de un régimen de responsabilidades y sanciones que incluye a los partidos políticos, funcionarios

---

<sup>602</sup> Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008, IFE, pág. 24

públicos, ciudadanos, asociaciones religiosas, concesionarios o permisionarios de radio y televisión, y a cualquier persona física o moral que contravenga las nuevas reglas de difusión de propaganda político electoral.

Para atender las quejas y denuncias referentes a presuntas infracciones a las disposiciones en materia de propaganda político-electoral en radio y televisión mediante el procedimiento sancionador correspondiente, el I.F.E. tiene la facultad de ordenar la suspensión inmediata o el retiro de los mensajes contratados por los partidos, coaliciones, candidatos o cualquier persona física o moral que puedan afectar el desarrollo de la contienda electoral o la imagen de un partido. Esta atribución comprende los mensajes que denigren a las instituciones o que calumnien a las personas.

La reacción de los concesionarios de los medios fue ofensiva y acompañada por empresarios e intelectuales y políticos reconocidos. Desplegaron una intensa campaña a través de las frecuencias que el Estado les concesionó.<sup>603</sup> Al decir de Alonso Urrutia, articulista del periódico "La Jornada", *"las posturas asumidas por Televisa y Tv Azteca ante el inicio de las precampañas (en las elecciones intermedias del 2009), con el consecuente incremento sustancial de los spots del Instituto Federal Electoral (IFE) y de los partidos políticos, es la respuesta al abrupto final del negocio que les significaban las elecciones. La tendencia creciente de inversiones partidistas en materia de publicidad, que rondó los 2 mil millones de pesos en 2006, se cambió por la difusión en tiempos oficiales de 23.5 millones de promocionales en estaciones de radio y televisión."*<sup>604</sup>

El planteamiento reformador no sólo estuvo motivado por la cantidad de propaganda que se contrata en la radio y la televisión, las enormes sumas de dinero que recibían los concesionarios de estos medios y el consecuente poder que se les confiere a través de ello; sino también por el contenido de dicha

---

<sup>603</sup> VILLAMIL, Jenaro, "Dinero Vs. Política", Revista Proceso, No. 1610, 9 de septiembre del 2007, páginas 16, 17, 18, 21 y 22.

<sup>604</sup> URRUTIA, Alonso, "Las Posturas de Televisa y Tv Azteca por el abrupto fin del negocio. La Millonaria publicidad electoral fue desplazada por 23.5 millones de spots", La Jornada, jueves 5 de febrero del 2009, pag.5

propaganda y quienes pueden y deben contratarla. Esto se derivó del controvertido proceso electoral del 2006 en el que tanto el I.F.E. como el Tribunal Federal Electoral tuvieron que resolver asuntos de esta índole. Por ejemplo, la Coalición por el Bien de Todos denunció ante el Instituto Federal Electoral los anuncios que acusaban a su candidato, Andrés Manuel López Obrador, como “*un peligro para México.*” Desde marzo del 2006, los partidos que impulsaron su candidatura habían presentado varios requerimientos. Los argumentos de peso eran la evidente orientación de las campañas “*hacia una confrontación nada edificante para la cultura cívica y muy distante del cotejo de ideas y proyectos que sería pertinente en una competencia civilizada.*” Por otro lado, el argumento a favor se podía sostener en que los partidos tenían derecho a definir con toda libertad la índole de sus campañas, aunque estuvieran cargadas de imputaciones mutuas.

El 21 de abril del 2006, el Consejo General del I.F.E. determinó que la mayor parte de los reclamos de la Coalición eran infundados pero que el P.A.N. debía suspender la difusión del mensaje en donde se decía que López Obrador había permitido delitos. Entre otras cosas los consejeros estimaron que “*las figuras políticas, al difundir sus propuestas, necesariamente se encuentran sometidas al ataque y al escrutinio público, siendo natural en todo proceso electoral, el debate, el contraste de las ideas, la crítica dura hacia sus propuestas políticas y al desempeño en general de todas sus actividades, con el objeto de contribuir a la formación de una opinión pública mejor informada*”<sup>605</sup>

Tanto la Coalición por el Bien de Todos como el Partido Acción Nacional se inconformaron con esa resolución ante el Tribunal Federal Electoral. El 23 de mayo del 2006 ese organismo, que es la última instancia para decisiones y quejas acerca del proceso electoral, consideró en una extensa sentencia que los spots contra López Obrador no estaban dedicados a propagar la plataforma del P.A.N.

---

<sup>605</sup> Consejo General, Exp. Jge/Pe/Pbt/Cg/002/2006, Resolución del Consejo General Respecto del Procedimiento Especializado Incoado por la Coalición “Por El Bien De Todos”, en Contra del Partido Acción Nacional, por Hechos Que Considera Constituyen Violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pág. 143.

sino a descalificar a su adversario. En esos anuncios, aduce el Tribunal,<sup>606</sup> no se *“emplearon frases intrínsecamente vejatorias o injuriosas, pero contravienen -la legislación electoral-, cuando se utilizan críticas, expresiones, frases o juicios de valor que, sin revestir las características anteriores, tienen por objeto o como resultado, la ofensa o la denigración de alguno de los sujetos o entes previstos en la norma”*.<sup>607</sup>

Para los magistrados del Tribunal el *“propósito manifiesto”* de los spots del P.A.N. no era *“difundir preponderantemente una crítica razonada, una oferta política o un programa electoral, sino por el contrario, empañar la imagen pública del mencionado candidato, toda vez que en forma directa y subliminal conducen a la población a formarse la imagen de que el candidato a la Presidencia de la República de la coalición ‘Por el Bien de Todos’, sea considerado como un auténtico peligro para el país...”*<sup>608</sup>

Los magistrados Eloy Fuentes Cerda y José de Jesús Orozco Henríquez presentaron un voto particular con la resolución SUP-RAP 31/06 disintiendo con la decisión mayoritaria, en el que argumentan por qué las expresiones contra López Obrador mencionadas en los spots panistas no les parecieron ilegales y por qué consideran indispensable defender la libertad de expresión en ese como en cualquier otro caso. Para los magistrados *“el ejercicio de las libertades públicas de expresión y de imprenta constituye un medio para el ejercicio, en general, de los derechos de participación política y, en particular, de los derechos fundamentales de carácter político-electoral, se les debe reconocer un mayor ámbito que cuando*

---

<sup>606</sup> El dictamen del Trife alude al párrafo p) del artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en donde se dice que es obligación de los partidos: *“Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas”*.

<sup>607</sup> MADRASO LAJOUS, Alejandro, *“Los Límites de la Libertad de Expresión, Comentarios a las Sentencias SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-34/2006 DEL T.E.P.J.F.”*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, pág. 18.

<sup>608</sup> *Ibidem*, pág. 19.

*se ejercen en otros entornos, pues tales libertades públicas pretenden afianzar el régimen democrático, el pluralismo y la formación de una opinión pública libre, entre otros bienes protegidos constitucionalmente*<sup>609</sup> También el Magistrado José de Jesús Orozco Hernández presentó un voto particular por su disenso con la resolución SUP-RAP-34/2006 indicando que *“la frase ‘López Obrador, un peligro para México’ no ataca los derechos de un tercero por demeritar la figura del candidato en función de cuestiones diversas de su carácter como servidor público que fue o por contener expresiones discriminatorias, además, no utiliza calificativos o expresiones intrínsecamente vejatorias, deshonrosas u oprobiosas, ya que el significado del término peligro va en función del contexto, esto es, en concepto del autor del mensaje, un candidato que llevó a cabo políticas públicas cifradas en el endeudamiento y por lo cual su eventual desempeño, en una segunda oportunidad, como servidor público haría que adoptara nuevamente políticas públicas deficitarias o no sanas para la economía nacional, en razón de sus efectos nocivos”*.<sup>610</sup>

A pesar de reiteradas exhortaciones y resoluciones, tanto del Instituto Federal como del Tribunal Federal Electoral, la *“guerra de spot”* continuó entre los partidos. Los acuerdos y sentencias llevaron más tiempo en ser substanciados y aprobados que la emisión de nuevos spots. Sin haber podido frenar la difusión de estos anuncios por la carencia de recursos legales suficientes, los magistrados terminaron reconociendo que esos promocionales pudieron haber tenido influencia en las campañas, pero que no había elementos suficientes para determinar en qué medida afectaron o no la decisión electoral de los ciudadanos.

También el I.F.E. ordenó al P.R.D. la suspensión de un spot en contra del candidato presidencial del P.A.N. La Coalición impugnó ese fallo y el 22 de junio el Tribunal Federal Electoral ratificó la decisión del I.F.E. con argumentos como *“El núcleo del mensaje que se pretende transmitir al auditorio es que Felipe Calderón Hinojosa, candidato presidencial postulado por el Partido Acción Nacional, realizó*

---

<sup>609</sup> Ibídem, pág. 82

<sup>610</sup> Ibídem, páginas 243 y 244.

*(y aún realiza, pues, según en el spot se afirma: ‘Y sigues encubriendo a los culpables’) hechos determinados y calificados como delitos por la legislación penal, siendo que tales hechos no están probados o la persona a quien se imputan no ha sido declarada jurídicamente responsable, lo que implica una imputación falsa al candidato en la participación de diversos delitos y, por lo tanto, una expresión calumniosa que, además, denigra al referido candidato, pues tales expresiones intentan desacreditarlo o descalificarlo frente al electorado al imputarle, sin sustento, ciertos delitos”<sup>611</sup>*

#### 4.2.- PROHIBICIÓN DE CONTRATACIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA POR TERCEROS Y CENSURA.

La reforma electoral enfrentó dos posturas. Una aboga por acotar poder a las empresas de la comunicación, sobre todo al llamado “*duopolio televisivo*”, y a la intervención del sector empresarial; considera que hay desigualdad si se permite la contratación particular porque la mayoría de los mexicanos no puede pagar un spot. La otra, denuncia que la reforma coarta la libertad de expresión como valuarte de la democracia y el derecho de cualquier persona a expresarse a través de los medios.

En contra de esta segunda posición declaró, por ejemplo, Héctor Larios Santillán, presidente de la Asociación a Favor de lo Mejor en los Medios quien planteó “*que el objetivo de esas modificaciones a las normas fue que esa libertad tenga límite y no rebase aquello que afecte la imagen o la carrera de aquellos que traten de ejercer alguna labor de carácter electoral en el país.*” Larios Santillán sostuvo que “*a través de las campañas se debe mandar un mensaje a los*

---

<sup>611</sup> TREJO DELARBRE, Raúl, “Mediocracia en las Elecciones, Las Campañas Presidenciales Mexicanas del 2006 y los Medios de Comunicación, Elementos para un Balance”, óp. cit., páginas 189 a 193. Véase también en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recurso de apelación SUP-RAP-49/2006 presentado por la Coalición por el Bien de Todos. Magistrado ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. México D.F., 22 de junio de 2006.

*ciudadanos sobre lo que los políticos harán al ejercer un cargo de elección popular.*<sup>612</sup>

La pendencia por la reforma terminó en la Suprema Corte. Un grupo de quince intelectuales interpuso una demanda de amparo contra la misma. Su acción legal encontró el respaldo de los consorcios de la comunicación y la difusión de sus argumentos incluyó a los espacios que éstos impetrantes de garantías tienen, sobre todo, en medios electrónicos, pero también en la prensa escrita. Su queja se fue, incluso, en contra de la Corte por los tiempos que dicha instancia se tomó para abordar y resolver su demanda. En una primera etapa, el Juez ante el que se presentó la demanda de amparo estudió y decidió sobre su admisión. En otra, donde el asunto lo asumió la Suprema Corte, ésta resolvió en un primer estudio si le daba entrada o no a ese y otros amparos similares.

La andanada contra el máximo tribunal del país se difundió en los canales del duopolio televisivo a tal grado que en Televisión Azteca se llegó a afirmar que la reforma constitucional convierte a México en una dictadura.<sup>613</sup> Para los quince intelectuales la imposibilidad para comprar espacios de propaganda en radio y televisión conculca su libertad de expresión. Refirieron en su demanda que la adición al artículo 41 constitucional, que establece: *“Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero”*; conculca la garantía individual expresada en el artículo sexto de nuestra constitución. Argumentan en la página 69 de su escrito inicial que: *“desde el momento mismo en que el artículo 41*

---

<sup>612</sup> SANTILLÁN, Larios, Presidente de la Asociación a Favor de lo Mejor en los Medios, “Descartan que reforma electoral coarte libertad de expresión, Notimex, Crónica del sábado 20 de octubre del 2007, Medios México, <http://mediosenmexico.blogspot.com/2007/10/descartan-que-reforma-electoral-coarte.html>.

<sup>613</sup> OLIVOS, Nelly, “La Reforma Tiene Cosas aberrantes: Salinas Pliego”, Revista Zócalo, año VII, Número 94, pág. 25.

*constitucional reformado modifica los valores superiores de la democracia deliberativa y limita a los hoy quejosos el ejercicio libre de su autonomía para expresarse, informar y generar la discusión pública sobre los temas que interesan a la sociedad; desde el momento mismo en que el citado artículo 41 reformado impone a los quejosos la obligación inmediata de abstenerse de contratar espacios en los medios de comunicación masiva, radio y televisión, en los que promuevan el debate público sobre la dirección social y donde prevalezcan los principios más que los intereses; y desde el momento mismo en que la reforma constitucional desalienta el ejercicio democrático, en tanto que éste exige la deliberación libre y pública sobre los méritos de las políticas a adoptar en el ámbito público; resulta que esta modificación constitucional altera y frustra el derecho humano a la libre expresión de las ideas y, por consecuencia, del derecho a informar”.*

El Dr. Raúl Trejo Delarbe refuta la postura de “los quince ciudadanos”, como él los llamó. Afirma que a pesar de la reforma los espacios de discusión e información seguirán existiendo en medios de toda índole incluyendo la televisión y la radio. Su punto de vista parte del criterio de que la libertad de expresión no depende de la posibilidad de comprar propaganda y que, en ese sentido, la legislación electoral tiene más de diez años que prohíbe a los particulares la compra de propaganda electoral en medios electrónicos. El problema, dice, era que no se imponían sanciones para los que infringieran la ley, lo que si hace la reforma constitucional al Código Electoral. Para el Dr. Delarbe la democracia deliberativa además de contemplar espacios de difusión y discusión públicas, también implica equidad para su desarrollo. “Se trata, dice, de que el peso del dinero de quienes podrían contratar espacios en radio y televisión no se convierta, como ya ha sucedido en México, en un factor disruptivo de tal equidad.” A nadie se le limita su posibilidad de expresión, “Lo único que no podrán hacer es pagar dinero por opinar en medios electrónicos.” Incluso agrega que “varios de los demandantes se encuentran en la situación inversa: a ellos las televisoras o radiodifusoras les pagan por opinar.” El Dr. Trejo Delarbe dice en su disertación que “la reforma constitucional no impone una “obligación inmediata” sino una

*restricción, que no es lo mismo. Y en los espacios que no se podrán contratar podría haber no solo mensajes edificantes y nobles sino, antes que nada, de acuerdo a la experiencia mexicana reciente, contenidos muy lejanos de los principios democráticos”.*

Pero también el Dr. Raúl Trejo Delarbe encuentra una deficiencia en la reforma. Dice que no quedó claro en el texto de la misma si la restricción de contratación de propaganda en medios electrónicos es solamente durante campañas electorales, o en todo momento.<sup>614</sup>

También la reforma provocó acciones de inconstitucionalidad que los partidos políticos llamados minoritarios promovieron en contra de varios preceptos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (CO.F.I.P.E.).

La Corte resolvió el 8 de julio del 2008. Decretó la inconstitucionalidad de tres preceptos del Código: el párrafo seis del artículo 22, que otorgaba facultades a los partidos para establecer exigencias en sus estatutos como requisitos de elegibilidad de candidatos; el párrafo cinco del artículo 96, que establecía la posibilidad de que los partidos coaligados pudieran pactar la transferencia de votos entre sí, llamada también “*cláusula de vida eterna*” y la sanción para las personas que adquirieran publicidad político-electoral en radio y televisión, prohibida por la ley, tipificada “*por el doble del precio comercial de dicho tiempo*”, establecida en las fracciones I, II y III del inciso “d” del artículo 354.

Respecto de los párrafos tres, cuatro y cinco del artículo 49 del CO.F.I.P.E., que establecen la prohibición para que los partidos políticos, por un lado, y los particulares, sean personas físicas o morales, por el otro, compren por sí mismos o a través de terceros propaganda en radio y televisión, normas contra las que ciertas televisoras, grupos empresariales y algunos intelectuales promovieron juicios de amparo por considerarlas violatorias de la libertad de expresión consagrada por el artículo sexto de la Constitución; la Corte resolvió posponer su resolución, pero se pronunció respecto a la congruencia y validez del Código

---

<sup>614</sup> TREJO DELERBRE, Raúl, “Inquietos Intelectuales”, Sección de “Sociedad y Poder”, “Opinión”, La Crónica de Hoy, jueves 3 de julio del 2008, pág. Uno.

Electoral referido con las disposiciones constitucionales.<sup>615</sup> Varios ministros se pronunciaron en torno a que la libertad de expresión no es absoluta y debe ser relativizada con otros principios que el sistema democrático planteado por la Constitución establece como, en primer lugar, el de la equidad en la competencia política. Dicho en otras palabras, a juicio de los 11 ministros de la Corte que en lo general votaron unánimemente el punto, el legislador no contravino la Constitución al establecer esas prohibiciones en la medida en la que reproducen prácticamente en sus términos lo que la reforma introdujo en el artículo 41 de la norma fundamental.<sup>616</sup>

Para Lorenzo Córdoba Vianello, profesor e investigador de la UNAM, adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas de esta institución educativa, la reforma electoral implica cambios sustanciales en la calidad y funcionamiento de la democracia. Afirma que los cambios logrados con la reforma son variados y profundos abarcando *“el sistema de partidos; la integración, funcionamiento y facultades del IFE y del Tribunal Electoral; el financiamiento y la fiscalización de los recursos partidistas, los procedimientos sancionatorios y las penas, la duración de campañas y precampañas; los calendarios electorales, y hasta aspectos no específicamente electorales como el reconocimiento del derecho de réplica. Se trató, en suma, de una serie de transformaciones con amplios alcances y grandes ambiciones.”* Pero también Lorenzo Córdoba reconoce limitaciones en la reforma, porque para él no se agota con los cambios constitucionales. Sostiene que *“como consecuencia de éstos resultaba necesario modificar un número importante de leyes secundarias para ajustar el entero marco legal a las disposiciones de la Carta Magna y permitir así el desarrollo y puntualización de los nuevos principios y disposiciones que ésta establecía.”* Esto no ha ocurrido, primero porque la reforma estableció un plazo de 30 días para que el Congreso de la Unión hiciera las adecuaciones legales, lo que no cumplió ya que el plazo espiró en diciembre del

---

<sup>615</sup> Resolución de Inconstitucionalidad reforma electoral del 2008.

<sup>616</sup> CÓRDOBA VIANELLO, Lorenzo, profesor e investigador de la UNAM, “La Reforma Electoral Va”, El Universal, Miércoles 9 de julio del 2008, pág. A17.

2007. Para rematar este hecho la misma constitución estableció otra fecha límite para la operación de las reformas. En su artículo 105 señala que no pueden realizarse modificaciones fundamentales a las leyes electorales en los 90 días previos al inicio del proceso electoral y hasta el término del mismo. Ello implicó que la fecha límite para terminar la operación legislativa fuera el día 2 de julio del 2009, considerando que legalmente el proceso electoral con el que se renovó la Cámara de Diputados en el 2009 comenzó con la sesión del Consejo General del I.F.E. en la primera semana de octubre del 2008.

El Congreso tuvo que abordar el asunto en un periodo extraordinario que agotó insuficientemente el tema en apenas dos días, el 19 y 20 de junio. Lorenzo Córdoba asegura que no se agotaron en dicho periodo todos los asuntos listados en la convocatoria. Asevera que *“de las 17 normas que originalmente fueron señaladas como las que requerían de una cirugía legislativa en diversos grados, sólo se concretaron cambios en seis leyes”* y agrega *“ni siquiera se dictaminó la Ley de Radio y Televisión que era una de las normas cuya modificación había motivado el llamado a sesiones extraordinarias.”* Sobre este proceso deliberativo del Congreso de apenas dos días Lorenzo Córdoba nos hace un recuento y expone: *“El más importante de los ordenamientos modificados fue el Cofipe — cuyos cambios se publicaron en enero pasado—, en donde se retomaron y desarrollaron muchas de las nuevas disposiciones introducidas en la Constitución (entre otros, el capítulo de acceso a los medios de comunicación, el de los renovados mecanismos de fiscalización, el de la nueva estructura y funcionamiento de varios de los órganos del IFE, el de los procedimientos sancionatorios, etcétera). Luego, en abril, vino la reforma a la Ley Orgánica del Congreso para establecer la competencia de los órganos internos de la Cámara de Diputados en la designación de consejeros electorales.”*<sup>617</sup>

---

<sup>617</sup> CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Una Reforma Electoral a Medias”, Revista Nexos, año 31, volumen XXX, número 368, agosto del 2008, pág. 9.

Finalmente, se modificaron también la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dotando de una nueva estructura al Tribunal Electoral, estableciendo entre otras cosas salas regionales permanentes y la renovación escalonada de los magistrados. También se establecieron nuevas competencias entre sus salas y se reguló el nuevo régimen de nulidades, así como la Ley de Instituciones de Crédito y el Código Fiscal para adecuarlos a la nueva disposición constitucional de que el I.F.E. está exento de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, que limitaba el seguimiento, investigación y su actuación en torno a los financiamientos de los partidos y las campañas.

Lorenzo Córdoba dice que fueron cambios indispensables y de importancia, pero también señala que insuficientes frente a las pretensiones de la reforma. Podríamos decir que fueron los cambios mínimos e imprescindibles para que la reforma constitucional fuera operativa, pero lejos estamos de un cuadro legislativo completo y exhaustivo. *“Ello resulta preocupante si pensamos que es con las normas actuales con las que las autoridades electorales (el I.F.E., el Tribunal Electoral y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales) tendrán que operar el proceso con el que se renovará, el próximo año (2009), la Cámara de Diputados...”* Por último, nos hace un recuento de los cambios que quedaron pendientes:

*“1. La Ley de Radio y Televisión en donde, además de las adecuaciones a las reglas que la Constitución establece en materia de acceso de los partidos políticos a esos medios electrónicos y de la regulación de las prohibiciones que en tema de compra de publicidad se determinan, debían incorporarse, entre otras, las sanciones para los concesionarios que violaran de manera grave y sistemática las reglas electorales —incluyendo la eventual revocación de la concesión.”*

En este punto en particular Lorenzo Córdoba hace una anotación importante. Refiere que de declaraciones del senador Ricardo García Cervantes, autor de la principal iniciativa para reformar esta ley, se deduce el fracaso en la reforma y denuncia que *“de hecho, la iniciativa ni siquiera fue dictaminada en las comisiones competentes ante la falta de quórum provocada por la ausencia de gran parte de*

los senadores del PAN y del PRI como consecuencia de las presiones que los concesionarios ejercieron para evitar que prosperaran las sanciones previstas en ella.” Concluye sobre este punto que *“la apuesta de la reforma por someter a los poderes mediáticos a la soberanía estatal se puso en entredicho y se demostró la capacidad de chantaje y de control que éstos ejercen sobre la clase política, y la volubilidad de esta última.”*

*“2. El Código Penal Federal, en particular por lo que hace al título de delitos electorales, que una vez más quedó intocado y sigue contemplando en exclusiva aquellos ilícitos que se establecieron originalmente desde 1994.”*

Los legisladores no sancionaron penalmente las conductas contrarias a la ley, como *“las prohibiciones relativas a la contratación de publicidad en medios electrónicos, a las limitaciones en el financiamiento a los partidos, el uso ilícito de recursos públicos para promoción política”,* lo que al decir de Lorenzo Córdoba *“habría fortalecido las penas administrativas que hoy están establecidas”*. El *“músculo penal”,* dice Lorenzo Córdoba, *“era un complemento necesario para hacer cumplir las nuevas reglas, sobre todo aquellas dirigidas a actores políticos y sociales particularmente poderosos y, por ello, con frecuencia impunes”*.

A pesar de ello, la Corte trató de enmendar la plana a los legisladores al imponer multas de 500 días de salario mínimo a las personas físicas o morales (partidos y empresas) que no acaten dichas prohibiciones y hasta de 100 mil días de salarios mínimos a los concesionarios de radio y televisión.<sup>618</sup>

También refiere Lorenzo Córdoba que quedó en el tintero: *“3. La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que habría podido concretar la real autonomía de la Fiscalía Especial Para Delitos Electorales a través de múltiples mecanismos como, por ejemplo, la ratificación de su titular por el Congreso, la garantía de su inamovilidad, etcétera.*

*“4. Las leyes de responsabilidades de los servidores públicos cuya reforma resultaba necesaria para incorporar las nuevas conductas prohibidas y sus*

---

<sup>618</sup> AVILÉS, Carlos, “Ministros respaldan COFIPE, avalan prohibir spot; multa de 500 días de salario mínimo a quien viole la regulación”, El Universal, 9 de julio del 2008, pág. A9.

*respectivas sanciones, habida cuenta que la reforma constitucional impone a los funcionarios públicos de todos los niveles de gobierno una serie de prohibiciones por lo que hace al desvío de recursos del Estado hacia la promoción política de algún partido o de algún individuo mediante la propaganda personalizada.*

*“5. Finalmente, la nueva ley para el ejercicio del derecho de réplica de la que depende el ejercicio y garantía de esa nueva prerrogativa individual reconocida por el artículo 6 constitucional.” Señala que la redacción aprobada sobre este derecho sólo establece que: “el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley”. Por lo que “al no existir todavía esa ley, el derecho resulta imposible de ejercerse; es, en suma, un mero derecho en el papel que aún no puede materializarse. Eso es sumamente grave, si se piensa que, aunque su alcance rebasa el ámbito meramente electoral, en éste cumple un papel importantísimo para propiciar un debate político más informado y objetivo”.*

*Dice Lorenzo Córdoba que la contemplación del derecho de réplica “es algo que causó escozor entre los defensores de los intereses mediáticos. Incluso llegó a afirmarse por algunos el carácter antidemocrático e injusto del mismo al obligar a los titulares de una concesión de radio o televisión (en la prensa la historia es distinta pues dicho derecho está regulado —mal, por cierto— en la Ley de Imprenta) a tener que perder espacio de transmisión precioso en conceder el derecho de réplica. De esta manera, no es de extrañar la existencia de presiones para dilatar la expedición de la ley en la materia.” Por lo que “el vacío legal es lamentable porque un derecho que es consustancial para la convivencia democrática y pacífica, es aún impalpable”.*

*Concluye su artículo diciendo que “el tiempo se agotó y la obligación del legislador de concretar la reforma quedó inconclusa”...<sup>619</sup>*

*Las deficiencias de la reforma señaladas por Lorenzo Córdoba se reflejaron desde antes. El periodista José Gil Olmos las hizo notar en un artículo que publicó el 24 de junio del 2008 en el cual opina que “Las mañanas para burlar la ley son una*

---

<sup>619</sup> CÓRDOBA VIANELLO, Lorenzo, “Una Reforma Electoral a Medias”, Revista Nexos, Jueves 7 de agosto del 2008, óp. cit., páginas 9 y 10.

*de las facultades distintivas que ahora están demostrando algunos políticos con aspiraciones a diversas candidaturas. Hoy así lo hacen los gobernadores Enrique Peña Nieto, Fidel Herrera y Humberto Moreira firmando contratos con Televisa. Y también quienes han empleado a extranjeros especializados para el manejo de su imagen.” Denunció en este trabajo que “Estos gobernadores y otros más como el de Puebla, Mario Marín, y el de Oaxaca, Ulises Ruiz, realizan un gasto extraordinario en propaganda disfrazada en los medios de comunicación, principalmente las televisoras, con las que últimamente encontraron un resquicio en la ley electoral para promoverse en horarios estelares.*

*“Se trata de una versión remasterizada de un viejo artificio propagandístico: la nota pagada. En los viejos tiempos algunos políticos acordaban con algunos reporteros el pago de sus servicios a fin de que alguna nota positiva para su imagen se publicara en su respectivo medio. Hoy esa misma estrategia se sigue pero bajo contratos bien establecidos con los dueños de estos medios. Por eso no es casual ni gratuito que desde hace dos años aparezca invariablemente en el noticiero de la noche de Televisa la imagen del gobernador Enrique Peña Nieto inaugurando obras, lanzando algún discurso sobre temas nacionales o asistiendo a actos políticos.” Gil Olmos dice sobre este caso en particular que “El caso de Peña Nieto es el más claro de esta nueva estrategia en la que los políticos aliados con los empresarios de medios evaden la ley electoral que impide utilizar los recursos y las obras públicas para el usufructo personal.*

*“Por el mismo camino van ahora los gobernadores de Veracruz, Fidel Herrera, y de Coahuila, Humberto Moreira, quienes ya empezaron sus respectivas campañas detrás de las mismas cámaras de Televisa, pero también en algunos periódicos en los que aparecen notas muy favorables a sus respectivos gobiernos” Remata diciendo “Es tan evidente este negocio de las televisoras que en horario estelar han difundido como una noticia importante que estos políticos sean los “padrinos” de decenas de quinceañeras en una fiesta colectiva pagada con el erario; o también la inauguración de una escuela, un hospital o simplemente la participación en un evento son difundidas como una noticia tan importante como la lucha contra el narcotráfico.”*

*“Los políticos mexicanos son reconocidos por su habilidad para burlar la ley. Han cultivado por muchos años el arte de evadirla sin recibir castigo, pero ahora lo hacen con la ayuda de cómplices como las televisoras, principalmente; pero también con la cooperación de asesores extranjeros que desde la campaña del 2000 han estado presentes en la vida política nacional. Vicente Fox contrató a Dick Morris y Rob Alyn para el manejo de su imagen, violando la Constitución que impide a extranjeros involucrarse en la política interna. Lo mismo hizo entonces Francisco Labastida, con Stanley Greenberg.*

En la elección pasada fue público que Felipe Calderón utilizó de nuevo los servicios de Morris, más los del español José Antonio Solá, infringiendo otra vez las normas constitucionales. Un hecho que el Instituto Federal Electoral ni siquiera tomó en cuenta.

En nuestros días ha aparecido otro asesor extranjero. Se trata del español Xavier Domínguez, quien está ofreciendo sus gracias profesionales a militantes del PAN, entre ellos a los senadores Gustavo Madero y Fernando Elizondo, así como al edil de Toluca, Juan Rodolfo Sánchez, a quien le creó una campaña utilizando un clon.

Conforme se vayan acercando las elecciones para renovar la Cámara de Diputados en el 2009 y la presidencial del 2012, seguramente seremos testigos de nuevas formas de evadir la ley por algunos de nuestros gobernantes para quienes lo importante es utilizar los recursos que tienen a la mano con tal de mantenerse en el poder.”<sup>620</sup>

---

<sup>620</sup> VILLAMIL, Jenaro, “La Gran Inversión”, Revista “Proceso”, No. 1703, 21 de junio del 2009, México, páginas 8, 9 y 10.

#### 4.3.- LAS NORMAS QUE COMPRENDEN LA REFORMA DEL 2008

##### I.- DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

###### ARTÍCULO 41:

(...)

*“III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.*

*“Apartado A. El Instituto Federal Electoral será la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:*

*“a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;*

*“b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;*

*“d) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado; d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;*

*“e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;*

*“f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y*

*“g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. “En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique. Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.*

*“Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.*

*“Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.*

*“Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.*

*“Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y*

*televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:*

*“a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;*

*“b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y*

*“c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.*

*“Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.*

*Apartado C....*

## II.- DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

*“Artículo 41.- 1. Son prerrogativas de los partidos políticos nacionales:*

*“a) Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión en los términos de los artículos 42 al 47 de este Código;*

*“b) Gozar del régimen fiscal que se establece en este Código y en las leyes de la materia;*

*“c) Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones; y*

*“d) Participar, en los términos del Capítulo Segundo de este Título, del financiamiento público correspondiente para sus actividades.*

*“Artículo 47.-*

*“1. Los partidos políticos, durante las campañas electorales, a fin de difundir sus candidaturas, independientemente del tiempo previsto en el artículo 44 de este Código, tendrán derecho a las siguientes transmisiones en radio y televisión:*

*“a) En el proceso electoral en el que se elija Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el tiempo total de transmisión para todos los partidos políticos será de 250 horas en radio y 200 en televisión;*

*“b) En los procesos electorales en que sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión, el tiempo de transmisión en radio y televisión corresponderá al 50% de los totales previstos en el inciso anterior; y*

*“c) Durante el tiempo de las campañas electorales, adicionalmente al tiempo a que se refiere el inciso a) anterior, se adquirirán, por conducto del Instituto Federal Electoral para ponerlos a disposición de los partidos políticos y distribuirlos mensualmente, hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos. En ningún caso el costo total de los promocionales excederá el 20% del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial y el 12% cuando sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión. Los promocionales que no se utilicen durante el mes de que se trate, no podrán ser transmitidos con posterioridad.*

*“2. Del tiempo de transmisión previsto en el inciso a), así como los promocionales previstos en el inciso c) del párrafo 1 de este artículo, corresponderá a cada partido político sin representación en el Congreso de la Unión un 4% del total. El resto se distribuirá entre los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión conforme a lo previsto en el párrafo 3 de este artículo.*

*“3. El tiempo de transmisión y el número de promocionales a que se refieren respectivamente, los incisos a) y c) del párrafo 1 de este artículo, se distribuirán entre los partidos con representación en el Congreso de la Unión, de la siguiente manera: el 30% en forma igualitaria, y el 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral.*

*“4. La duración de los programas en radio y televisión para cada partido a que se refiere el inciso a) del párrafo 1 de este artículo, será de 15 minutos, a petición de los partidos políticos, también podrán transmitirse programas de 5, 7.5 y 10 minutos del tiempo que les corresponda, conforme a la posibilidad técnica y horarios disponibles para las transmisiones a que se refiere este artículo.*

*“5. A fin de que los partidos políticos disfruten de la prerrogativa consignada en el inciso c) del párrafo 1 de este artículo, para la adquisición y asignación de los promocionales en radio y televisión se utilizarán el o los catálogos a que se refieren los párrafos 2 y 3 del artículo 48.*

*“6. La Secretaría Ejecutiva entregará los catálogos mencionados en el párrafo anterior a la Comisión de Radiodifusión, la que sorteará los tiempos, estaciones, canales y horarios que les correspondan a cada partido político atendiendo a lo dispuesto en los párrafos 2, 3 y 4 anteriores.*

*“7. La Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral tomará los acuerdos pertinentes a fin de que el ejercicio de estas prerrogativas, en los procesos electorales extraordinarios, se realicen con las modalidades de tiempos, coberturas, frecuencias radiales y canales de televisión, para los programas de los partidos políticos con contenidos regionales o locales. Este tiempo de transmisión de los partidos políticos no se computará con el utilizado en las emisiones del tiempo regular mensual a que se refiere el artículo 44 de este Código.*

#### *“Artículo 49*

*“1. Los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.*

*“2. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.*

*“3. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para*

su promoción personal con fines electorales. La violación a esta norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código.

“4. Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero. Las infracciones a lo establecido en este párrafo serán sancionadas en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código.

“5. El Instituto Federal Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios del Instituto y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas que la Constitución y este Código otorgan a los partidos políticos en esta materia.

“6. El Instituto garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos; atenderá las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinará, en su caso, las sanciones.

“7. El Consejo General se reunirá a más tardar el 20 de septiembre del año anterior al de la elección con las organizaciones que agrupen a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, para presentar las sugerencias de lineamientos generales aplicables a los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos. En su caso, los acuerdos a que se llegue serán formalizados por las partes y se harán del conocimiento público.

#### “Artículo 51

“1. El Instituto ejercerá sus facultades en materia de radio y televisión a través de los siguientes órganos:

a) El Consejo General;

- b) *La Junta General Ejecutiva;*
- c) *La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos;*
- d) *El Comité de Radio y Televisión;*
- e) *La Comisión de Quejas y Denuncias; y*
- f) *Los vocales ejecutivos y juntas ejecutivas en los órganos desconcentrados, locales y distritales, que tendrán funciones auxiliares en esta materia.*

*“Artículo 55*

*“1. Dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto Federal Electoral tendrá a su disposición cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.*

*“2. Las transmisiones de mensajes en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas de cada día. En los casos en que una estación o canal transmita menos horas de las comprendidas en el horario antes indicado, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión.*

*“3. El tiempo a que se refiere el párrafo 1 de este artículo será distribuido en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión. En los horarios comprendidos entre las seis y las doce horas y entre las dieciocho y las veinticuatro horas se utilizarán tres minutos por cada hora; en el horario comprendido después de las doce y hasta antes de las dieciocho horas se utilizarán dos minutos por cada hora.”*

*“Artículo 56.*

*“1. Durante las precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos, se distribuirá entre ellos conforme al siguiente criterio: treinta por ciento del total en forma igualitaria y el setenta por ciento restante en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior. Tratándose de coaliciones, lo anterior se*

*aplicará observando las disposiciones que resulten aplicables del capítulo segundo, título cuarto, del presente Libro.*

*“2. Tratándose de precampañas y campañas en elecciones locales, la base para la distribución del setenta por ciento del tiempo asignado a los partidos políticos será el porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos en la elección para diputados locales inmediata anterior, en la entidad federativa de que se trate.*

*“3. Los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, según sea el caso, participarán solamente en la distribución del treinta por ciento del tiempo a que se refiere el párrafo 1 de este artículo.*

*“4. Para la determinación del número de mensajes a distribuir entre los partidos políticos, las unidades de medida son: treinta segundos, uno y dos minutos, sin fracciones; el reglamento determinará lo conducente.*

*“5. El tiempo que corresponda a cada partido será utilizado exclusivamente para la difusión de mensajes cuya duración será la establecida en el presente capítulo. Las pautas serán elaboradas considerando los mensajes totales y su distribución entre los partidos políticos.”*

*“Artículo 57*

*“1. A partir del día en que, conforme a este Código y tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, conforme a las normas y procedimientos que se establecen en el presente artículo. Los candidatos sólo podrán hacer uso de los tiempos que les asignen su partido político, o coalición, en su caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 59, párrafo 1 inciso c).*

*(...)*

*“4. Los partidos políticos deberán comunicar por escrito a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, las estaciones, canales y horarios en los que tengan interés de contratar tiempos, conforme al primer catálogo que les fue proporcionado, a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección, por lo que hace a la campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y a más tardar el 31 de enero del año de la elección, para las campañas de senadores y diputados.*

*“Los partidos políticos deberán comunicar por escrito a la misma Dirección Ejecutiva, las estaciones, canales y horarios en los que tengan interés de contratar tiempos del segundo catálogo que les fue proporcionado, a más tardar el 28 de febrero del año de la elección por lo que hace a la campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a más tardar el 15 de marzo del mismo año para las campañas de senadores y diputado, la resolución que expida el Consejo General, den inicio las precampañas federales y hasta la conclusión de las mismas, el Instituto pondrá a disposición de los partidos políticos nacionales, en conjunto, dieciocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.*

*“2. Para los efectos del párrafo anterior la precampaña de un partido concluye, a más tardar, un día antes de que realice su elección interna o tenga lugar la asamblea nacional electoral, o equivalente, o la sesión del órgano de dirección que resuelva al respecto, conforme a los estatutos de cada partido.*

*“3. Los mensajes de precampaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del Instituto.*

*“4. Cada partido decidirá libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas con proceso electoral concurrente con el federal. Los partidos deberán informar oportunamente al Instituto sus decisiones al respecto, a fin de que este disponga lo conducente.*

*“5. El tiempo restante, descontado el referido en el párrafo 1 de este artículo quedará a disposición del Instituto para sus fines propios o los de otras autoridades electorales. En todo caso, los concesionarios de radio y televisión se abstendrán de comercializar el tiempo no asignado por el Instituto; lo anterior será aplicable, en lo conducente a los permisionarios.”*

#### *“Artículo 58*

*“1. Del tiempo total disponible a que se refiere el párrafo 1 del artículo 55 de este Código, durante las campañas electorales federales, el Instituto destinará a los partidos políticos, en conjunto, cuarenta y un minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.*

*“2. Los siete minutos restantes serán utilizados para los fines propios del Instituto y de otras autoridades electorales.”*

*“Artículo 59*

*“1. El tiempo a que se refiere el párrafo 1 del artículo anterior será distribuido entre los partidos políticos, según sea el caso, conforme a lo establecido en los párrafos 1 y 2 del artículo 56 de este Código.*

*“2. Los mensajes de campaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del Instituto.*

*“3. En las entidades federativas con elección local cuya jornada comicial sea coincidente con la federal, el Instituto realizará los ajustes necesarios a lo establecido en el párrafo anterior, considerando el tiempo disponible una vez descontado el que se asignará para las campañas locales en esas entidades.”*

*“Artículo 60*

*“1. Cada partido decidirá libremente la asignación por tipo de campaña federal de los mensajes de propaganda electoral a que tenga derecho, salvo lo siguiente: en el proceso electoral en que se renueven el Poder Ejecutivo de la Unión y las dos Cámaras de Congreso, cada partido deberá destinar, al menos, un treinta por ciento de los mensajes a la campaña de uno de los poderes, considerando las de senadores y diputados como una misma.”*

*“Artículo 61*

*“1. Cada partido político determinará, para cada entidad federativa, la distribución de los mensajes a que tenga derecho entre las campañas federales de diputados y senadores.”*

## **5.- AVANCES Y APORTACIONES PARA LA REFORMA LEGISLATIVA**

### **1.- LAS INICIATIVAS CIUDADANAS**

La necesidad de empujar una reforma en materia de comunicación ha ido revelándose como producto de la lucha de diferentes organizaciones, sectores y personalidades de la sociedad que desde dos décadas atrás vienen proponiendo

en acciones públicas, foros y debates sus planteamientos y propuestas, demandando además su representación en los medios. A pesar de ello, la Ley Federal de Radio y Televisión siguió intacta hasta el 2006, cuando la llamada “Ley Televisa” dio paso a la Acción de Inconstitucionalidad 26/2006 y a la resolución correspondiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 7 de junio del 2007. Nuevamente se generó una oleada de foros, conferencias y debates, y con ello un proceso que llegó a considerarse de cambios estructurales en materia de radio, televisión y telecomunicaciones. El ex senador, Javier Corral Jurado, definió esta coyuntura al afirmar que la nueva legislación debe recuperar los distintos proyectos que se encuentran en las Cámaras.<sup>621</sup> Tan sólo en el periodo del 28 de agosto de 2006 al 28 de febrero de 2008 se presentaron a la LX Legislatura, en ambas Cámaras, un total de 70 iniciativas de reforma a las Leyes Secundarias y Constitucionales, avaladas y suscritas por diversos grupos parlamentarios.

Esta coyuntura obligó la intervención del Senado de la República el 4 de julio de 2007, cuando la Junta de Coordinación Política acordó la conformación del Grupo Plural de Trabajo para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión que se integró por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios; el Presidente de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía; el Presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes; el Presidente de la Comisión de Estudios Legislativos; tres senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; dos senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; dos senadores del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; un senador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; un senador del Grupo Parlamentario de Convergencia Democrática y un senador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo. El objetivo planteado por el Senado de la República fue el de “*adecuar el marco jurídico de las telecomunicaciones y la radiodifusión a los principios de legalidad, pluralidad, inclusión, transparencia y*

---

<sup>621</sup> CORRAL JURADO, Javier, “Abajo la Ley Televisa, arriba la Corte”, Revista Zócalo, año VII, Número 89, julio del 2007, pág. 19.

*difusión, con un trabajo que atienda y tome como guía, con precisión e integridad, los resolutivos y principios rectores expuestos en la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*<sup>622</sup>. El Senado de la República consideró retomar los argumentos de inconstitucionalidad desarrollados en las conclusiones y resolutivos del Supremo Tribunal Constitucional en conjunto con el impacto de las nuevas tecnologías y de los nuevos mercados; la regulación de redes; un único marco normativo donde se regule la radiodifusión y las telecomunicaciones y se reconozca el progresivo papel de otros medios de distribución de contenidos audiovisuales en el ejercicio de la libertad de expresión y del pluralismo; las facultades del órgano regulador, la participación ciudadana y su independencia; las reglas de acceso a frecuencias, ampliación de servicios a los mismos operadores de radiodifusión, convergencia digital, concesiones y permisos y las referencias específicas sobre las áreas estratégicas en las que el Estado debe continuar ejerciendo sus funciones de manera exclusiva.

En su justificación para el desarrollo de esta tarea, el Senado sostuvo que el nuevo marco regulatorio también debe enfrentar las carencias jurídicas en cuanto a la relación de la radio y la televisión con la organización y el desarrollo de los procesos electorales, las obligaciones de los partidos políticos, las facultades del Instituto Federal Electoral, las formas de participación, los derechos y las obligaciones de los ciudadanos y de los medios de comunicación. Todo ello en concordancia con las reformas a la Constitución y al C.O.F.I.P.E. que intervienen de manera simultánea en la legislación en materia de radio, televisión y telecomunicaciones con los temas de administración de tiempos de Estado; nuevo modelo de acceso a televisión y radio al que los partidos, servidores públicos, organizaciones y ciudadanos quedaron sujetos conforme a la reforma constitucional; a las facultades del IFE en materia de radio y televisión; y a la

---

<sup>622</sup> Grupo Plural del Senado para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, Avances y Aportaciones para la Reforma Legislativa de Telecomunicaciones y Radiodifusión, Un Compromiso del Grupo Plural del Senado, Senado de la República, Mesa Directiva 2008, LX Legislatura, México, D.F., págs. 9 a 29

regulación de debates y requisitos técnicos adicionales para los concesionarios y permisionarios en la utilización de contenidos difundidos en la radio y la televisión.

El Grupo Plural realizó desde el 10 de octubre de 2007 hasta finales de enero de 2008, una serie de sesiones de trabajo consistentes en consultas a diversos actores sociales involucrados, afectados e interesados con el fin de darles participación en los temas del trabajo legislativo. Todas las sesiones fueron transmitidas en vivo o en diferido por el Canal de Televisión del Congreso para que todos los ciudadanos pudieran conocer las aportaciones y las deliberaciones. Los trabajos abordaron temas como los alcances de la Resolución de la S.C.J.N. en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, el contenido y los principios derivados de dicha sentencia y el esclarecimiento de los conceptos técnicos. Para ello, los senadores recibieron a diferentes órganos gubernamentales involucrados e interesados en el proceso como la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (CO.FE.TEL), la Comisión Federal de Competencia (C.O.F.E.C.O.), la Secretaría de Educación Pública, el Sistema Nacional de Productoras de Instituciones de Educación Superior (S.I.N.P.R.I.E.S.) y la Comisión Federal de Mejora Reguladora (CO.FE.ME.R.); a organismos comunitarios y asociaciones civiles como la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (A.M.A.R.C.), la Red de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación, A. C., la Corporación Universitaria para el Desarrollo de Internet (C.U.D.I.), la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (A.ME.D.I), Radio Independiente A.C., la Asociación Nacional de Telecomunicaciones A.C., (A.N.A.T.E.L.) y la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, A. C. También recibieron al sector empresarial a través de la Cámara Nacional de la Industria de las Telecomunicaciones por Cable (CA.N.I.TE.C.), la Cámara de la Industria de la Radio y de la Televisión (C.I.R.T.) y la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (CA.N.I.E.T.I.). Se atendió a organizaciones vinculadas con medios de comunicación e información indígenas como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Acudieron al llamado del Grupo Plural organizaciones gremiales extranjeras como el Sindicato

de Telefonía de Japón e instancias internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México y la Asociación Internacional de Radiodifusores (A.I.R.).

Como parte del plan de trabajo y con el objeto de intercambiar información y puntos de vista sobre el proceso de reforma, integrantes del Grupo Plural entrevistaron a diputados federales de las Comisiones de Gobernación, Radio y Televisión y Comunicaciones. Además, el Grupo Plural recibió diferentes participaciones y propuestas a través de la Convocatoria Pública Nacional para la Recepción de Propuestas, Lineamientos, Comentarios y/o Aportaciones Documentales en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, mediante la cual participaron, entre otros, la Procuraduría Federal del Consumidor (PRO.FE.CO.), Alejandra Lagos Vargas, directora de Canal 11, Magdalena Acosta, directora de la Cineteca Nacional, el ciudadano Carlos Pineda Guerrero y el despacho Salomón Padilla Abogados.<sup>623</sup> Fue tal el interés y la participación social que el Grupo Plural amplió la Convocatoria a asociaciones, organizaciones, instituciones y ciudadanía en general, con base en 7 ejes temáticos: 1. Jurisdicción y Competencia; 2. Régimen autorizante en materia de telecomunicaciones y radiodifusión y administración del espectro radioeléctrico; 3. Modernización y Convergencia Tecnológica; 4. Condiciones para que pueblos y comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación; 5. Régimen de medios públicos y comunitarios; 6. Contenidos y 7. Sanciones y Controversias. Se recibieron propuestas, entre muchas otras, de Carlos Silva, representante de Task Force México<sup>624</sup>, del Congreso Nacional de Comunicación Indígena, de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, de Ernesto Piedras, director de la Sociedad Civil The Competitive

---

<sup>623</sup> Véase Grupo Plural del Senado para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, “Avances y Aportaciones para la Reforma Legislativa de Telecomunicaciones y Radiodifusión, Un Compromiso del Grupo Plural del Senado”, óp. cit., páginas 175 a 180.

<sup>624</sup> Asociación Civil que impulsa la difusión, desarrollo, investigación, publicación y promoción del Protocolo de Internet “IPv6”.

Intelligence Unit, de la Universidad del Centro de México y de la Asociación de documentalistas, etc.<sup>625</sup> Durante todo el proceso se recibieron igualmente la propuesta de reforma constitucional presentada por los diputados del PRD Raymundo Cárdenas, Alfonso Suárez del Real y Claudia Lilia Cruz; de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión de, entre otros senadores, Guillermo Tamborrel Suárez y María Teresa Ortuño Gurza. En fin, el criterio de éstas entrevistas fue dar cabida y recolectar las aportaciones realizadas por organismos, instituciones, intelectuales, especialistas, científicos y sociedad civil.

La Metodología del Grupo Plural de Trabajo se sistematizó en el documento titulado “*Análisis previo al proyecto de reforma de Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión*”, entregado a cada uno de sus senadores integrantes por la Secretaría Técnica a partir de la Agenda Temática propuesta por el Pleno del Grupo Plural el 26 de septiembre de 2007. En este trabajo se expone la información analizada y sistematizada sobre los rubros que se deben abordar conforme a dicha agenda. Cuenta con 22 informes técnicos relativos a las aportaciones de las distintas asociaciones, dependencias y organismos. Diez informes técnicos tratan temas de telecomunicaciones relativos al órgano regulador, la administración del espectro, los títulos habilitantes, las políticas de competencia efectiva y transparencia, la competencia y comercializadoras, la inversión extranjera, la dominancia, los derechos de los usuarios, la cobertura social e interconexión. Se estructuran metodológicamente en secciones: el estado de la cuestión, el marco normativo actual, los razonamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un glosario, los escenarios de solución, alcances, observaciones, recomendaciones, estudios comparados internacionales, bibliografía y tablas de referencia de las aportaciones generadas por los distintos participantes en las sesiones de trabajo, así como el articulado de referencia en el marco normativo actual.

---

<sup>625</sup> Las propuestas y documentos serían publicados en la página [http://www.senado.gob.mx/telecom\\_radiodifusion/index.htm](http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/index.htm), en su apartado de “Aportaciones Documentales”

Tanto el procedimiento como el material recolectado, posicionaron al Grupo de Trabajo para realizar una reforma innovadora en la materia, con un vasto consenso social, producto de la participación de diferentes y múltiples sectores sociales y por tanto impregnada de su sentir. Lamentablemente todo quedó en la congeladora; pero por fortuna su trabajo aportó las opiniones y las propuestas de los grupos sociales que participaron. Ahora existe la argumentación que justifica y fundamenta el origen, los motivos y los objetivos de la conformación del Grupo Plural, así como de las aportaciones realizadas, 18 relatorías de las Sesiones de Trabajo hechas por la Secretaría Técnica; un documento central que resume y sistematiza de forma práctica y funcional los más de 150 documentos aportados por las instituciones y organismos en las sesiones de trabajo y los recibidos por convocatoria nacional; y un documento de Alternativas de solución por ejes temáticos donde se muestran en forma de síntesis las opciones, la situación actual, los escenarios de solución y las leyes aplicables.

## 5.2.- PRINCIPIOS Y CONTENIDOS PARA UNA REFORMA INTEGRAL

La base de una propuesta de reforma se encuentra recolectada y sistematizada por los trabajos del Grupo Plural. Su trabajo alcanzó a construir una ordenación que contiene los principios conceptuales y jurídicos, así como los parámetros temáticos que se perfilan como cimientos de una propuesta de estructura legislativa que se debe construir. Seguimos esta proposición del Grupo Plural, considerando que los rubros de la misma abarcan tanto los temas estratégicos para la Reforma conforme al sentir de los sectores sociales, organismos, instituciones y ciudadanía que se involucró, porque en ellos se expresan los conceptos doctrinales y jurídicos que deben sustentar el proyecto reformador.

Con base en ello la legislación deberá garantizar los principios democráticos de pluralidad, protección de la libre opinión pública, de la protección moral, libertad de expresión, derecho a la comunicación y derecho a la información; asimismo debe promover la producción, edición y difusión de contenidos diversos que proyecten la pluralidad y diversidad culturales para todo tipo de audiencias, destinados a

satisfacer sus necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento; que impulsen la sociedad de la información y el conocimiento; que promuevan la pluralidad, participación y valores democráticos y que garanticen el acceso, en condiciones de igualdad, de todos los grupos sociales a la comunicación y la información.

El “*Principio de Pluralidad*” tiene como objeto el de asegurar la expresión libre y pluralista de las ideas y corrientes de opinión. Regular los procesos de concentración de los medios audiovisuales y afirmar que el principio de libertad de explotación y utilización de los servicios de telecomunicaciones debe ser limitado en la medida requerida para la salvaguarda de la expresión pluralista de corrientes de opinión (derecho a la libre expresión y difusión de las ideas). El “*Principio de Protección de la Libre Opinión Pública*” representa el derecho de los ciudadanos al acceso a una comunicación independiente, libre y plural. Afirma que son éstos los principales destinatarios de la comunicación. La formación de una opinión pública libre sólo es posible si los usuarios de los medios de comunicación están en condiciones de ejercer una elección libre sin que los intereses privados ni los poderes públicos puedan sustituir sus propias decisiones ni puedan convertirse en mercancías. Por otro lado, implica, además, la protección del pluralismo de las corrientes socioculturales, ideológicas y políticas. El “*Principio de protección moral*” establece el respeto a la persona humana y su dignidad, la igualdad entre el hombre y la mujer, la protección de la juventud y la infancia. Implica la verificación de los contenidos de los mensajes publicitarios y la objetividad (veracidad) de la información recibida.

Los ejes temáticos que fincan la estructura de un proyecto de Ley de Radio, Televisión y Telecomunicaciones se presentan a continuación:

**I.- Órgano Regulador.** La necesidad de una autoridad que regule el servicio de las telecomunicaciones nace de su privatización y su consecuente apertura al mercado. En esta nueva situación, la regulación tiene como finalidad la de fomentar y mantener la competencia con el argumento de que ésta será el camino de beneficio para los usuarios en cuanto obtendrán más y mejores servicios, a menores precios. Con la digitalización la necesidad de la regulación a llevado a

competencias tanto en el ámbito de las telecomunicaciones como en el de la radiodifusión.

El crecimiento de los órganos reguladores de telecomunicaciones en el mundo ha sido producto de la política neoliberal y la ola de privatizaciones que bajo su cobijo se ha desarrollado en todo el mundo. Para 1990 se había constituido sólo 14 órganos reguladores, los que se incrementaron a 43 para 1995, a 124 para el año 2000 y 140 en el 2005.<sup>626</sup>

En cuanto a la composición, el órgano puede estar a cargo de una sola persona o de varias que actúan de manera colegiada. En muchos países, como México, la regulación de telecomunicaciones es una responsabilidad compartida entre el órgano regulador y la secretaría de comunicaciones. Sin embargo, la atención al interés público, al pluralismo, a la libertad de comunicación, de expresión e información, entre otros derechos, debe ser a través de un organismo colegiado con participación de la sociedad.

Los principios fundamentales que deben regir al órgano regulador son la independencia de las compañías de telecomunicaciones y demás agentes que va a regular y la autonomía con respecto a las autoridades políticas. La independencia pretende eliminar prácticas contrarias a la competencia, proveer acceso a recursos esenciales eliminando barreras artificiales de entrada, y fomentar conductas a favor de la competencia. Es un compromiso internacional con la Organización Mundial de Comercio, que obliga a que en nuestro país, la institución reguladora realice su actividad y tome sus resoluciones sin interferencia de los prestadores de servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión. La independencia también implica la inexistencia de vínculos entre los empleados del regulador con las empresas reguladas y su abstinencia de participar cuando surge un conflicto de intereses. Además, de acuerdo con la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económicos, la independencia del órgano regulador

---

<sup>626</sup> ÁLVAREZ, Clara Luz, "La Comisión Federal de Telecomunicaciones, ¿autónoma o cautiva", en "La "ley Televisa" y la lucha por el poder en México", Esteinou Madrid, Javier, Alba de la Selva, Alma Rosa, coordinadores, Colección Teoría y Análisis, Primera Edición, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, 2009, pág. 323.

significa que debe estar sujeto a rendición de cuentas. Por otra parte, la autonomía significa la ausencia de la injerencia política en su desempeño, dentro de un espacio de libertad en el ámbito de la decisión administrativa, capacidad de resolver, de manera imparcial, los problemas regulatorios, que de credibilidad y objetividad al funcionamiento del órgano regulador.<sup>627</sup>

La autonomía no se implementa en todos los países, como por ejemplo en Chile, en donde el ámbito de la materia es regulado por la Subsecretaría de Telecomunicaciones, que depende del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. En Estados Unidos, existe la Federal Communications Commission, una institución independiente del poder Ejecutivo que responde directamente al Congreso Federal. En Alemania, anteriormente a la instauración de un órgano regulador autónomo, el Ministerio para el Servicio Postal y las Telecomunicaciones, *Bundesminister für Post und Telekommunikation*, estaba a cargo del operador de telecomunicaciones, *Deutsche Telekom* y de la regulación de telecomunicaciones. En 1998, se evolucionó de la organización administrativa y regulatoria hacia una mayor autonomía, y competencia en otros sectores económicos, con el órgano regulador denominado *Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post*, encargado de las telecomunicaciones y el servicio postal, que respondía ante un ministerio de gobierno. En el 2005 se constituyó el *Bundesnetzagentur* como una autoridad federal superior independiente y con competencia en diversos sectores, a saber, telecomunicaciones, correo, electricidad, gas y ferrocarriles.<sup>628</sup>

En México, la institución reguladora es la CO.FE.TEL. cuya naturaleza jurídica reviste la forma de órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (S.C.T.), que al principio tenía competencia en telecomunicaciones tradicionales y con las Reformas del 2006, adquirió jurisdicción en materia de radio y televisión abierta.

---

<sup>627</sup> *Ibidem*, páginas 323 y 324.

<sup>628</sup> *Ibidem*, pág. 324

La actividad regulatoria se realiza a través de diferentes actos jurídicos, como la expedición de reglamentos, reglas o planes fundamentales; el otorgamiento de las concesiones y de los permisos; y las resoluciones del órgano sobre desacuerdos de interconexión. Estos actos jurídicos deben tutelar los principios de objetividad, que significa que cada acto regulatorio cumpla con los objetivos preestablecidos; de imparcialidad, en función del interés público y la máxima satisfacción de necesidades sociales; de no discriminación entre los concesionarios y permisionarios, para lo cual es importante que exista uniformidad y predicción en el actuar del órgano regulador en circunstancias iguales o similares; de la neutralidad tecnológica que se refiere a no obligar ni favorecer o beneficiar la utilización de una tecnología a favor de determinadas empresas; de la razonabilidad, que significa que las acciones sean las adecuadas y proporcionales; y de la transparencia y publicidad para evitar que la actividad regulatoria obedezca a presiones políticas o de las empresas concesionarias.

La O.C.D.E. afirma respecto a la independencia y autonomía de la institución reguladora: *“Las atribuciones legales por sí solas no son siempre suficientes para garantizar el uso eficiente de esas facultades si la agencia está sujeta a influencia externa del gobierno o de la industria regulada. Necesita estar respaldada por garantías institucionales adicionales en cuanto a recursos financieros asegurados o disposiciones contra conflictos de intereses del personal de nivel superior”*<sup>629</sup>

El primer informe técnico del documento *“Análisis Previo al Proyecto de Reforma de Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión”* establece que este sector debe contar con un órgano regulador con facultades adecuadas que aseguraren su independencia de los agentes regulados. Contiene las propuestas sobre la CO.FE.TEL., ordenadas por rubros como su naturaleza jurídica, integración, competencia general, atribuciones, transparencia y rendición de cuentas, entre otros. El documento ofrece información complementaria como distintos conceptos y modelos de órganos reguladores en el mundo y una tabla

---

<sup>629</sup> *Ibidem*, pág. 327.

con las propuestas específicas de CO.FE.TEL., CO.FE.CO., CA.N.I.E.T. y A.ME.DI. entre otras.

La definición de la naturaleza jurídica de este órgano parte del análisis de las tres instituciones jurídicas que regula nuestro orden normativo: a) órgano desconcentrado, b) organismo público descentralizado y c) organismo público autónomo.

La discusión sobre la definición jurídica de la COFETEL tiene en esencia la propuesta de convertirla en un organismo público autónomo, con facultades suficientes, obligaciones bien definidas, transparente, con rendición de cuentas. La autonomía debe elevarse a la esfera Constitucional para que su soberanía se cumpla tanto respecto de los poderes federales y estatales como de las empresas y entidades que debe controlar. La propuesta considera que debe ser un órgano emancipado del gobierno, con patrimonio propio, espacio autónomo y desconcentrado.<sup>630</sup>

Convertir al órgano regulador en un organismo autónomo con las características descritas implica una reforma Constitucional. Tendría que reformarse el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución, para eliminar la facultad del Ejecutivo Federal de otorgar las concesiones para la explotación y uso del espectro radioeléctrico. La plena autonomía del órgano regulador que debe introducirse dentro del texto constitucional no se limita a la capacidad técnica de los órganos desconcentrados, ni a la autonomía de gestión de las entidades paraestatales, se sitúa, cardinalmente, en lo prevenido por los artículos 3º, 6º, 7º y 25 de la Constitución General de la República. Los fundamentos de la transformación de la CO.FE.TEL. en un organismo público autónomo están en la definición democrática del desarrollo nacional; en el compromiso del Estado para garantizar el derecho a la información y la libertad de expresión; así como en los principios de propiedad originaria de la nación y de rectoría del desarrollo nacional.

---

<sup>630</sup> Véase: Propuesta de La Asociación Mexicana de Derecho a la Información al Grupo Plural para la Reforma de las Leyes de Radio y Televisión y Telecomunicaciones del Senado de La República, Alternativa Ciudadana, Amedi, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, México 2007, páginas 5 a 11.

El espectro radioeléctrico es un bien del dominio público conforme lo establece el artículo 27 de la Constitución Política en su cuarto párrafo. El principio de propiedad originaria de la nación, define que los beneficios del desarrollo técnico tienen que ser para la población, por lo que los avances tecnológicos que posibilitan que el espectro radioeléctrico sea aprovechable y útil en términos económicos, son patrimonio de las personas, y no pueden restringirse a quienes invierten para obtener una ganancia. Su carácter social exige la distribución proporcional de estos beneficios y esa es la obligación del Estado que se erige como representante de los intereses de la colectividad. Esta repartición es parte de un sistema de vida, una estructura jurídica y un régimen político, que se reivindica para el constante bienestar económico, social y cultural del pueblo.

Este planteamiento es congruente con el contenido de los párrafos quinto y sexto del artículo 25 de la Constitución Política de la República, que ubica al Estado como rector del desarrollo nacional y al mismo tiempo lo faculta para participar con los sectores social y privado para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo, fundamento que en materia de telecomunicaciones y radiodifusión le da la justificación legal al sector privado ya que el Estado tiene la obligación de apoyar e impulsar *“a las empresas de los sectores social y privado de la economía”*, cuidando la igualdad social y el interés público. Por lo que *“la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución”*. Las empresas de estos sectores de la actividad económica nacional están comprometidas por la ley a cumplir una función social para el *“mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”*. Por ello, no pueden estar orientadas por criterios estrictamente económicos y la obtención de ganancias. Al mismo tiempo, el Estado debe conservar en operación ciertas entidades paraestatales (sector público), en el sector de la radiodifusión y las telecomunicaciones.

Esta finalidad asignada a las telecomunicaciones y la radiodifusión, se deriva de su naturaleza de servicios de interés público, que exige el compromiso de informar verazmente para que la radiodifusión contribuya en forma relevante al

cumplimiento del principio constitucional que atribuye al Estado (no al Ejecutivo Federal) la obligación de garantizar el derecho a la información, respetar y promover la libertad de expresión; así como de *“contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de convivencia humana”* como lo estipula la Ley secundaria en concordancia con el 3º Constitucional. El artículo 5º de la Ley Federal de Radio y Televisión además conviene: *“Al efecto, a través de sus trasmisiones (los concesionarios) procurarán:*

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

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

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

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

La formación de una opinión pública a través de la radiodifusión no tiene que depender de determinados intereses políticos y económicos, condición que exige de los medios de comunicación inmunidad ante la influencia de los poderes públicos y privados. Los medios de comunicación son capaces de influir en la población para beneficio de intereses particulares propios de las cúpulas partidista, empresariales y del Ejecutivo Federal. La historia de la comunicación en nuestro país evidencia la relación de los medios de comunicación con el poder político y económico. La autonomía del órgano regulador representa el camino para que los medios de comunicación sean independientes de la voluntad del Presidente, de los cuerpos legislativos, o no ejerzan su dominio contrariando la Ley y el interés general haciendo prevalecer sus intereses por encima de los de la sociedad.

La necesidad de dotar a la CO.FE.TEL. de una naturaleza autónoma del Ejecutivo le permitirá cumplir con las necesidades colectivas sin intrusiones de los actores políticos y privados que ejercen un poder real. Así se establece la rectoría

del desarrollo nacional como una responsabilidad estatal y se fortalece el concepto de “*equidad social*” a que se refiere el artículo 25 de la Constitución General de la República, en correspondencia con el apoyo e impulso a los sectores social y privado de la economía, que ha sido y debe seguir siendo una obligación del Estado.

La reforma constitucional en la materia debe modificar el diseño contenido en el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución General de la República, en cuanto a que “*la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes*”. Debe suprimirse esta facultad del Ejecutivo en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, para que sea el Estado quien ejerza esta función a través de un organismo autónomo, eliminando así la discrecionalidad con que se maneja el espectro radioeléctrico en perjuicio de la sociedad y la democracia, que de acuerdo con el artículo 3º de la Constitución Política Mexicana, no sólo implica un régimen político con formas de representación y elección; sino que además es un sistema de vida sustentado en el constante progreso económico, social y cultural de la población.

Las otras dos posibilidades: órgano desconcentrado u organismo público descentralizado, no necesitan modificar la Constitución. No están en contradicción con lo estipulado por el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución de la República que brinda al Ejecutivo Federal la facultad de otorgar las concesiones o el uso del espectro radioeléctrico.

Hasta ahora la Constitución contiene la figura de órgano desconcentrado que se defiende con el argumento de que con ésta se confiere a la CO.FE.TEL. de “*autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión*”, tal como quedó plasmado en el artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones conforme a la reciente reforma. Sin embargo, como se ha demostrado en los hechos, el principio de independencia no se cumple, ya que la teoría administrativa es clara en cuanto a que los órganos desconcentrados sólo pueden contar con autonomía técnica,

pues su virtud es descentralizar la prestación de los servicios públicos a su cargo de las burocracias propias del sector central, pero siguen siendo órganos subordinados al Ejecutivo.

Aunque este rubro fue interés para una manifestación tibia de los organismos gubernamentales, es una posición firme y mayoritaria de las organizaciones sociales. En su aportación, a nombre de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, su presidente, Héctor Osuna Jaime, abordó el tema sólo a pregunta del senador Ángel Heladio Aguirre a quien contestó que *“las mejores prácticas apuntan a que sea un órgano transparente, que rinda cuentas”* e insinuó que debe responder al Legislativo como en E.U. e Inglaterra.<sup>631</sup> Por su parte, Eduardo Pérez Motta, presidente de la Comisión Federal de Competencia refirió que el fortalecimiento de lo que llamó el arreglo institucional de la CO.FE.TEL. significa darle *“autonomía técnica, operativa y presupuestal”*. Por su parte La Red de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación, A.C., se pronunció por convertir a la CO.FE.TEL. en un espacio autónomo y desconcentrado.<sup>632</sup> La defensa de la concepción del órgano regulador como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la realizaron entre otros, organismos empresariales de la industria como la Cámara Nacional de la Industria Electrónica de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (CA.N.I.E.T.I.), por medio de su presidente Eduardo Ruiz Esparza.<sup>633</sup>

La argumentación a favor de convertir la CO.FE.TEL. en un organismo autónomo la hacen, entre varios, la Asociación Mexicana por el Derecho a la Información (A.ME.D.I.), propuesta que apunta a adecuar el órgano regulador en la legislación mexicana, la CO.FE.TE.L., en un organismo independiente del gobierno. Diseña el criterio de que sólo mediante su transformación en organismo

---

<sup>631</sup> Véase Grupo Plural del Senado para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, “Avances y Aportaciones para la Reforma Legislativa de Telecomunicaciones y Radiodifusión, Un Compromiso del Grupo Plural del Senado”, óp. cit., p. 51

<sup>632</sup> *Ibidem*, pág. 58

<sup>633</sup> *Ibidem*, pág. 77.

público autónomo podrá cumplir con las facultades que la ley le confiere y operar con suficiente independencia. Señala que las limitaciones en este sentido de los órganos desconcentrados y de los organismos públicos descentralizados que regula el actual orden normativo en nada contribuyen a evitar la discrecionalidad que mantiene la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (S.C.T.) en el otorgamiento de concesiones, pues el hecho de desconcentrar la función técnica no impide la intervención de esta dependencia en los procesos de licitación del espectro y niega la transparencia en la decisión política de otorgar las concesiones, particularmente en lo que corresponde a radiodifusión.

Los órganos desconcentrados, según dispone el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, atienden los asuntos que son competencia de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, por lo que están jerárquicamente subordinados a dichas dependencias e implica que, en términos de la doctrina administrativa, la CO.FE.TEL. sigue siendo parte de la estructura de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que ésta mantiene la capacidad legal de revisar los actos del ente subordinado e incluso de modificarlos y hasta revocarlos a iniciativa de parte, conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El carácter actual de la COFETEL de órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, le resta capacidad para:

- a) Evitar la intervención del sector central, concretamente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en las decisiones trascendentes del proceso concesionario;
- b) Operar con la autonomía suficiente para enfrentar presiones políticas en la toma de decisiones, tanto del Poder Ejecutivo de manera directa o mediante la S.C.T., como de las grandes corporaciones de medios, particularmente cuando éstas son capaces de influir en los cuerpos parlamentarios y,
- c) Operar con criterios estrictamente técnicos, que generen certeza en los operadores y confianza en la población que recibe los servicios, como beneficiarios finales de la explotación del bien público involucrado.

Los organismos públicos descentralizados se encuentran definidos en la Constitución y su esfera reglamentaria en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, marco normativo que les atribuye capacidad para operar las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional, en las cuales no es posible enmarcar las tareas asignadas a la CO.FE.TEL. Conforme con lo dispuesto por el artículo 90 de nuestra Carta Fundamental, que regula la integración de la Administración Pública Federal, los entes paraestatales son, tal como lo señala el artículo 1º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, “*auxiliares de la Administración Pública Federal*”, a lo cual habrá de agregarse el hecho de que los organismos públicos descentralizados tienen personalidad jurídica propia lo que los diferencia de las dependencias del sector central que comparten la personalidad del Estado.

El primer párrafo del artículo 90 de la Carta Magna, refiere que la llamada Administración Pública Federal está constituida por los sectores central y paraestatal, de conformidad con la Ley Orgánica respectiva “*que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación*”. El segundo párrafo del artículo constitucional señalado además impone: “*las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos*”. Precisamente por su naturaleza “*auxiliar*” del sector central, los organismos públicos descentralizados forman parte del Ejecutivo Federal, y por tanto, pueden otorgar concesiones de conformidad con lo dispuesto por el párrafo quinto del artículo 27 de la Carta Magna.

Por ello resulta pertinente no perder de vista lo dispuesto por los párrafos cuarto y quinto del artículo 25 de la Constitución General de la República, que con la intención de asegurar la rectoría del desarrollo nacional por parte del Estado, ordenan:

“*El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo*

*siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan*"

*"Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo".*

Así, el artículo 28 de la Constitución enlista los rubros de la economía en los cuales resulta aplicable la denominación de "áreas estratégicas", para lo cual se han creado las empresas de participación estatal y organismos descentralizados necesarios para asegurar su operación exclusiva por parte del sector público paraestatal. También la ley reglamentaria del artículo 90 de la Constitución General de la República (Ley Federal de las Entidades Paraestatales), en su artículo 6º señala que se consideran como tales *"las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares"*.

Al respecto, el artículo 28 de la Carta Magna en su párrafo cuarto atribuye este carácter a la *"comunicación vía satélite y los ferrocarriles"*, pues los artículos 25 y 26 establecen los principios generales relacionados con la Rectoría Económica del Estado y el Sistema Nacional de Planeación Democrática. El párrafo quinto del artículo 28 Constitucional indica que *"el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí con los sectores social y privado"*.

Conforme a lo argumentado hasta este momento, pareciera congruente atribuir a la CO.FE.TEL. la naturaleza de organismo público descentralizado, pues la regulación de las telecomunicaciones y la radiodifusión son materias que claramente encajan en lo dispuesto por la parte final del artículo 6º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en cuanto a que las áreas prioritarias tenderán, entre otras finalidades, *"la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares"*.

Sin embargo, es el artículo 14 de la citada ley reglamentaria la que nos permite aclarar las finalidades de los organismos públicos descentralizados, para derivar, de dichas hipótesis legales, que la CO.FE.TEL. no puede operar con tal

naturaleza. Conforme al citado ordenamiento, los organismos de este tipo son “*personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cuyo objeto sea:*

*“I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;*

*“II. La prestación de un servicio público o social; o*

*“III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”.*<sup>634</sup>

En términos de la fracción I del citado artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las áreas estratégicas a que se refiere el artículo 28 de la Constitución General de la República dan lugar a la creación de organismos descentralizados, en los cuales sólo tiene participación el sector público. Los casos más significativos son el petróleo, los correos y la electricidad. En lo que corresponde a las áreas prioritarias para el desarrollo nacional, en donde pueden participar tanto el sector público como el privado, están los casos que también señala de manera expresa el artículo 28 de nuestra Carta Fundamental: la comunicación vía satélite y los ferrocarriles. En lo que corresponde a la autorización a que se refiere la fracción II del artículo 14 de la de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, existen empresas privadas que prestan un servicio público, incluso en las materias de radiodifusión y telecomunicaciones; como por ejemplo, la empresa privada Teléfonos de México, que mediante la autorización estatal presta el servicio público de telefonía (telecomunicaciones), en tanto que un organismo público descentralizado, dedicado a la radiodifusión, lo encontramos en la figura del Instituto Mexicano de la Radio.

Finalmente, en lo que corresponde a la tercera y última hipótesis que regula la Ley Federal de las Entidades Paraestatales para autorizar la creación de organismos públicos descentralizados, está el caso de las instituciones de

---

<sup>634</sup> Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, última reforma publicada en el D.O.F. el 28 de noviembre del 2008, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Documentación Información y Análisis, pág. 3.

asistencia o seguridad social (Lotería Nacional para la Asistencia Pública y el Instituto Mexicano del Seguro Social, por anotar los casos más relevantes).

Queda claro, con lo anterior, que más allá de discutir si los entes paraestatales y entre ellos los organismos públicos descentralizados son parte integrante del Ejecutivo Federal, su carácter auxiliar de la Administración Pública Federal se cumple con:

- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- La prestación de un servicio público o social; o
- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Es así que, conforme a los argumentos expuestos, las atribuciones que la Ley otorga a la CO.FE.TEL. no se inscriben, de ninguna manera, en las hipótesis legales enunciadas con anterioridad, de ahí que sea concluyente que no puede tener el carácter de organismo público descentralizado. Su naturaleza actual de órgano desconcentrado, implica limitaciones que le impone la propia dependencia coordinadora del sector (S.C.T.), en virtud de estar en una relación de subordinación respecto del Titular de la dependencia de la cual forma parte, las que no tendría en caso de transformarse en un organismo público autónomo.

Por ello, lo conducente sería modificar la Constitución Política para que la CO.FE.TEL. cuente con autonomía plena y administre el espectro radioeléctrico, con una visión social, acorde con los postulados de diversos principios constitucionales, que son los que enmarcan sus atribuciones, tanto en materia de telecomunicaciones como en radiodifusión.

Por todo, el órgano regulador deberá tener la mayor autonomía y la mayor cantidad de facultades de escrutinio y sanción posibles para regular integral y eficazmente la utilización del espectro radioeléctrico así como otras formas de difusión en las telecomunicaciones.

El órgano regulador debería tener atribuciones, entre otras, para:

- a. -Regular los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones.
- b. -Administrar el uso del espectro radioeléctrico.

- c. -Resolver sobre el otorgamiento, la renovación y la revocación de concesiones y permisos en esas áreas así como acerca de la modificación de los títulos de concesión o los permisos correspondientes.
- d. -Decidir acerca de las sanciones que se derivarían del incumplimiento de la legislación en estos campos.
- e. -Clasificar los contenidos de radio y televisión de acuerdo con las normas establecidas en la legislación.
- f. -Garantizar el cumplimiento del derecho de réplica.

La composición del órgano regulador, CO.FE.TEL., influye determinantemente en su independencia. La necesidad de una separación de este organismo conduce en muchos casos a que su designación se realice en el Senado a través de una mayoría cualificada. Sin embargo, este mecanismo tiene el inconveniente de que la elección puede estar vinculada con los resultados electorales o expresarse como consecuencia de un reparto de cuotas y la consecuente subordinación a los partidos políticos, del gobierno o representantes de los medios.

Es por ello que debe considerarse la participación social en la designación de los miembros de la autoridad reguladora. El sistema Francés salta a la vista en este sentido. De él se puede retomar los criterios de designación que atribuyen una intervención del Estado en el nombramiento, por ejemplo, de la mitad de sus miembros y la otra mitad, deben ser representantes de radioyentes y telespectadores, prensa escrita, medios electrónicos y personalidades cualificadas en esta materia. Por lo que respecta a la nominación estatal puede contemplarse que un tercio lo elija el Presidente de la República, otro tercio el Presidente del Senado y el último tercio el Presidente de la Cámara de Diputados. Además debe incluirse la participación del Poder Judicial a través del consejo de la Judicatura o la S.C.J.N. La participación ciudadana puede ocurrir a través de un órgano nuevo, como un Consejo Nacional del Derecho a la Comunicación, con funciones de asesoramiento, convergencia, vigilancia, elección, publicidad y transparencia e integrado con representantes de organizaciones profesionales de la comunicación, de organismos públicos, privados y comunitarios de la radio y la televisión, de asociaciones culturales y de educación popular, asociaciones familiares y sociales,

asociaciones de consumidores, representantes de los trabajadores, representantes de la prensa escrita, personalidades del mundo cultural y científico, expertos en familia, niñez y juventud, personalidades de las letras, las artes, la cultura e intelectuales que representen diferentes ámbitos del pensamiento. Este Consejo Nacional será la instancia que elija la otra mitad del órgano regulador. En éstas instituciones deberán diluirse el Consejo Nacional de la Comunicación que depende de la Secretaría de Gobernación y del Comité Consultivo de Tecnologías Digitales para la Radiodifusión, creado en julio de 1999, con facultades para emitir recomendaciones al secretario de Comunicaciones y Transportes sobre las acciones legales, administrativas y técnicas para la adopción de las tecnologías digitales en radio y televisión.

**II.- Administración del Espectro Radioeléctrico.** El espectro radioeléctrico es propiedad de la nación, por tanto el uso del mismo debe estar regulado con base a los principios derivados de su naturaleza, los derechos de los ciudadanos como los de a la comunicación, la información y la libre expresión; además del beneficio general de la sociedad. La utilización de este recurso con propósitos comerciales tiene que ser a cambio de una contraprestación económica, privilegiando el servicio que recibirá la sociedad, la búsqueda de la calidad, la competencia y el interés social. Ninguna concesión debe ser por tiempo indefinido.

Dentro del proceso de consulta para la reforma a las Leyes de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión convocada y organizada por el Senado de la República, el 7 de noviembre del año 2007, la A.M.E.D.I presentó su propuesta de reforma para una nueva Ley de Medios.

En el preámbulo, el entonces Senador, Javier Corral Jurado, quién también habló a nombre de su Consejo Directivo, dijo: *"...Los grandes medios de comunicación han permanecido acaparados por un puñado de concesionarios. El privilegio de difundir por radio y televisión ha estado supeditado al capricho o la conveniencia del poder político. Los contenidos en muchos de esos medios han estado definidos por el afán de lucro y no por la responsabilidad social. El acaparamiento y la incapacidad para enfrentar el contraste y la diversidad han llevado a las corporaciones mediáticas más influyentes a oponerse militantemente*

a cualquier apertura que propicie la competencia, especialmente en la televisión abierta.

*“La acumulación de muchos recursos comunicacionales en pocas manos reforzó el poder que de por sí confiere siempre el privilegio de acceder a una concesión de radio o televisión. Y esa capacidad de influencia, convirtió a los principales concesionarios en un poder que en ocasiones se ha colocado al margen del Estado y ha querido sobresalir por encima de las instituciones legales. Ese afán acaparador les permitió incluso, a los consorcios comunicacionales, promover y lograr la aprobación de una reforma legal que ampliaba los privilegios que ya tenían.”*

*“...El avance tecnológico de los años recientes ha propiciado la existencia de nuevos y cada vez más difundidos recursos para almacenar, propagar y reproducir cantidades de información crecientemente cuantiosas. Sin embargo el desarrollo en nuestro país de esos recursos ha sido limitado y desigual. No han existido políticas públicas suficientemente amplias y capaces de proporcionar a la mayoría de los mexicanos acceso franco, constante y de calidad lo mismo a tecnologías interactivas como Internet y la telefonía que a medios de difusión como la televisión y la radio. La brecha digital se ha añadido a otros factores de escisión social que ya padecíamos. Los proyectos estatales para utilizar Internet se han limitado a promover la administración y la gestión electrónicas pero no han propiciado el aprovechamiento de tales recursos por parte de los ciudadanos. La telefonía, tanto fija como celular, ha tenido una expansión considerable aunque hay zonas del país en donde se han desarrollado de manera irregular. También en esta área de las comunicaciones el interés monopólico ha obstaculizado la diversificación de empresas que, junto con una auténtica y eficaz regulación estatal, podría mejorar la calidad y reducir los precios al consumidor de tales servicios.”<sup>635</sup>*

---

<sup>635</sup> DI-BELLA ROLDÁN, Julio, “Conclusiones Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, Senado de la República, LX Legislatura, México, D.F., martes 6 de mayo del 2008, pág. 2.

La libertad de expresión no puede restringirse a las formas que adoptan los medios electrónicos privados en nuestro país. La radiodifusión es una forma de ejercicio del derecho a la información, la comunicación y la cultura, y no un simple negocio comercial. La radiodifusión es un servicio de carácter esencial para el desarrollo social, cultural y educativo de la población, por el que se ejerce el derecho a la información; por ello la falta de condiciones para la existencia de medios ciudadanos y comunitarios en México contraviene los principios contenidos en la legislación vigente y reivindicados por la S.C.J.N. en su sentencia 26/2007 y es una manifestación de la restricción que contrariando la Ley se le impone a los ciudadanos y sus organizaciones. Por lo tanto deben fortalecerse las condiciones jurídicas y de apoyo institucional para el desarrollo de medios comunitarios y ciudadanos que incorporen a diversos sectores de nuestra sociedad en el uso del espectro radioeléctrico.

Como este espectro es un recurso natural y un bien finito, limitado y de interés público, el Estado es responsable de desarrollar una administración racional y eficiente, que equilibre y pluralice su uso y aprovechamiento para que alcance para todos mediante una eficiente política pública y reglas transparentes y equitativas.

El poder monopólico de algunas empresas de la radio y la televisión constituye un freno incuestionable para el progreso de la radiodifusión y las telecomunicaciones, tanto en México como en el mundo. Julio Di-Bella Roldán, Secretario Técnico del Grupo Plural de Trabajo del Senado de la República para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, afirmó que las empresas *“que tienen poder de mercado pueden subir sus precios, restringir el abasto y/o reducir la calidad de los servicios sin perder participación de mercado.”*<sup>636</sup>

---

<sup>636</sup> DI-BELLA ROLDÁN, Julio, “Conclusiones Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, Senado de la República, LX Legislatura, México, D.F., martes 6 de mayo del 2008, pág. 4.

La televisión mexicana es una de las más concentradas en el mundo; el sector privado mexicano tiene los monopolios más grandes de América Latina, solamente dos empresas dominan a la audiencia nacional. En el país hay 461 estaciones de televisión comercial, el 94% de ellas son propiedad de dos compañías. Televisa tiene el 56% de las estaciones comerciales y TV Azteca el 38%.<sup>637</sup> El ex senador, Javier Corral va más lejos al afirmar que en el mundo no existe otro país con mayores niveles de concentración de la televisión y la radio: *“...El 95% del espectro radioeléctrico para uso comercial en televisión abierta está en manos de dos familias. Del espectro radioeléctrico para radiodifusión sonora, 80% está en manos de 15 grupos”*<sup>638</sup>

El grupo Televisa concentra el 72% de la audiencia. Cada una de estas empresas tiene dos cadenas nacionales y Televisa posee, al mismo tiempo, un sistema de repetidoras adicionales con las que puede articular una tercera cadena nacional. Televisa constituye el único caso en el mundo, en el que una empresa posee cuatro señales de televisión abierta (canales 2, 4, 5 y 9) en una misma plaza, que es la capital del país, el espacio de salida necesario para otras cadenas nacionales, y además, tiene otra frecuencia (canal 46) en la banda UHF, que aunque ahora está restringida también es para TV abierta. Por si fuera poco, concentra el 100% de televisión satelital, el 35% de transmisión por fibra óptica, el 38% de TV por cable y avanza para tener las cuatro plataformas de transmisión de contenidos.<sup>639</sup> La situación se agravó con el Acuerdo por el que se Adopta el

---

<sup>637</sup> Según Fernando Butler Silva, presidente del Colegio Nacional de Economistas, Televisa tiene 225 frecuencias propias más 32 afiliadas y TV azteca cuenta con 180 frecuencias propias. “Concentración Televisiva”, Revista Zócalo, año VII, No. 89, julio del 2007, pág. 24.

<sup>638</sup> CORRAL JURADO, Javier, “La Sentencia de la Corte”, en “La “ley Televisa” y la lucha por el poder en México”, Esteinou Madrid, Javier y Alba de la Selva, Alma Rosa, coordinadores, Colección Teoría y Análisis, Primera Edición, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, 2009, pág. 634.

<sup>639</sup> Una descripción completa sobre la concentración de las concesiones, las audiencias y la publicidad en México la encontramos en Vidal Bonifaz, Francisco, “Los Dueños del Cuarto Poder”, Primera Edición, Editorial Planeta, México, 2008, páginas 63 a 92. También en Acevez González, Francisco de Jesús, “Hermosa Provincia Mexicana: Televisa Monopoliza”, en “Las Redes de

Estándar Tecnológico de Televisión Digital Terrestre y se Establece la Política para la Transición a la Televisión Digital Terrestre en México, del 2004, porque duplicó las frecuencias otorgadas a los concesionarios con los llamados “canales espejo”.

Con relación a las audiencias, Fernando Butler Silva asevera que en el 2004 *“la Televisión Abierta alcanzó el 91.7 por ciento de los hogares, y la Televisión restringida el 19.2%. Respecto a la Televisión Abierta, en 2005 Televisa tuvo una audiencia de 68.5 por ciento, mientras que TV Azteca logró 28.3 por ciento, y todos los demás canales, escasamente, 3.2 por ciento.”*<sup>640</sup>

El mercado publicitario está acaparado por la televisión abierta, con 58% de la inversión publicitaria, a lo que debe sumarse el 5% que corresponde a la televisión de paga.<sup>641</sup> Dos tercios de la inversión publicitaria benefician a Televisa y el resto a TV Azteca. Por ejemplo, en el año 2005 Televisa captó 71.2% y TV Azteca 28.2% del gasto en televisión. La participación del Grupo Televisa sólo por publicidad en televisión fue equivalente a 41.3% de la inversión total en medios.<sup>642</sup>

En México, la ley dice que el espacio por el que viajan las señales de radio y televisión es *“un bien del dominio de la nación”*, es decir, que pertenece a todos los mexicanos. Sin embargo, la sociedad permanece al margen de los medios de comunicación electrónicos, que han sido acaparados por unas cuantas personas.

La nueva Ley debe romper con el privilegio otorgado a los industriales de la radio y la televisión, con la administración parcial de las frecuencias que ha convertido la operación de la radiodifusión en una actividad exclusiva del sector

Televisa”, Trejo Delarbre, Coordinador, Primera Reimpresión, Editorial Claves Latinoamericanas”, México, 1991, páginas 263 a 281.

<sup>640</sup> BUTLER SILVA, Fernando, “Concentración Televisiva”, Primera Parte, Revista Zócalo, año VII, No. 89, julio del 2007, pág. 25.

<sup>641</sup> GARCÍA CALDERÓN, Carola, “Las Redes del Mercado, la Publicidad y la Ley Televisa”, en “La “ley Televisa” y la lucha por el poder en México”, Esteinou Madrid, Javier y Alba de la Selva, Alma Rosa, coordinadores, Colección Teoría y Análisis, Primera Edición, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, 2009, pág. 282.

<sup>642</sup> *Ibidem*, pág. 288

empresarial, que se ha adueñado del espectro radioeléctrico, que continuamente exige más frecuencias y se opone al uso social de las mismas.<sup>643</sup> Debe garantizar la existencia de los tres sectores de la comunicación y priorizar con ello la libertad de expresión y de comunicación en nuestro país.

Es imprescindible eliminar la concentración de los medios electrónicos en tan pocas manos y propiciar una verdadera competencia. Es indispensable que todos los sectores de la sociedad tengan un acceso equitativo a los medios electrónicos, para difundir y debatir sus ideas. Urge acotar el desmedido afán de lucro de los concesionarios y abrir espacio a la responsabilidad social y al servicio público en los medios. Es necesaria una mejor programación y mayor diversidad en los contenidos. Se requieren más y mejores medios culturales y educativos. Se debe poner un alto a los excesos en la transmisión de publicidad y a la falta de respeto a los televidentes y a los radioescuchas.

El problema se agudiza cuando hablamos del tercer sector, el de los medios comunitarios y ciudadanos, éstos han sido sistemáticamente acallados, perseguidos y cerrados. Ha existido una sistemática negación de los permisos por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por ejemplo, radio Huayacocotla, que opera en la sierra veracruzana, tiene desde 1978 tratando de obtener un permiso de señal abierta, sin que hasta el momento haya tenido una respuesta positiva. Del total de emisoras que son operadas por grupos ciudadanos (23 radios, la mayor parte indígenas y campesinas), sólo a una de ellas se le ha otorgado el permiso, lo que ocurrió hace más de 20 años, mientras que a las demás se les ha negado. Este acto ilegal, derivado de la facultad discrecional de la S.C.T. ha afectado a medios públicos como Radio Universidad de Guerrero, perteneciente a la Universidad Autónoma de Guerrero, que tiene desde 1982 solicitando su permiso sin que hasta el momento lo haya obtenido. Las emisoras

---

<sup>643</sup> En México el 88% de las frecuencias están en manos de la figura jurídica de la concesión para uso comercial y de lucro, y el 12% restante en la figura de permiso para operar emisoras universitarias y de Estado. Citado por Calleja, Aleida y Solís Beatriz en "Con Permiso, La Radio Comunitaria en México", Segunda Edición, Editores: AMARC-México, CMDPDH, Fundación Friedrich Ebert-México, México, 2007, páginas 38 y 55.

que pertenecen a instituciones del Estado y cuentan con su respectivo permiso son apenas 21. El resultado es que a 80 años de existencia de la radio en México y a 44 años de legislación vigente de radio y televisión, el Estado mexicano sólo ha otorgado un permiso para una radio comunitaria.<sup>644</sup>

La administración del espectro comprende aspectos como el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias; la matriz de ocupación del espectro; el rescate de frecuencias; los procedimientos de cambio de uso del espectro y autorización de servicios adicionales y las licitaciones de espectro comercial o régimen autorizante en materia de telecomunicaciones y radiodifusión. Entre otros puntos, en el informe técnico respectivo del Grupo de Trabajo del Senado, se analizan los principales problemas de regulación observados en México, se plantean 17 alternativas de solución y los detalles de las propuestas realizadas por distintos comparecientes. Otro tema lo constituyen los títulos habilitantes, que representan la constancia de la concesión otorgada y definen la estructura del sector de las telecomunicaciones, en cuanto en los mismos se encuentran establecidos la propuesta técnica y las características generales de la red instalada. Al respecto, para la extensión de la infraestructura y para la disponibilidad de más servicios de telecomunicaciones, el informe plantea un conjunto de potenciales requisitos, exigencias y escenarios de solución, respecto a concesiones, permisos, cesiones, registros, asignaciones de bandas de frecuencias de uso oficial y de satélites mexicanos.

En materia de radiodifusión existe la propuesta para homologar todo a la figura de la concesión, eliminando la del permiso, en concordancia con la sentencia de la S.C.J.N. y en apego estricto al artículo 27 Constitucional. La diferencia que pueden tener las concesiones para asignar diversos usos, debe ser la distinción entre los que se dedican a fines lucrativos y los que no. Por lo tanto, pueden asignarse concesiones para servicios educativos, culturales, comunitarios, de orientación social o de explotación comercial. La forma práctica para llevar a cabo esta administración del espectro radioeléctrico es su división en tres sectores, es

---

<sup>644</sup> Calleja, Aleida, Solís Beatriz, óp. cit., páginas 55, 56, 61 y 62.

decir, una tercera parte para el sector privado, otra para el sector público y una última parte para la ciudadanía a través de las radiodifusoras comunitarias.

Las concesiones lucrativas se deben otorgar mediante un proceso de licitación pública, desechando el procedimiento de la subasta. Esto es, concursos transparentes, vigilados por organismos ciudadanos y con reglas claras, con base en un Plan Anual de Distribución de Frecuencias. El Gobierno Federal tendrá derecho a recibir una contraprestación económica por el otorgamiento de la concesión correspondiente, cuando se trate de la modalidad con fines de lucro. La concesión solo puede otorgarse temporalmente, puede ser con duración de hasta 12 años. (Por ejemplo, en los países firmantes del T.L.C., la duración es de 8 años en Estados Unidos y de 7 en Canadá. En Francia es de 10).

Algunas propuestas excluyen a las instituciones religiosas y los ministros de culto; así como los partidos políticos y sus directivos para ser titulares de concesiones de radio y televisión de forma directa o indirecta, pero le otorgan, en su caso, el derecho a participar en el régimen societario de personas morales que sean o pretendan ser titulares de dichos derechos. Además también contemplan el derecho a tener programas en los canales establecidos sin que esto incluya a los partidos políticos porque la reforma electoral ya le concede la asignación de sus espacios mediáticos al Instituto Federal Electoral. Debe retomarse además el "*principio de referencia*" que encontramos en la legislación francesa, para que las formaciones políticas que no tengan representación en el Parlamento obtengan un tiempo de intervención equitativo en la radio y la televisión.

La Comisión Federal de Competencia debe participar desde el diseño de las bases de licitación, para garantizar la prohibición constitucional de los monopolios y sus prácticas concentradoras, por lo que se le debe facultar para determinar, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica, que prestadores del servicio de radio y televisión no podrán obtener más concesiones en el mismo servicio, categoría y zona geográfica de cobertura, cuando éstos prestadores sean titulares de más del 25% de las frecuencias operando en esos espacios. Esta disposición se aplicará a los titulares directos o las personas morales, filiales o subsidiarias en las cuales posea participación accionaría.

El refrendo de las concesiones debe tomar en cuenta los criterios expresados por la S.C.J.N.: los titulares de concesiones con fines lucrativos al término de la misma, competirán nuevamente, en igualdad de circunstancias, manteniendo un derecho preferente sobre terceros. Esta preferencia aplica, cuando se presente un empate entre varios interesados en cuanto a su capacidad y cumplimiento de los requisitos exigidos para el otorgamiento de la concesión. Este razonamiento está expuesto por la Suprema Corte en su resolución 26/2007 relativa a la acción de inconstitucionalidad a la reforma en radio, televisión y telecomunicaciones. La autoridad responsable estará obligada a fundar y motivar su fallo.

Debe realizarse una revisión del expediente legal de los concursantes, a efecto de que las sanciones y la reiteración de incumplimientos graves causen consecuencias en la renovación o no.

En atención a la Reforma Constitucional en materia electoral, es fundamental incorporar dentro de la legislación, que uno de los criterios fundamentales para esa renovación, sea la valoración de la cobertura informativa a los procesos y campañas electorales, con base en el monitoreo cuantitativo y cualitativo que certifique el Instituto Federal Electoral.

**III.- La Transparencia y La Publicidad:** El Grupo Plural define éstos elementos como *“factores clave para la competencia efectiva”*, considerándolos indispensables porque *“otorgan certeza jurídica, son instrumentos de rendición de cuentas y un medio eficaz para el desarrollo de la competencia en telecomunicaciones.”* La transparencia y la publicidad de los actos relativos a la radiodifusión y las telecomunicaciones es una obligación del Estado. El informe técnico correspondiente a este rubro contiene un análisis *“del marco jurídico para que exista realmente competencia, la situación de ocupación o disponibilidad de frecuencias, los recursos escasos, la interconexión, los subsidios y el servicio universal, la calidad del servicio, la información al usuario y las juntas de la autoridad”*.<sup>645</sup>

---

<sup>645</sup> Di-Bella Roldán, Julio, “Conclusiones Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, óp. cit., páginas 3 y 4.

En las sesiones de trabajo del Grupo Plural se recibieron diversas propuestas que se sintetizan en 10 posibles medidas orientadas a cumplir con los mandatos de transparencia y publicidad de la Constitución General y de los compromisos de México en la Organización Mundial de Comercio; así como para promover la competencia en el mercado de telecomunicaciones.

La transparencia implica el conocimiento público de la asignación, distribución y mecanismos de financiamiento de las frecuencias radioeléctricas y de los servicios de telecomunicaciones; en general de todos los actos de gobierno relativos a estos servicios. En este sentido, las audiencias públicas son procesos transparentes para la adjudicación de concesiones. La información debe publicarse en medios impresos y en los mensajes publicitarios de la radio y la televisión a través de los espacios del Estado y con responsabilidad del órgano regulador. Un organismo de vigilancia con participación ciudadana como el propuesto Consejo Nacional del Derecho a la Comunicación podrá supervisar y hacer público la asignación de las frecuencias y acciones relativas a los sectores de radio, televisión y telecomunicaciones.

**IV. La Inversión Extranjera.** La Ley Federal de Radio y Televisión prohíbe la inversión extranjera. Contra esta disposición y mediante la Ley de Inversiones Extranjeras, La Ley Federal de Telecomunicaciones y decretos del Ejecutivo, esta inversión puede alcanzar el 49% y, por ejemplo, en el caso de grupo Prisa de España puede ser de hasta 50%, lo que constituye una evidente transgresión a la legislación vigente.<sup>646</sup> Los principios y derechos que rigen el servicio de radiodifusión como los derechos a la información, de expresión, educación, cultura y recreación son los que motivaron la prohibición de inversión extranjera en este rubro. El Grupo Plural del Senado recibió propuestas para considerar la inversión extranjera con la condición de que no se permita que una empresa extranjera llegue a ser dominante en el mercado de las comunicaciones en el país.

La prioridad de favorecer la producción y la difusión de contenidos mexicanos en la televisión y la radio como un recurso importante para fortalecer la cultura y los

---

<sup>646</sup> *Ibidem*, pág. 7

valores nacionales debe prevalecer a pesar de la conexión que entre las personas y los países del mundo permite el desarrollo de los medios de comunicación. Hoy es posible el flujo informativo a nivel mundial. Por ello debe tenerse una política nacional que regule la existencia de contenidos y las inversiones foráneas.

**V.- Derechos de Los Usuarios.** La legislación debe fundamentarse en los derechos de los ciudadanos, incluidos primordialmente los de la comunicación, la libertad de expresión, el de información, el derecho de réplica y el de antena; así como el de contar de un sistema audiovisual que promuevan sus derechos e intereses. El interés social resalta la importancia de las telecomunicaciones en tanto que los servicios de comunicación que se pueden prestar benefician al ser humano y a la sociedad. En consecuencia, el marco jurídico siempre debe buscar porque se presten más y mejores servicios, con calidad y a precios asequibles en beneficio de los usuarios. El octavo informe técnico del Grupo Plural de Trabajo del Senado recopila las demandas vertidas en las sesiones de trabajo y las propuestas específicas relativas a los derechos de los usuarios en general y a los derechos de los usuarios con discapacidad en particular, entre otras y dentro de las que resalta la propuesta del Consejo Consultivo de Usuarios de Telecomunicaciones o Similar y las acciones colectivas de usuarios de telecomunicaciones y de servicios de emergencia. Todas ellas, en su valoración deben sujetarse a los derechos enunciados.

**VI.- La Cobertura Social.** Desde sus inicios la normatividad de la radio y la televisión ha definido su función como servicio de interés público y esencial para la sociedad y el fortalecimiento de la democracia, la educación, la cultura, las tradiciones e integración nacional y la difusión de la ciencia, por lo que siempre se ha considerado la protección y vigilancia del Estado; que debe tener y promover una programación de calidad, garantizando el derecho de acceso a la información y la comunicación de los grupos sociales. Sin embargo, en la realidad esto no se ha cumplido y han sido los intereses de los concesionarios dominantes los que han prevalecido por encima del interés público y la rectoría del Estado. En ese sentido lo que ha faltado es la voluntad política para hacer cumplir el mandato de la Ley y de nuestra Constitución. Julio Di Bella Roldán, Secretario Técnico del

Grupo Plural de Trabajo del Senado, afirma en su informe técnico y conclusiones del trabajo que como *“servicio público y servicio universal de telecomunicaciones una política de este tipo implica varias decisiones gubernamentales. El trabajo del Grupo Plural de Trabajo amplía información sobre ello y resume 4 escenarios de solución.”*<sup>647</sup> Debe entonces fincarse responsabilidad al funcionario que no haga cumplir la normatividad y aunque ello corresponde al ámbito administrativo la vigilancia y publicidad que en este ámbito, como parte de la responsabilidad del Estado, haga el Consejo Nacional del derecho a la Comunicación es un escenario más como alternativa de solución a los recopilados por el Grupo de Trabajo.

**VII.- Conectividad.** El criterio que debe regir la normatividad en materia de conectividad es el del acceso universal que significa que debe garantizarse la intervención en todas las dimensiones y por todos los medios posibles a la mayor cantidad de mexicanos que aspiren a prestar un servicio en éstos terrenos. Para ello debe existir *“la mayor flexibilidad posible para la interconexión de las redes digitales, independientemente del formato o de los contenidos que propaguen”* lo que implica a su vez que *“la preponderancia o la antigüedad de un operador no será motivo para impedir la participación, en un mismo mercado, de una empresa que busque ofrecer servicios similares o complementarios.”*<sup>648</sup> Un ejemplo de aplicación de este criterio es la determinación para que los usuarios de un servicio puedan cambiar de proveedor si así lo determina su voluntad, sin que ello signifique renunciar a su base de datos o señas de identidad (como el número telefónico que ya tengan).

En materia de telecomunicaciones el tema de la interconexión comprende aspectos como los procedimientos de resolución de desacuerdos de interconexión; las tarifas basadas en costos, disponibilidad y transparencia de convenios de interconexión e interconexión de redes convergentes. El informe técnico del Grupo Plural, sintetiza los problemas generados por el marco

---

<sup>647</sup> *Ibíd.*, pág. 5

<sup>648</sup> Propuesta de La Asociación Mexicana de Derecho a La Información al Grupo Plural para la Reforma de las Leyes de Radio y Televisión y Telecomunicaciones del Senado de La República, Alternativa Ciudadana, Amedi, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, México 2007, pág. 4.

normativo actual, alude a la referencia de la Suprema Corte de Justicia en su sentencia 26/2006 y propone 13 puntos para la solución y el cambio normativo, elaborados a partir de lo señalado y solicitado por las distintas dependencias en las sesiones de trabajo.

**VIII.- Régimen de medios públicos.** El Grupo Plural de Trabajo logró conjuntar un informe técnico sobre las concesiones y los permisos en el que se plantean diferentes alternativas para los medios públicos, obtenidas con las exposiciones y participaciones realizadas en las sesiones de trabajo y dentro de las que encontramos, como puntos medulares, la inclusión de un capítulo relativo a los medios públicos en la L.F.R. y T. y la propuesta de eliminación de la concepción del permiso y la definición de una sola categoría de acceso al servicio de radiodifusión, como la concesión sin fines de lucro.

Para el primero de los puntos se propone la creación y clasificación de medios de comunicación social públicos y del Estado, como medios indigenistas, comunitarios, medios de los poderes del Estado, de instituciones culturales y educativas, etc. Con base en ello diseñar una normatividad que atienda la realidad del país y construya un Sistema Nacional de Medios Públicos. Este sistema debe establecer la coordinación de los esfuerzos de los medios públicos.

Los medios públicos instrumentados por organismos autónomos o instituciones o dependencias gubernamentales, deben tener autonomía funcional respecto del resto del Estado, financiamiento versátil que incluya recursos fiscales junto con el derecho a comercializar espacios y vinculación con la sociedad, para que puedan contar con condiciones que les permita prestar un servicio de calidad y con variedad de sus contenidos. En este sentido, la ley debe considerar obligaciones puntuales de programación de calidad, acceso ciudadano, compromisos éticos y rendición de cuentas.

En cuanto al segundo punto, las propuestas de los organismos sociales son coincidentes en su postura para eliminar la distinción entre regímenes de concesión y permiso, para lograr una sola categoría de autorización para su explotación. Además consideran que los medios públicos deben asumir como sus funciones:

*“1.- Promover y difundir información plural e independiente, procurando el mejor conocimiento de la realidad social nacional y local.*

*“2.- Promover la opinión pública informada, así como analizar y discutir ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional.*

*“3.- Buscar la más amplia audiencia, asegurando la máxima continuidad y cobertura geográfica, social y cultural*

*“4.- Cooperar con el sistema educativo nacional y promover la difusión intelectual, artística y de los conocimientos cívicos, económicos, sociales, científicos y tecnológicos. Así como la renovación de la creación intelectual.*

*“5.- Promover el respeto de la diversidad política, cultural y lingüística de México.*

*“6.- Promover la comunicación entre las identidades colectivas que componen a nuestro país.*

*“7.- Ser el medio para contribuir a que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, con especial atención a la protección de los marginados económica, social, educativa y culturalmente.*

*“8.- Fomentar el respeto a las minorías, mediante el debate democrático, la información objetiva y plural y la libre expresión de opiniones.*

*“9.- Promover la igualdad de género y evitar la discriminación por motivos de raza, ideología, religión y cualquier otra circunstancia personal o social*

*“10.- Promover el respeto de la dignidad humana y especialmente, los derechos de los menores.*

*“11.- Promover el respeto de las minorías con discapacidades y volver accesible el Servicio de Medios Públicos.*

*“12.- Producir y obtener los mejores acervos audiovisuales del mundo.*

*“13.- Propiciar el acceso de todas las audiencias, a los distintos géneros de programación e información.*

*“14.- Asegurar la protección de los derechos del consumidor. Proporcionar información, promoción, análisis y discusión pública sobre productos y servicios ofrecidos por la iniciativa privada, promoviendo la competitividad y la calidad.*

*“15.- Promover la cultura de la legalidad y de respeto al estado de derecho en el país.*

*“16.- Promover información veraz y oportuna en casos de urgencia social, seguridad nacional y salud pública.*

*“17.- Promover la investigación sobre los medios de comunicación electrónicos custodiar su patrimonio audiovisual y sonoro.*

*“18.- Transparentar su gestión e informar a la ciudadanía sobre sus programas y acciones.”<sup>649</sup>*

En cuanto al financiamiento es responsabilidad del Estado el mantenimiento, desarrollo y promoción de los medios públicos, por lo que deberán recibir financiamiento del presupuesto público, sin embargo para garantizar el principio de independencia, consideramos que los Medios Públicos debe contar con fuentes de financiamiento diversificadas, como la posibilidad de comercializar tiempo aire de manera acotada, así como la venta de servicios.

Para los medios públicos se consideran como posibles fuentes de financiamiento: *“I. Patrocinios, II. Donativos nacionales III. Donativos internacionales provenientes de organismos multilaterales, fundaciones o agencias de cooperación y que tengan en sus fines la promoción de la educación, la cultura y la comunicación. IV: Venta de productos y/o servicios, V. Venta de espacios publicitarios bajo las modalidades establecidas en la ley, VI. Convenios de coinversión para la difusión de programas de desarrollo social, en los términos que para ello establezcan públicamente los Gobiernos Federal, Estatales o Municipales.”<sup>650</sup>* La responsabilidad de su sostenimiento, progreso y fomento, recae fundamentalmente en el Estado, pero el principio que rige es el de la diversidad de las fuentes de financiamiento y asegurar así su independencia. Los medios del Estado deben contar con criterios muy claros de organización, operación, administración y rendición de cuentas. Así mismo garantizar formas de acceso de la sociedad en su programación.

El informe técnico hace un repaso y un análisis exhaustivo y complementado de lo planteado por la A.ME.D.I., S.I.N.P.R.I.E.S., la Asociación de Documentalistas,

---

<sup>649</sup> Ibídem, páginas 19 y 20.

<sup>650</sup> Ibídem, pág. 20.

la A.I.R., Radio Independiente y Ernesto Piedras. Sobresale la propuesta que realizó la Red de Radiodifusoras y Televisoras Culturales y Educativas de México, A.C. presentada el 23 de octubre del 2007, por haber sido retomada por otros participantes.

**IX. Los medios indígenas.** De los avances y aportaciones recopilados por el Grupo Plural de Trabajo los medios indígenas resultaron ser “*otro tema clave (...) para el análisis*”<sup>651</sup>. La normatividad vigente expresada en La ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones no comprende los derechos de comunicación indígena y comunitaria que enmarca la Constitución Política en su artículo 2 que, además, se inscriben en los diversos instrumentos legales internacionales que México ha suscrito con el reconocimiento de los derechos en materia de comunicación de los grupos indígenas, entre los que están el “*Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*” y el “*Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.*”

Esta desatención legislativa fue señalada por la Corte refiriendo la necesidad de reglamentar las disposiciones constitucionales.

Desde el 14 de agosto del 2001 se modificó la Constitución para reconocer el carácter pluricultural de la nación y los derechos de los pueblos indígenas; sin embargo, es opinión de personalidades y organizaciones civiles, reconocidos juristas e intelectuales; así como de funcionarios de distintos niveles del gobierno, que aún hace falta un conjunto de reformas legislativas para que tal reconocimiento tenga una materialización socialmente efectiva entre la población mexicana y particularmente en las políticas públicas que impliquen la atención de la situación de atraso en la que estos pueblos se encuentran y sobre todo, que haga valer los derechos humanos, sociales y políticos de los que han sido relegados durante siglos, lo que explica en gran medida su contexto actual.

---

<sup>651</sup> DI-BELLA ROLDÁN, Julio, “Conclusiones Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, Senado de la República, LX Legislatura, México, D.F., martes 6 de mayo del 2008, pág. 8.

Dentro de estas reformas se encuentra la relacionada con el acceso a las telecomunicaciones y la radiodifusión, con la que se deben establecer las condiciones jurídicas, económicas y sociales de acceso y manejo de la radio y la televisión; así como de la prensa y el Internet, con lo que se contribuya al desarrollo económico, social, cultural y lingüístico de los pueblos indígenas.

En el informe técnico correspondiente del Grupo Plural se recoge la necesidad de establecer en la estructura normativa la definición de medios indigenistas, su estructura, políticas de fomento, requisitos y formas de operación. El informe técnico analiza y sistematiza, entre otras, las propuestas del Congreso Nacional Indígena, de la C.D.I. y de A.M.E.D.I., planteando sus puntos coincidentes.

El entorno relativo a las comunidades indígenas y su acceso a los medios de comunicación tiene que ver con la vigencia del principio de pluralidad, que se manifiesta en el sentido de darle expresión a la pluriculturalidad de la nación mexicana, considerando que en la actualidad los pueblos indígenas son expresión de diversos sistemas culturales y formas de ver y entender el mundo; así como de conocimientos transferidos a través de generaciones. Así lo indicó el Informe del 2006, sobre el Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México, presentado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que subraya el hecho de que nuestra nación tiene su origen y se ha formado, en varias formas, con la contribución de los pueblos indígenas.

Las reformas faltantes tienen que hacer efectivo el artículo 2º, apartado B, fracción VI de la Constitución Federal que establece una obligación para la Federación, los Estados y los Municipios al señalar:

*“VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.”*

Esta obligación del Estado la hizo notar el Ministro Góngora Pimentel en su voto particular en relación con la sentencia de la Suprema Corte del siete de junio de dos mil siete, que resolvió la acción de inconstitucionalidad 26/2006, relativa a la

reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley Federal de Telecomunicaciones, quién manifestó que: *“resulta palmario que el Estado mexicano se encuentra obligado, no como una cuestión decidible, a emitir las disposiciones normativas en las que atendiendo a la situación real de desventaja que tienen en nuestro país las comunidades indígenas, establezca las condiciones para garantizar el acceso efectivo de éstos a los medios de comunicación”*.<sup>652</sup>

La autoridad está obligada, conforme a lo anterior, a reconocer que una comunidad indígena tiene legitimidad para solicitar un título de concesión, que se trata de una persona moral mexicana, constituida conforme las leyes mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, y que dicha concesión tienen por objeto el uso del medio de comunicación para contribuir con el desarrollo de proyectos comunitarios, que no persigue un fin de lucro y tiene una función social. El mandato constitucional determina que debe otorgárseles la concesión para operar y administrar medios de comunicación y de telecomunicación. Además, el otorgamiento de una concesión a las comunidades y pueblos indígenas, no contraviene los derechos de terceros porque tienen por objeto atender las demandas sociales y proyectos comunitarios cuyo fin es el desarrollo de la colectividad.

Esto también obedece al contenido del artículo 6 de la Constitución General de la República y de la Convención Americana de Derechos Humanos suscrita por nuestro país, que definen la libertad de pensamiento y de expresión no sólo como el derecho de opinar y expresarse libremente, sino también como el derecho de utilizar cualquier medio para ello, incluso el de su operación directa. Además también se contiene el derecho de la comunidad, región o sector de la sociedad, a estar debidamente informada y a conocer las diversas maneras en que se expresa la realidad social para lo cual, hoy en día, los medios de radiodifusión, telefonía e internet cumplan un papel primordial.

---

<sup>652</sup> Citado en la Propuesta de La Asociación Mexicana de Derecho a La Información al Grupo Plural para la Reforma de las Leyes de Radio y Televisión y Telecomunicaciones del Senado de La República, Editado por Alternativa Ciudadana, Amedi, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, México 2007, pág. 17.

El principio de pluralidad no puede ejercerse si las comunidades indígenas, rurales y urbanas, no pueden difundir, a través de medios electrónicos bajo su operación o administración directa, la visión que tienen de su entorno y sus necesidades y recibir al mismo tiempo la información relacionada con sus propios intereses.

Esta necesidad de comunicación y de pluralidad no se cumple con las estaciones concesionadas de naturaleza comercial, porque éstas tienen un fin de lucro y no asumen el interés de las necesidades de comunicación indígenas porque no generan beneficio económico.

El Ministro Góngora Pimentel continúa argumentando en el citado voto particular:

*“El legislador debe dictar acciones afirmativas para disminuir su desigualdad real. Esta acción, a diferencia de la discriminación negativa, pretende establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios así como acceso a determinados bienes, con el objeto de mejorar la calidad de vida de grupos desfavorecidos, y compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que fueron víctimas en el pasado.*

*“No se trata de que la ley diga que los indígenas pueden tener medios de comunicación, sino que establezca políticas concretas para lograr que su situación de desigualdad se compense. Al no haberlo hecho así, el legislativo incumplió con la obligación que la Constitución Federal le impone expresamente, lo cual constituye una vulneración a dicho texto fundamental”.<sup>653</sup>*

Considerando los argumentos expuestos, las propuestas resaltadas por el Grupo Plural consideran la necesidad de otorgar las concesiones para prestar el servicio de radio, de televisión y en general cualquier otro medio de telecomunicación permitido por la Ley, a los pueblos y las comunidades indígenas, de acuerdo con los principios constitucionales establecidos en los artículos 1°, 2°, 3°, 6° y 27, a

---

<sup>653</sup> Ibídem, pág. 18

petición de parte y considerando la disponibilidad del espectro. La A.M.E.D.I. establece en su propuesta, la obligación de las comunidades de cumplir con los siguientes requisitos:

*“I. Datos Generales del solicitante;*

*“II. Documento que acredite la representatividad y el interés de la o las comunidades indígenas solicitantes, pudiendo ser éste un acta de asamblea;*

*“III. Zona geográfica que se pretende cubrir, identificando las comunidades indígenas beneficiarias;*

*“IV. Proyecto de producción y programación especificando porcentaje de transmisión en lenguas indígenas y mecanismos con los que se garantizará la pluralidad y acceso de la comunidad en la programación;*

*“V. Designación de un representante responsable del proyecto.”<sup>654</sup>*

Todo esto se refuerza con lo manifestado por el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas *“a favor del desarrollo tecnológico en un marco de respeto a nuestro patrimonio y legado cultural así como a la democratización en el uso de las tecnologías”*, siendo ésta una institución del gobierno federal que se suma a las propuestas de reforma legal, que pugnan por el libre ejercicio de las garantías constitucionales que asisten a los pueblos indígenas, que deben *“acceder a la convergencia digital, para estar en posibilidad de transformar sus frecuencias en redes públicas de telecomunicaciones”*. Y en palabras del director general de ésta comisión, Luís H. Álvarez, quien afirmó que *“convencidos de que los avances tecnológicos abren un mundo de posibilidades en la comunicación y en el intercambio de ideas y de información, (...) es fundamental para la población indígena nacional la apropiación de las nuevas tecnologías digitales y, sobre todo, contar con los medios para su acceso y uso pleno”*.<sup>655</sup>

---

<sup>654</sup> *Ibidem*, páginas 18 y 19.

<sup>655</sup> Propuesta de la Asociación Mexicana por el Derecho a la Información, “Avances y Aportaciones para la Reforma Legislativa de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, óp. cit., páginas 124 y 125.

**X.- Los medios comunitarios.** Son indispensables para la materialización de los derechos a la libertad de expresión, comunicación e información porque integran las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos en comunidad, reflejan con mayor sentido el ejercicio del derecho a la comunicación en torno a las necesidades concretas de su contexto más cercano, difunden la opinión, demandas y el pensamiento de la comunidad y parten de un principio de autogestión en la creación, operación y sostenimiento de las emisoras. Es en estos medios donde existe la libertad de antena. Estos derechos se han concebido como exclusivos de los periodistas y empresarios de los medios de difusión, pese a que tenemos ante nosotros derechos que son inherentes a todas las personas, de ahí el reclamo de sectores populares de acceder a frecuencias radioeléctricas, considerando el acceso a los medios como parte constitutiva de esos derechos.

La legislación actual de nuestro país no comprende esta categoría de radiodifusores e ignorara con ello una realidad que define el contenido democrático de una sociedad y cuya necesidad se plantea por el surgimiento frecuente de estaciones que se instalan y operan con independencia de la Ley y de los procesos legales, pero que son una forma de resistencia en contra de la exclusión discriminatoria que ejerce el Estado en la distribución de las frecuencias para beneficiar sólo a los concesionarios actuales. Los medios comunitarios en sí mismos implican un proceso de asignación transparente y simplificada, que trasciende los criterios económicos, lleva al ejercicio pleno de la rectoría del Estado en la materia y a la consecución del interés general que persigue la explotación y uso de un bien nacional.

Dice al respecto la Convención Americana de Derechos en su artículo 13.3 que *“No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”*.

La Opinión Consultiva 5/85 expresó los alcances de esta redacción: *“La libertad de prensa no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir,*

*sino que comprende, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios”* y la C.I.D.H. aprobó la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión en octubre del 2000, donde se recomienda a los Estados ha incluir en sus marcos regulatorios el acceso a los medios por parte de la ciudadanía. Dice en su artículo 12 que *“Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”*.

El acceso a los medios es parte de la nueva agenda de los derechos humanos. Así lo confirma el Informe Anual de Derechos Humanos de la C.I.D.H. del 2002, en el que por primera vez, la Relatoría de Libertad de Expresión de la O.E.A. incluye un capítulo denominado *“El ejercicio de la libertad de expresión por medios de comunicación comunitarios”*. En él se afirma que *“las radios llamadas comunitarias (...) se erigen como medios que canalizan la expresión donde los integrantes del sector pobre suele tener mayores oportunidades de acceso y participación en relación a las posibilidades que pudieran tener en los medios tradicionales”*. Por eso y *“dada la importancia que pueden tener estos canales de ejercicio de la libertad de expresión comunitarias, resulta inadmisibile el establecimiento de marcos legales discriminatorios que obstaculizan la adjudicación de frecuencias a radios comunitarias”*.

Además, el reconocimiento del derecho a expresarse a través de un medio significa también que deben garantizarse su sostenibilidad<sup>656</sup>: *“las radios comunitarias, que deben actuar en un marco de legalidad facilitado por los Estados, responden en muchos casos a las necesidades, intereses, problemas y expectativas de sectores muchas veces relegados, discriminados y empobrecidos de la sociedad civil. La necesidad creciente de expresión de las mayorías y*

---

<sup>656</sup> Calleja, Aleida y Beatriz Solís, “Con Permiso, La Radio Comunitaria en México”, Primera Edición, Editores: Fundación Friedrich Ebert-México, AMARC-México Asociación Mundial de Radios Comunitarias México AMEDI-Asociación Mexicana del Derecho a la Información, Comunicación Comunitaria, CMDPDH-Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, México, 2005, págs. 158, 159.

*minorías sin acceso a medios de comunicación, y su reivindicación del derecho de comunicación, de libre expresión de ideas, de difusión de información hace imperante la necesidad de buscar bienes y servicios que les aseguren condiciones básicas de dignidad, seguridad, subsistencia y desarrollo ”.*

El Grupo Plural de Trabajo admitió, definiéndola como urgente, la necesidad de incorporar nuevas formas de organización de la sociedad y de materializar los derechos que a todos los mexicanos otorga la Constitución. En el informe técnico se plantea la necesidad de incorporar la figura de medios comunitarios a la legislación de Radio y Televisión, distinguiéndolos de los que responden a partidos políticos y a empresas comerciales. Reafirma la necesidad de establecer medidas efectivas para impedir la concentración en la propiedad de los medios, garantizar la pluralidad y diversidad de contenidos, reconocer e impulsar procedimientos, condiciones y políticas públicas para la existencia y desarrollo de medios comunitario y de que todas las comunidades sin fines de lucro tengan derecho a fundar medios comunitarios en zonas rurales o urbanas. Con relación al tema, el Grupo Plural recogió la propuesta de la A.M.A.R.C., teniendo en cuenta también los argumentos y puntos de vista de la CA.N.I.E.T.I., la C.I.R.T., A.M.E.D.I., S.C.T. y O.N.U.<sup>657</sup>

La A.M.A.R.C. propone establecer sólo la figura de concesiones en tres categorías: concesión con fines de lucro, concesión otorgada a instituciones del Estado (medios públicos) y concesión a personas morales sin fines de lucro. Con relación a la asignación de frecuencias sostiene que *“todas las comunidades organizadas y entidades sin fines de lucro tienen derecho a utilizar medios de comunicación.”*, por lo que *“se debe incluir una reserva significativa en los planes de difusión del espectro para este tipo de medios y este principio debe aplicarse a las radiodifusoras digitales”*<sup>658</sup> Además, dice la A.M.A.R.C., la asignación de las

---

<sup>657</sup> DI-BELLA Roldán, JULIO óp. cit., pág. 9.

<sup>658</sup> Véase Grupo Plural del Senado para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, “Avances y Aportaciones para la Reforma Legislativa de Telecomunicaciones y Radiodifusión, Un Compromiso del Grupo Plural del Senado”, óp. cit., páginas 62 y 63.

frecuencias deberá ser transparente y pública siendo el mecanismo idóneo para ello la convocatoria pública o a petición de los interesados y las audiencias públicas.<sup>659</sup> Una propuesta relativa a la asignación de frecuencias radioeléctricas la hemos retomado de la reforma argentina a su Ley de Radio y Televisión, de la que se deriva la división del espectro en tres sectores de acuerdo a la definición de las concesiones: una tercera parte para concesionarios con fines de lucro, otra para concesionarios sin fines de lucro y otra para los medios públicos. Esto es una regulación democrática de la administración del espacio radioeléctrico -propiedad de la Nación- en lo que corresponde a la transmisión de las señales de televisión y radio, considerando el avance tecnológico y también en lo que concierne a las telecomunicaciones.

En relación al sostenimiento de los medios comunitarios, la A.M.A.R.C. hace hincapié en la distinción entre fines de lucro y la obtención de ingresos necesarios para subsistencia y desarrollo de dichos medios, por lo que propone que la radiodifusión comunitaria pueda tener patrocinio, publicidad, –específicamente 6 minutos por hora- estableciendo que los recursos obtenidos por este rubro no excedan el 40% de sus ingresos anuales con el fin de garantizar su independencia y autonomía, además de que podrán contar con publicidad gubernamental; donativos en dinero o en especie nacionales o de organismos internacionales de agencia y cooperación. También considera la A.M.A.R.C. la necesidad de incluir al sector comunitario en el Comité Consultivo de Tecnologías Digitales para la Radiodifusión y garantizar la migración digital de los medios comunitarios mediante un fondo gubernamental u otras fuentes de financiamiento que equilibren las asimetrías con respecto a los medios comerciales.<sup>660</sup>

**XI.- Contenidos.-** Un tema central para una reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión es el de la responsabilidad del Estado de garantizar la pluralidad de la programación que se difunde a través de los medios electrónicos; la que debe construir un sistema de interés público con base en

---

<sup>659</sup> *Ibidem*, páginas 63

<sup>660</sup> *Ibidem*, páginas 63 y 64.

garantías como el derecho de réplica, las categorías horarias para la programación, el reajuste de sanciones y la consideración de la función social de la radiodifusión; así como los derechos individuales y colectivos de la ciudadanía a la información, acceso de las audiencias a contenidos de calidad y a una diversidad de formatos creativos y, con relevante importancia, con el derecho a utilizar a los medios como instrumentos para producir información y crear conocimiento.

La regulación de los contenidos, formatos y del acceso de las audiencias a la comunicación constituye un eje para una verdadera reforma, se deriva de las formas de manipulación y transgresión de la Ley de los concesionarios de los medios comunicativos, que rigen su programación con base en el criterio mercantil por sobre cualquier otro criterio social, cultural, estético y aun político para determinar sus ofertas programáticas.

La importancia de los contenidos y formatos audiovisuales procede de su capacidad de transformación social, por sus consecuencias en las esferas política, ideológica y cultural. Los contenidos y formatos audiovisuales, y en especial los televisivos, influyen en las conciencias de los ciudadanos y las representaciones del mundo que construyen, en los deseos, conocimientos, creencias y comunicación de las personas. Por esto, los contenidos y formatos audiovisuales son una herramienta poderosa para la construcción de una conciencia social.

La atracción de las audiencias depende de los contenidos y sus formatos. El *rating* constituye el instrumento de medición que las televisoras utilizan para cuantificar sus audiencias y asegurar la inversión de los anunciantes; del *rating* depende la forma en la cual las empresas organizan su programación diaria. La consecuencia es la homogeneización de la oferta programática, y el fracaso de la competencia en la generación de una diversificación de los contenidos que tienda a la pluralidad. Por el contrario, la tendencia se vuelca hacia su unificación, ofreciendo más de lo mismo, por ser lo que más se vende o mayor *rating* tiene. Por otra parte, también se produce una desvalorización de la programación, porque se invierte menos en preservar su calidad, su creatividad y su producción.

En materia de programación y contenidos, se produce una sistemática violación al orden establecido. El Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión dispone que las transmisiones de radio y televisión deben fortalecer la solidaridad, la educación popular, la difusión de la cultura, la extensión de los conocimientos, la propagación de las ideas, la participación ciudadana, la equidad de género y el respeto a los derechos de los grupos vulnerables; que promoverán el derecho de réplica y mejorarán la calidad en los contenidos de las transmisiones en beneficio de la población.<sup>661</sup>

Las televisoras y las autoridades, por ejemplo, transgreden lo establecido en el ordenamiento jurídico relativo a los programas de concursos y sorteos que establece su autorización “*siempre y cuando se destinen a premiar la habilidad, el talento o los conocimientos de los participantes, no sean lesivos para su dignidad personal ni su integridad física y procuren la elevación de sus niveles culturales*”; siendo que es la Secretaría de Gobernación la responsable de autorizar la transmisión de estos programas cuando programas como los *reality show* o los concursos y apuestas, registran constantes violaciones al Reglamento.<sup>662</sup> Otra negligencia permanente de las televisoras tiene que ver con el lenguaje, porque la ley prohíbe “*realizar transmisiones que causen la corrupción del lenguaje y las contrarias a las buenas costumbres, ya sea mediante las palabras, actitudes o imágenes obscenas, frases o escenas de doble sentido, sonidos ofensivos, gestos y actitudes insultantes, así como recursos de baja comicidad*”.<sup>663</sup>

---

<sup>661</sup> Artículo 3 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión, D. O. F., 10 de Octubre del 2002.

<sup>662</sup> Artículos, 19, 20, 21 y 22, del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión, D. O. F., 10 de Octubre del 2002.

<sup>663</sup> Artículo 34, fracción IV, del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión, D. O. F., 10 de Octubre del 2002.

En cuanto a los horarios de programación, su violación proviene del criterio de las televisoras, basado en los datos que reportan permanentemente los monitoreos de *rating*, para sacar del aire los programas, lo que configura una permanente violación a los derechos humanos de las audiencias: su derecho a estar bien informados, su derecho de réplica, su derecho a ser interpelados con respeto y su derecho a la libertad de expresión, ya que su opinión y pensamiento no tiene cabida en la programación televisiva y radiofónica.

La nueva legislación debe regular el tema de los contenidos, independientemente del medio tecnológico a través del cual se difundan. El artículo 3º Constitucional debe ser un referente necesario para regular los contenidos en materia de radiodifusión, por la función social a que se encuentran afectos los medios de comunicación. La esencia del servicio de los medios de comunicación, su hilo conductor fundamental, más que la infraestructura y las formas de transmisión, debe ser el contenido que se difunden a las audiencias, o a los usuarios de los servicios de telecomunicaciones. La importancia de los contenidos la manifestó el Ministro Genaro Góngora Pimentel, durante el debate del 4 de junio del 2007 al argumentar que:

*"...me parece muy importante que hagamos la precisión de que la regulación de los contenidos televisivos y radiofónicos no está limitada a la radiodifusión, definida por el artículo 2º de la Ley Federal de Radio y Televisión, sino que atendiendo a una interpretación conforme con los artículos 6 y 7 constitucionales, debe entenderse que comprende también al servicio de radio y televisión regulado por la Ley Federal de Telecomunicaciones; de manera que el divorcio entre los conceptos de radiodifusión y radio y televisión, sólo opera en cuanto a aspectos técnicos, más no en lo relativo a los contenidos, los cuales están sujetos a la Ley Federal de Radio y Televisión, en virtud de la función social de estos medios de comunicación..."*

*"En efecto, a través de los servicios de radio y televisión no solo es posible prestar servicios de televisión y radio restringidos, sino emisiones gratuitas y abiertas, susceptibles de llegar a un público indeterminado y discrecional, teniendo ambas la posibilidad de trascender a la opinión pública en similar medida que la*

*radiodifusión, lo que hace indispensable que tanto los contenidos de la televisión restringida como de la televisión abierta a través de redes públicas de telecomunicaciones estén regulados por la Ley Federal de Radio y Televisión; no me pasa desapercibido que existe un Reglamento del servicio de televisión y audio restringidos, que somete los contenidos de la televisión restringida al marco de la ley; sin embargo, los contenidos no pueden depender de lo que diga un reglamento, sino que es una exigencia de las libertades de expresión e información”.*<sup>664</sup>

La propuesta de reforma no sólo debe pretender la formación de medios que promuevan una cultura y una educación, sino que también susciten la creación cultural, educativa y de entretenimiento de calidad, a partir de la participación de los ciudadanos, con sus variadas percepciones de la sociedad, recursos, lenguajes y potencialidades expresivas. Se trata de la creación de medios que edifiquen nuevos lenguajes y conocimientos audiovisuales, que representen la complejidad cultural, la información y experiencias comunicativas, de las comunidades.

Para la Asociación Mexicana del Derecho a la Información, la nueva Ley de Radio y Televisión y Telecomunicaciones, debe atender cuestiones como:

*“a) Mecanismos eficaces de participación ciudadana en la conducción, orientación y evaluación tanto de la operación como de la programación de contenidos. Para lo cual debe existir un órgano autónomo.*

*“b) Deberes y responsabilidades de rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio del gasto.*

*“c) Garantías para los derechos de los comunicadores. Garantías de los derechos de las audiencias (derecho de réplica, códigos de ética, y defensorías de las audiencias).*

---

<sup>664</sup> Versión estenográfica del debate de la SCJN el 4 de junio de 2007. Páginas 65 y 66., citado en la Propuesta de la Asociación Mexicana por el Derecho a la Información, “Avances y Aportaciones para la Reforma Legislativa de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, Grupo Plural del Senado, LX Legislatura, México, 2008, pág. 21

*“d) Obligación legal de cobertura informativa electoral de acuerdo a los lineamientos del Instituto Federal Electoral y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.”<sup>665</sup>*

Aimée Vega Montiel y Guillermo Orozco Gómez, entre otros puntos, proponen además:

*“e) El desarrollo pleno del sistema público que garantice y promueva la participación de todos los grupos sociales en la propiedad y la producción de contenidos.*

*“f) Órganos sociales de usuarios de medios.*

*“h) La participación de la sociedad civil organizada a partir de Observatorios e instancias y estrategias de monitoreo y vigilancia de los medios (que realicen evaluaciones de la calidad televisiva.).*

*“i) La creación de redes de productores audiovisuales públicos e independientes, que garanticen la incorporación de producciones locales, regionales y comunitarias en el espectro de la programación y sean los sujetos de la experimentación estética, técnica y de producción de las nuevas ofertas programáticas.*

*“j) Garantizar el acceso de los ciudadanos a bienes y servicios culturales, con miras a que utilicen las tecnologías de la comunicación y la información como herramientas para potenciar sus identidades.*

*“k) Garantizar la circulación de producciones internacionales, latinoamericanas y nacionales en el espectro de la programación, que en la actualidad no tienen cabida en los medios comerciales mexicanos.”<sup>666</sup>*

---

<sup>665</sup> Propuesta de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información al Grupo Plural para la Reforma de las Leyes de Radio y Televisión y Telecomunicaciones del Senado de La República, Editado por Alternativa Ciudadana, Amedi, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, México 2007, p. 22.

<sup>666</sup> VEGA MONTIEL, Aimée y OROZCO GÓMEZ, Guillermo, “Las Audiencias y su Derecho Fundamental a la Educación, Los contenidos y Formatos Audiovisuales, Ejes Clave en la Democratización del Sistema Comunicativo”, en “La “ley Televisa” y La Lucha por el Poder en México”, Esteinou Madrid, Javier y Alva de la Selva, Alma Rosa, coordinadores, Colección Teoría y

Los principios que deben orientar la regulación de los contenidos tienen que ver con:

**1. Pluralidad informativa.**

La promoción de la representación de la diversidad social, del conjunto de información e ideas de la sociedad, con la inclusión de las llamadas “minorías”: las mujeres, los jóvenes, los indígenas, los ecologistas y grupos que promuevan el respeto a los derechos de las identidades sexuales diversas, tanto en la propiedad de los medios como en los contenidos y formatos; es la forma de garantizar el cumplimiento con el principio de pluralidad. Una concurrencia programática plural también significa la diversidad de estilos, culturas, lenguajes y habilidades que hay en la vida social, que se expresa también por géneros, generaciones, etnias y clases.

Esta pluralidad, junto con el respeto a las libertades de expresión e información y el derecho a la información de los ciudadanos, determina las reglas que en materia de competencia, diversidad y equidad deben privar en el proceso que otorga las concesiones y distribuye el espectro radioeléctrico. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido como criterio con carácter vinculante para el Estado Mexicano que:

*“Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esta libertad. Para ello es indispensable la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar.”<sup>667</sup>*

La pluralidad en los contenidos depende del otorgamiento de más canales a personas con intereses y enfoques diversos. Además de la formación de éstas nuevas empresas de comunicación privadas debe erigirse un sistema nacional de televisión pública que no dependa del gobierno ni sea oficialista, sino con canales

---

Análisis, Primera Edición, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, 2009, páginas 527 y 528.

<sup>667</sup> Opinión consultiva OC-5/85 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

orientados por criterios plurales, profesionales, no mercantiles, y por otro lado, que existan los medios ciudadanos y comunitarios.

Con esto, se busca desarrollar más opciones que generan mayores contrapesos ante los consorcios que hasta ahora han especulado con las frecuencias que tienen concesionadas, especialmente en el campo de la televisión. Que los ciudadanos tengan varias opciones para informarse les situará en condiciones de poder distinguir las televisoras que intencionalmente distorsionan y manipulan acontecimientos, que contra toda ética y profesionalismo periodístico lo hacen para beneficiarse o beneficiar a un grupo político o empresa.

La propia Comisión Federal de Competencia ha generado criterios en cuanto a la relación entre Pluralidad, Competencia y Contenidos al resaltar la importancia de prevenir prácticas anticompetitivas que pudieran distorsionar el funcionamiento eficiente de los mercados. El 28 de noviembre del 2006 emitió la Opinión en torno a *“Los efectos en el proceso de competencia y libre competencia de la convergencia de las redes para la provisión de servicios de voz, datos y video”* que se encamina a promover un marco regulatorio que incorpore los principios de competencia y eficiencia en materia de contenidos audiovisuales. En este sentido se recomienda adoptar los criterios de neutralidad tecnológica; instaurar reguladores autónomos e independientes; fortalecer el alcance, efectividad y aplicación de la política de competencia; asignar de manera eficiente los recursos escasos, incluyendo el espectro radioeléctrico, facilitar el acceso de todos los usuarios a los servicios de comunicación, proteger los derechos de los consumidores, eliminar regulaciones económicas innecesarias y promover un uso eficiente del espectro radioeléctrico que favorezca el desarrollo de nuevos servicios y competidores, tanto de telecomunicaciones como de radio y televisión.<sup>668</sup>

Sobre la regulación de los contenidos, la Opinión de la C.F.C. afirma que los medios de comunicación desempeñan un papel de alto impacto social y cultural. Señala que *“existe una amplia coincidencia internacional en incorporar en la*

---

<sup>668</sup> PÉREZ MOTA, Eduardo, oficio Pres-10-096-2006-169, pág. 2. <http://www.cfc.gob.mx>

*regulación de los servicios audiovisuales objetivos sociales, de cultura, información, diversidad, pluralidad y protección de las audiencias; así como objetivos económicos para promover el crecimiento y la competitividad de la industria*”,<sup>669</sup> por lo que deben incorporarse en su regulación los valores de pluralidad y protección de las audiencias. Para la C.F.C. los contenidos audiovisuales no solo son un asunto de titularidad de frecuencias sino también de concentración en la producción de los contenidos, se pronuncia por la producción independiente, la necesidad de garantías jurídicas para los permisionados, que no cuentan con mecanismos de sustentabilidad y financiamiento para la operación cotidiana, para las inversiones tecnológicas que requerirá su reconversión digital y para su principal función, la producción de contenidos de calidad.

## 2. Clasificación de la Programación.

Es necesaria una clasificación de los programas con criterios transparentes y conocida por el público. Quizás la preocupación principal de la clasificación de los programas reside en la protección de los niños, niñas y adolescentes. El Legislativo ha recibido documentos y propuestas encaminadas a proteger a la niñez de los contenidos mediáticos e incluso existen Puntos de Acuerdo sobre el tema.<sup>670</sup>

---

<sup>669</sup> *Ibíd*em, pág. 7

<sup>670</sup> El 21 de octubre de 1999, el Congreso del Estado de Jalisco en su LVI Legislatura remitió el Punto de Acuerdo para que supervise la programación televisiva que tiene un alto contenido de violencia, con objeto de evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud; el 1 de junio del 2000 el Congreso del Estado de Baja California en su XVI Legislatura emitió el Punto de Acuerdo por el que se propone se establezca un control para los programas infantiles que puedan generar efectos violentos o de perversión sexual, física o moral; el 29 de abril del 2000 la Diputada, Pilar Cabrera Hernández, del PRI remitió el Punto de Acuerdo para que se exhorte al Ejecutivo Federal para que se instale un Canal Educativo para la infancia y adolescencia de nuestro país; el 19 de octubre del 2000 el diputado, Enrique Herrera Bruquetas, de PCD remitió un Punto de Acuerdo sobre la necesidad de actualizar y, en su caso modificar la Ley Federal de Radio y Televisión, refiriendo en uno de sus artículos a la programación infantil y en otro, a la necesidad de exigir el adecuado cumplimiento a la legislación vigente en esta materia.

Además, está lo establecido en el artículo 43 de la Ley Para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños, y Adolescentes del 13 de diciembre de 1999 que obliga a las autoridades federales a verificar que los medios de comunicación:

- a) *“Difundan información y materiales de interés social y cultural para niñas, niños y adolescentes de conformidad con los objetivos del artículo tercero constitucional y la Convención de los Derechos del Niño;*
- b) *“Evitar la difusión perjudicial para su bienestar o contraria a los principios de paz, no discriminación y respeto a todas las personas;*
- c) *“Difundan materiales que contribuyan a orientar el ejercicio de sus derechos, les ayude a un sano desarrollo y protegerse a sí mismos de peligros que puedan afectar su vida y su salud.”<sup>671</sup>*

La clasificación de la programación implica la existencia jurídica de horarios, orientados a la protección de la infancia y la adolescencia, porque los contenidos que se ofrecen en los medios electrónicos con base en el criterio comercial, hoy en día permiten la transmisión de programas que pueden afectarlos en horarios en los que las familias y los niños ven la televisión o escuchan la radio. El Estado está obligado a vigilar que se cumpla con lo que la propia ley de protección de los niños, niñas y adolescentes establece.

La Legislación de Radio y Televisión y en materia de Telecomunicaciones debe contemplar que la autoridad, a través del órgano regulador y las instituciones involucradas establezcan y haga públicos los lineamientos de clasificación de la programación de radio y televisión. La propuesta de la A.ME.D.I. sostiene que para cumplir con esta obligación debe considerar lo siguiente:

*“I.-Para todo público. Entre las 6 de la mañana y 10 de la noche, (en los que estará prohibidos contenidos para adultos);*

*“II.- Los aptos únicamente para adultos a partir de las 22:01 hasta las 6:00 horas.*

---

<sup>671</sup> Título Tercero, Capítulo Primero, “Sobre los Medios de Comunicación Masiva”, Nueva Ley publicada en el D.O.F. el 29 de mayo del 2000, pág. 10

*“La programación deberá respetar los horarios de transmisión de acuerdo a su tipo de clasificación.*

*“Los prestadores del servicio de radio y televisión proporcionarán, previamente y al iniciar su transmisión para la valoración de los padres o responsables de los menores, la clasificación de su programación y cualquier otra información establecida en los lineamientos.*

*“Si la programación cuenta con una clasificación del país de origen, podrá utilizarse ésta siempre que se informe al público sobre las equivalencias que resulten conforme a los lineamientos de clasificación, que al efecto, establezca la autoridad.”<sup>672</sup>*

### **3. Acceso universal**

Si reconocemos que la información es un derecho público, será preciso garantizar su disponibilidad, en todos los formatos y por todos los medios posibles, a la mayor cantidad de mexicanos. Eso implica la promoción de políticas de Estado públicas específicas para diversificar la educación, el aprovechamiento y los recursos para acceder a Internet y aprovechar creativa y participativamente sus contenidos.

En el campo de la radiodifusión, es preciso que los contenidos de televisión y radio que se propagan en señales abiertas sean incluidos en todos los servicios que difunden a esos medios de manera codificada o de paga (Must Carrier y Must Offer). La autoridad competente deberá tener atribuciones para resolver la transmisión abierta de aquellos mensajes que sean de interés público.

La universalidad requiere que se establezcan obligaciones y derechos relativos a la retransmisión de los contenidos de televisión abierta en sistemas de televisión restringida. Es responsabilidad del Estado Mexicano fortalecer la presencia de la televisión nacional en estos sistemas, como instrumento de defensa de la cultura nacional, frente a la programación predominantemente extranjera de dicho

---

<sup>672</sup> Propuesta de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información al Grupo Plural para la Reforma de las Leyes de Radio y Televisión y Telecomunicaciones del Senado de La República, óp. Cit., pág. 24.

servicio. Esto es así, porque se trata de un servicio de interés público y del uso de un bien limitado. Significa que el Estado debe asegurar el principio de la universalidad del servicio y para ello se deben establecer reglas que garanticen la más amplia cobertura y oferta de los servicios disponibles. Parte de esta regulación debe normar la relación entre operadores del servicio abierto y los servicios restringidos mediante la retransmisión de señales; es decir que, por un lado los prestadores del servicio de televisión abierta deberán permitir la retransmisión de su señal a través del servicio restringido que opere en la misma localidad, y por el otro, la empresa de televisión restringida debe comprometerse a transmitir de manera íntegra, la señal de televisión radiodifundida. Así, el principio de universalidad se aplica también a favor de los usuarios que reciben la señal restringida, que en muchos casos, no tienen acceso a la televisión abierta con la calidad debida o no existe para ellos otra alternativa televisiva más que la de tipo satelital. Pero al mismo tiempo los prestadores del servicio en los dos ámbitos también serán favorecidos: porque los de la televisión abierta lograrán que su señal llegue a más televisores con mejor calidad, y los de la televisión restringida, porque aumentarán su oferta programática.

Este criterio también lo sustenta la Comisión Federal de Competencia. En la citada *“Opinión Sobre los Efectos en el Proceso de Competencia y Libre Concurrencia de la Convergencia de las Redes para la Provisión de Servicios de Voz, Datos y Video”* establece que los concesionarios de televisión abierta que suministran sus señales a algún concesionario de televisión restringida, también lo hagan para todos los concesionarios de televisión restringida que lo soliciten sin discriminación, y considera que *“Las partes convendrían libremente el acceso a señales en términos y condiciones no discriminatorias que permitan la retransmisión simultánea . Los concesionarios de servicios de televisión abierta registrarían ante el regulador sectorial los términos y condiciones bajo los cuales ofrezcan el acceso a sus señales.”*<sup>673</sup>

---

<sup>673</sup> Pérez Mota, Eduardo, oficio Pres-10-096-2006-169, Sección V Criterios de Política para el Sector de Contenidos Audiovisuales, punto tercero, pág. 17. <http://www.cfc.gob.mx>

En conclusión, si la señal radiodifundida no es accesible a los usuarios del sistema restringido, los prestadores del servicio de radiodifusión, deberán permitir la retransmisión simultánea de su señal a través de la televisión restringida que opere en la misma área de cobertura geográfica.

#### 4. Programación independiente.

La L.F.R. y T. en su artículo 72-A dispone un incentivo para los operadores que transmitan producciones independientes: *“Los concesionarios que cubran con producción nacional independiente cuando menos un veinte por ciento de su programación, podrán incrementar el porcentaje de tiempo de publicidad a que se refiere el Reglamento de esta ley, hasta en un cinco por ciento.*

*“Este incentivo se aplicará de manera directamente proporcional al porcentaje de producción nacional independiente con el que se dé cumplimiento a lo establecido en el párrafo anterior.”<sup>674</sup>.*

Sin embargo, aún existe una regulación deficiente en lo tocante a la producción nacional independiente, por falta de definición del concepto en cuanto a lo independiente y lo nacional. La Comisión Federal de Competencia, en la ya referida opinión, establece en su sección IV, *“Revisión del Marco Regulatorio en México”*, inciso “d”, la necesidad de la promoción del desarrollo de productores independientes y su acceso a los canales de televisión abierta con las siguientes observaciones:

*“La LFRTV vigente incorpora la figura de producción nacional independiente para permitir el incremento en el tiempo de publicidad hasta en 5% a los concesionarios que cubran cuando menos 20% de su programación con esta figura. Sin embargo, la adecuada implementación de esta disposición requiere que se reglamenten los criterios que se utilizarán para considerar un productor como nacional e independiente; así como para determinar los horarios donde estas producciones se incorporarían a la programación de las señales de televisión. Por otra parte, esta disposición resulta insuficiente para promover el adecuado desarrollo de la producción independiente, por lo que se sugiere introducir*

---

<sup>674</sup> Artículo adicionado, D.O.F. 11-04-2006

*medidas adicionales que generen mayores incentivos para que las televisoras incorporen estas producciones en su programación”.*<sup>675</sup>

Los Senadores de la pasada legislatura que trabajaron una propuesta de dictamen de la nueva L.F.R. y T. en el 2005, ya incorporaban muchas de las “medidas adicionales” señaladas por la C.F.C. En esta propuesta se plantea la obligatoriedad de la programación nacional, el porcentaje de producción independiente que se requiere satisfacer para obtener incentivos y una serie de medidas e incentivos para la producción independiente como un fideicomiso para lograr la inversión de la industria audiovisual independiente. Se define, además, lo que se debe entender por producción nacional independiente: *“La realizada por productores nacionales sin relación contractual permanente, directa o indirecta, con los prestadores del servicio transmisor”.*<sup>676</sup>

La C.F.C. deja claro la importancia de la producción nacional independiente: *“El desarrollo de los productores independientes constituye una prioridad para la política y regulación de los servicios de televisión abierta, aún antes de la convergencia tecnológica, por su papel en la consecución de los objetivos de diversidad y pluralidad. Por ello, diversos países han adoptado medidas regulatorias para garantizar el acceso de los productores independientes a los medios de transmisión.”*<sup>677</sup> Hace referencia, en su argumentación, a países como Australia y Reino Unido, en los que se ordena a los operadores de televisión el acceso a los productores independientes. La autoridad será la encargada de la aprobación de los contratos entre los operadores y los productores independientes, para que no haya discriminación y se establezcan condiciones similares a las que ofrece a sus filiales y subsidiarias; respetando la integridad de los contenidos, es decir, el derecho de los productores a que los contenidos de su

---

<sup>675</sup> PÉREZ MOTA, Eduardo, oficio Pres-10-096-2006-169, pág. 16. <http://www.cfc.gob.mx>

<sup>676</sup> Propuesta de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información al Grupo Plural para la Reforma de las Leyes de Radio y Televisión y Telecomunicaciones del Senado de La República, óp. cit., páginas 25 y 26.

<sup>677</sup> PÉREZ MOTA, Eduardo, oficio Pres-10-096-2006-169, Sección III, inciso “d”, “Temas Regulatorios y Experiencia Internacional”, pág. 12. <http://www.cfc.gob.mx>

autoría sean difundidos sin censura, modificaciones o confiscaciones de cualquier índole y respetando también el derecho de los ciudadanos a recibir esos contenidos sin alteraciones.

#### **5.- Defensa de los Intereses Nacionales.**

Se necesita una política nacional que favorezca la producción y la difusión de contenidos mexicanos en la televisión y la radio como un recurso importante para solidificar nuestra cultura y valores. Ello ante el desarrollo de los medios de comunicación que enlaza a las personas y a los países, porque la mundialización de los flujos informativos trasciende las fronteras por lo que es preciso admitir, regulándolos, los contenidos de inversiones foráneas, los que ya existen y los que llegarán como expresión de la diversidad y la internacionalización de la comunicación electrónica.

#### **6. Diversidad.**

Los contenidos en los medios de radiodifusión estarán definidos por el reconocimiento y la búsqueda de la diversidad. En la asignación de concesiones, se tomarán en cuenta requerimientos de grupos étnicos, universidades e instituciones educativas y organismos comunitarios. Para la programación de la televisión y la radio, habrá reglas que propicien la participación de productores independientes.

Dentro de los trabajos del Grupo Plural del Senado, el informe técnico referente a los contenidos es uno de los más extensos. En el documento se integran las principales aportaciones e ideas presentadas por distintas asociaciones, instituciones y organismos al Grupo Plural, dejando claro dado que es conveniente que en la ley se evite la especificidad al punto de que la redacción se convierta en cerrada y difícil de aplicar. Se toma en cuenta también que la regulación de la programación y de los contenidos de ninguna manera deberá convertirse en censura, por lo que sería conveniente que en un futuro articulado se haga la prohibición expresa al respecto y se deje, ante el incumplimiento, las responsabilidades ulteriores. En función de los contenidos se deberían fijar restricciones por horario para proteger a los diversos tipos de audiencias.

El documento refleja el consenso de que la regulación de contenidos sea equilibrada. No se debe caer en la censura pero sí delimitar obligaciones y responsabilidades que puedan afectar derechos de terceros. Por otro lado, se hace un análisis de las diferencias entre la regulación y la autorregulación, para decidir dónde se puede establecer el límite entre ambas.

Los escenarios de solución se han sistematizado en base a los planteamientos de las sesiones de trabajo. Se trata también el tema de contenidos publicitarios y se incluye un estudio sobre órganos reguladores de contenidos en el mundo para considerar otras experiencias y puntos de vista.

**XII.- Derecho de Réplica.** Los concesionarios o, en su caso, los operadores de sistemas de difusión de televisión o radio, son responsables por los contenidos que propagan. Los ciudadanos tienen derecho a responder ante contenidos que los aludan de manera personal. El respeto a la veracidad de la información que se difunde sobre la persona, moral o física, tendría que ser fomentado con códigos de buenas prácticas pero también con la vigencia de normas que sancionen su transgresión.

Una de las características de mayor relevancia de una reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, y en particular después de que gracias a la reforma constitucional en materia electoral tiene su referente explícito en nuestra carta magna, es el establecimiento de un procedimiento que garantice el ejercicio del derecho de réplica de los ciudadanos en la radiodifusión y la consecuente obligación de los prestadores del servicio de atender este derecho.

El procedimiento establecido por el Reglamento de Radio y Televisión (artículo 38), no garantiza la realización plena de este derecho, porque los radiodifusores son una especie de juez y parte, al tener la estación de radio o de televisión la facultad de valoración para determinar si procede o no la queja del agraviado. Ernesto Villanueva señala la existencia de un problema de técnica jurídica en la reglamentación del derecho de réplica en el Reglamento de Radio y Televisión, sobretodo porque en este se acota su alcance modificando el sentido de la Ley; también indica que la inclusión del requisito de no citar la fuente (que no es reconocido por el derecho extranjero) de la información para ejercitar el derecho

de réplica, lesiona el derecho al secreto profesional del periodista y que es una norma imperfecta al no contemplar sanciones contra quienes transgredan este derecho.<sup>678</sup>

Por otra parte, la forma en que está establecido este derecho en la Ley reglamentaria no atiende su inclusión en la Constitución y en la Ley de Radio y Televisión y tampoco lo normado por el artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos en el que se establece el derecho de replica como un derecho humano fundamental.

Quienes se han pronunciado en contra de este derecho, los concesionarios y organismos empresariales como la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) han argumentado que representa un peligro contra la libertad de expresión porque una persona o grupo de personas podrían atacar a un medio de comunicación y sería fácil saturar al medio de reclamaciones sobre supuestas informaciones falsas de tal forma que la programación se vería seriamente limitada o interrumpida por las replicas. Afirman que es sumamente inconveniente que su vigilancia recaiga en un órgano o dependencia del Estado pues fácilmente se puede caer en el control de los medios.<sup>679</sup> Este juicio califica a priori la acción ciudadana y evita su acción jurídica en el ejercicio de sus derechos. Por el contrario, deja en la impunidad los hechos de irresponsabilidad que puedan cometer muchos medios en el manejo informativo y en el uso de la frecuencia concesionada para impulsar sus intereses e intencionalmente desacreditar la imagen e integridad de quien consideren sus oponentes.

El Estado está obligado a proteger el derecho de réplica. La regulación secundaria debe eliminar la discrecionalidad y parcialidad que establece el actual

---

<sup>678</sup> VILLANUEVA, Ernesto, "Derecho de Réplica y Televisión, Aproximación a la Normativa Mexicana", en "La "ley Televisa" y La Lucha por el Poder en México", Esteinou Madrid, Javier y Alba de la Selva, Alma Rosa, coordinadores, Colección Teoría y Análisis, Primera Edición, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, 2009, pág. 422.

<sup>679</sup> Propuesta de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información al Grupo Plural para la Reforma de las Leyes de Radio y Televisión y Telecomunicaciones del Senado de La República, óp. cit., pág. 28.

reglamento. Los trabajos del Grupo Plural del Senado también incluyen informes exhaustivos sobre el derecho de réplica, tema que fue muy mencionado en las sesiones de trabajo; pero sin que haya habido una propuesta detallada al respecto, siendo la de la A.ME.D.I. la que de forma más completa abordó el asunto al proponer el siguiente procedimiento:

*“a) Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas por radio o televisión que le puedan causar un perjuicio, tiene derecho a efectuar en el mismo medio, su rectificación en las condiciones que establece esta Ley. “Este derecho, en caso que la persona afectada haya fallecido, puede ser ejercido por sus familiares en línea ascendente o descendente en primer grado.*

*“b) Para el ejercicio del derecho de réplica se establece que:*

*“I. La difusión de la rectificación será gratuita;*

*“II. La rectificación se limitará a los hechos de la información que se desea rectificar;*

*“III. La extensión de la rectificación no podrá exceder del doble de espacio utilizado para la difusión de la información objeto de la misma y se hará en el mismo formato y características en las que se emite la información aclarada.*

*“IV. La rectificación deberá difundirse sin comentarios ni apostillas, en el mismo programa en que se difundió la información que se rectifica, dentro de los tres días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud.*

*“V. Si el programa por sus características o por la periodicidad de su emisión, no permite divulgar la rectificación en el plazo antes señalado, ésta deberá difundirse en la emisión inmediata posterior. En caso de una emisión especial la réplica deberá transmitirse en un espacio y horario equivalente.*

*“a) La solicitud de rectificación deberá reunir los siguientes requisitos:*

*“I. Dirigida por escrito al director o responsable del medio de comunicación;*

*“II. Presentarse dentro de los siete días siguientes a la difusión de la información;*

*“III. En su caso, acompañar las pruebas en que se funda la réplica.*

*“b) Si la rectificación no se divulga en los plazos señalados con anterioridad o se hubiese notificado al interesado que la réplica no será difundida, este último podrá*

*presentar un recurso ante la autoridad para el dictamen de procedencia. En ningún caso la rectificación exime de las responsabilidades civiles o penales que se puedan reclamar.”*<sup>680</sup>

El proceso debe ser sumario para evitar que el daño causado sea, por el transcurso del tiempo, irreparable, y la autoridad responsable puede ser el propuesto Consejo Nacional por el Derecho a la Comunicación.

**XIII.- Propaganda.** El Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en sus artículos 39 y 40, fracciones I y II, establece el principio del prudente equilibrio entre el tiempo destinado al anuncio comercial y el conjunto de la programación y obliga a que la propaganda comercial no sobrepase el 18% del horario total de transmisión en televisión y el 40 % en radio. Pero en este aspecto la Ley es letra muerta porque estos parámetros, sobretodo en la televisión, no son respetados.<sup>681</sup> Estudios recientes de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información denuncian que existen programas, especialmente en las cadenas nacionales (horarios determinados), en los que se transmite hasta 45% de publicidad durante una hora e incorporan publicidad, que obligadamente tiene que ver el televidente, por encontrarse inserta en el contenido mismo del programa, como en los eventos deportivos u de otra índole. Se propone que la contabilidad del porcentaje se realice por hora y no por el tiempo total de transmisión.<sup>682</sup>

También el mandato contenido por la Ley General de Salud (en su título tercero) y en el Reglamento de la Ley General de Salud, en lo que concierne a la Publicidad y la normatividad para productos relacionados con la salud, alimentos, bebidas, productos de higiene y belleza, se transgrede por la difusión de mensajes publicitarios o de programas que ofrecen productos que dicen lograr

---

<sup>680</sup> *Ibidem*, pág. 28.

<sup>681</sup> En el Reporte de monitoreo de mayo de 2007 para la UAM y la Asociación Mexicana de Derecho a la Información, se encontró que la publicidad comercial en los canales 2, 5 y 13 ocupó el 22%, 15% y 23%, respectivamente. Citado en la Propuesta de la A.M.E.D.I, Presentada al Grupo Plural de Trabajo para la Reforma de las Leyes de Radio y Televisión y Telecomunicaciones, óp. cit., pág. 26.

<sup>682</sup> *Ibidem*, pág. 26

transformaciones o curaciones mágicas, o milagrosas, que prometen aliviar enfermedades con recursos sobrenaturales y que constituyen un engaño en contra de las personas.

Otra forma de brincar este principio de equilibrio lo encontramos en la publicidad encubierta, como por ejemplo, la que hace un personaje de una telenovela cuando consume un “x” producto o acude a “x” tienda, o el anuncio comercial de un producto que aparece en una escena; expresiones de la publicidad no regulados a los que se deben establecer límites o la que debería estar absolutamente prohibida. Esta regulación o prohibición debe incluir a la publicidad subliminal, lograda por los avances tecnológicos.

En su propuesta la A.M.E.D.I. define el tiempo destinado para la publicidad como *“todos los mensajes dirigidos al público en general y destinados a la oferta de bienes o servicios, sea ésta transmitida en cualquiera de las siguientes modalidades:*

*“a) Publicidad en cortes de estación*

*“b) Publicidad en cortes de programa*

*“c) Publicidad explícita dentro de la programación.*

*“d) Publicidad de telemarketing o programas de oferta de productos*

*“e) Infomerciales.*

*“Para efectos de contabilidad del tiempo destinado a la publicidad, en el caso de los incisos d) y e), cada tres minutos equivaldrán a un minuto. En el caso de las concesiones sin fines de lucro, no se podrá incluir la publicidad señalada en los incisos c), d) y e).”<sup>683</sup>*

Con base en ello, propone las restricciones regulatorias siguientes:

*“La transmisión de publicidad, se deberá identificar como tal y diferenciarse claramente del programa, mediante simbología a través de medios ópticos, acústicos o ambos.*

*“En los programas deportivos o de espectáculos que tienen una continuidad específica, ajena al medio que los transmite, no se podrá insertar publicidad*

---

<sup>683</sup> Ibídem, pág. 27.

*durante el desarrollo del evento, sino mediante imágenes superpuestas que no rebasen una quinta parte de la pantalla a fin de no interferir la visión del evento, y/o con menciones o efectos sonoros.*

*“Aquella publicidad, que de acuerdo con la legislación específica requiera autorización de la autoridad competente, únicamente podrá ser transmitida cuando cuente con ésta.*

*“No podrá ser transmitida aquella publicidad de bienes o servicios, que haya sido prohibida por la Procuraduría Federal de Consumidor, por contravenir las disposiciones aplicables en materia de protección de los derechos del consumidor.*

*“Los prestadores del servicio de radio y televisión y telecomunicaciones deberán informar a la autoridad y tener a disposición del público, las tarifas por concepto de comercialización de espacio y sus formas de aplicación.”*

También propone que los límites a los contenidos de la publicidad consideren principios como:

*“1.- Que no atente contra la dignidad humana y al respeto a las convicciones políticas y religiosas de las personas.*

*“2.- Que no discrimine por motivos de género, etnia, nacionalidad, edad, capacidades físicas diferentes, o cualquier otra circunstancia personal o social.*

*“3.- Que no presente a las mujeres de forma vejatoria, es decir, la que utiliza de manera particular y directa el cuerpo o partes del cuerpo de las mujeres como un simple objeto desvinculado del producto que se busca promover, y la que reproduce imágenes estereotipadas que promueven la discriminación y la violencia de género contra las mujeres.*

*“4.- Que no fomente malas prácticas alimenticias o cualquier otro comportamiento que atente contra la salud y la seguridad humanas.*

*“5.- Que no promueva el consumo inmoderado de productos nocivos para la salud o que generen adicciones, como el tabaco y alcohol.*

*“6.- Que no promueva servicios o establecimientos dedicados a la prostitución.*

*“7.- Que no promueva entre los menores la compra de un producto o la contratación de un producto, de modo que se explote su inexperiencia o credulidad”*<sup>684</sup>

Por otro lado, para las emisoras permissionadas está prohibida la publicidad. En el artículo 37, fracción III de la L.F.R. y T. se establecen como causal de revocación *“transmitir anuncios comerciales o asuntos ajenos a aquellos para los que se concedió el permiso”*. En medio de esta definición legal está la indefinición del concepto de patrocinio, que no es lo mismo que publicidad y sin embargo la autoridad clasifica discrecionalmente como *“una forma de comercialización”*, razón por la cual ninguna emisora permissionada puede usar su tiempo aire para obtener ingresos.

Lo cierto es que mientras no haya una definición en la ley con respecto al patrocinio o éste no se encuentre explícitamente prohibido por la ley, el patrocinio está permitido, sin embargo, en los hechos la autoridad se somete al criterio de los radiodifusores comerciales ya establecidos que consideran que el mercado es de su exclusividad y evitan la competencia con el argumento de que la obtención de ingresos adicionales por parte de las permissionadas es una práctica de competencia desleal, lo que en todo caso aplica sólo a las emisoras del Estado que por definición, cuentan con presupuesto público, pero que en realidad no es sostenible esta exclusión, ya que las emisoras del Estado sufren de presupuestos anquilosados y del consecuente manejo político que representa el rendir cuentas a la autoridad que les subvenciona.<sup>685</sup> En el caso de las emisoras comunitarias, que tienen las mismas obligaciones y gastos de las comerciales, nadie les asegura un ingreso financiero para poder siquiera operar.

**XIV. Sanciones.-** La nueva Ley de Radio, Televisión y Telecomunicaciones debe, como toda reglamentación, contener elementos de obligatoriedad que garanticen su eficacia, a través de mecanismos legítimos de coacción. Es por ello

---

<sup>684</sup> *Ibíd*em, pág. 27

<sup>685</sup> ÁVILA PIETRASANTA, Irma, CALLEJA GUTIÉRREZ, Aleida y SOLÍS LEREE, Beatriz, “No Más Medios a Medias”, óp. cit., pág. 135.

necesario establecer un capítulo dedicado a las infracciones y a las sanciones, así como al procedimiento de substanciación de los recursos que se interpongan en contra de su aplicación y por su cumplimiento. La sanción administrativa en la práctica puede tener una intención preventiva o represiva, lo que implica una acción correctiva o disciplinaria o de castigo.

Para Jorge Fernández Ruiz, la sanción administrativa es un castigo. Lo inflige la autoridad administrativa en contra de los infractores de un ordenamiento jurídico administrativo a partir de la presunción de la existencia de un acto ilícito, que ocasiona un daño a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general tutelados por la ley y que tiene como consecuencia jurídica el castigo consistente en la sanción administrativa.<sup>686</sup> Para el maestro Fernando Garrido Falla, la sanción administrativa es un acto represivo que se aplica porque la obligación no se ha cumplido y la distingue de la coacción que se encamina al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado a ello.<sup>687</sup>

Se propone una medida preventiva con la facultad de realizar las visitas de inspección a través de las cuales el Estado ejerce sus atribuciones de supervisión y vigilancia. La inspección debe estar regulada de tal forma que se determinen los supuestos a través de los cuales el órgano tenga la obligación de practicar las visitas de inspección de manera periódica o cuando exista la presunción de una falta al marco normativo de las telecomunicaciones y la radiodifusión. Deben garantizarse los derechos del concesionario y acotarse la facultad discrecional del órgano sancionador, por lo que las visitas de inspección deberán estar fundadas y motivadas, practicarse en presencia del titular de la concesión, su representante o de alguno de sus empleados, dentro de las horas de funcionamiento de la emisora. El titular de la concesión estará obligado a corregir las observaciones que resulten de la inspección. La nueva legislación debe contemplar los mecanismos para que dichas visitas se practiquen o los que determinen su suspensión

---

<sup>686</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Coordinador. *Diccionario de Derecho Administrativo*. Voz: sanción administrativa. Porrúa, México. 2003. Páginas. 248, 249.

<sup>687</sup> *Ibidem*.

mediante la orden expresa de la autoridad facultada para la inspección. Los datos que el personal de inspección obtenga durante o con motivo de su visita tendrán el carácter de confidenciales y sólo se comunicarán a la autoridad judicial administrativa que esté facultada para tal efecto. Si la acción preventiva no es suficiente, la Ley debe disponer que el órgano cuente, entre otras, con la atribución para imponer multas o infracciones.

Las sanciones deben ser de carácter patrimonial, consistentes en multa, revocación y reversión. El objetivo principal de la sanción es que se cumpla con la necesidad de carácter general de información, de capacitación, de culturización, de educación o de esparcimiento, cuyo continuo cumplimiento debe ser permanentemente asegurado y regulado por el Estado, tomando en cuenta que se entrelazan dos servicios distintos con dos clases de usuarios: los anunciantes y los oyentes; respecto de los primeros es un servicio *uti singuli*, que puede ser comercial u oneroso, o institucional y gratuito; referida a sus usuarios oyentes es un servicio público gratuito y *uti universo*, porque su gestión no está reservada al Estado ya que en la práctica concurren a su prestación tanto los particulares como la administración pública por lo que existe una vinculación a un régimen de derecho privado<sup>688</sup>

Considerando una sola Ley para la radiodifusión y las telecomunicaciones las sanciones deberán homologarse teniendo en cuenta los diversos aspectos para las telecomunicaciones como para la radiodifusión. Algunos de los temas propuestos son la figura de la reincidencia, homologar rangos y montos de multas en los casos similares tanto en Telecomunicaciones como Radiodifusión, nuevas causas de revocación de las concesiones, e Incorporar el Recurso de Revisión contra actos arbitrarios de la autoridad.

Dentro de las causas de la revocación se pueden considerar:

1. Que la concesionaria persona física sea de nacionalidad distinta a la mexicana o que tratándose de una persona moral, en sus estatutos no se

---

<sup>688</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho Administrativo (Servicios Públicos)*. Porrúa, México. 2003. Pág. 350.

contemple la cláusula de exclusión de extranjeros o, pese a ello, se demuestre que entre sus miembros haya un extranjero. Situación que se hace extensiva para las instituciones religiosas y los ministros de culto, así como los partidos políticos y sus directivos. Para que eso acontezca, en el caso de personas morales se apercibirá para que el sujeto infractor sea separado de la sociedad, de lo contrario procederá a la revocación.

2. En el caso de incurrir en falta a lo establecido en los títulos de concesión de aquellos medios que cuenten con el impedimento para la obtención de lucro y/o cualquier ingreso obtenido fuera de los permitidos por la Ley.

3. Cuando concesionario público no respete los tiempos establecidos en materia de publicidad.

4. Sin causa justificada, no realice transmisiones por más de 30 días.

5. La reincidencia en la violación a los ordenamientos relativos con la propaganda electoral.

6. Cuando la concesión se explote en forma ilegal o se pretenda transferir por cualquier medio legal, la titularidad de la de la concesión a otra persona física o moral y, en el caso de los medios públicos, se financien bajo esquemas no contemplados en la Ley.

7. Cambiar la ubicación del equipo transmisor o la frecuencia autorizada sin previa autorización del órgano.

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

9. Faltas reiteradas a las obligaciones contenidas en sus títulos de concesión.<sup>689</sup>

Con respecto a las multas la A.ME.D.I. realiza la siguiente propuesta que considera actualizan el monto de las previstas en la norma vigente para cuya cuantificación considera el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción.

---

<sup>689</sup> Los artículos 38 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 31 de la Ley Federal de Radio y Televisión contienen las causas de revocación de concesiones.

*“1. Multa de 75,001 a 100,000 salarios mínimos por alterar los términos de la concesión, por no reservar el espacio para los tiempos de Estado, incumplir los ordenamientos relacionados con el manejo de la publicidad y la propaganda electoral, por no atender al apercibimiento que le formule la autoridad sobre el respeto a los horarios de transmisión de acuerdo a su tipo de clasificación, por no contar con la autorización expresa del órgano regulador para la generación de nuevos canales de recepción libre o abierta de programación musical o hablada en los canales o frecuencias asignadas como consecuencia de la digitalización y compresión de señales, cuando se atente contra el ejercicio del derecho de réplica, por no contar con la concesión correspondiente tratándose de estaciones repetidoras y no contar con la renovación necesaria para continuar transmitiendo su programación.*

*“2.- Multa de 50,001 a 75,000 salarios mínimos por no realizar las innovaciones tecnológicas establecidas en las normas técnicas correspondientes, por no atender al apercibimiento que le formule la autoridad respecto a que los medios públicos cuenten con un órgano de gobierno, a que operen con la potencia y horario autorizado en su título de concesión, a que no interfieran la señal de otras transmisoras, no hacer referencia a la clasificación de la programación y cualquier otra información que oriente sobre las características del contenido, a incumplir la obligación de transmitir gratuitamente aquella información que los órganos del Estado estimen de interés público, y por incumplir con las limitaciones que se establezcan para la televisión restringida. Adicionalmente, por impedir la retransmisión simultánea y gratuita de su señal a través de la televisión restringida que opere en la misma área de cobertura geográfica, por transferir acciones a personas sin que cuenten con la aprobación del órgano regulador, por no contar con la autorización del órgano para asociarse con fines de comercialización y/o producción, porque los prestadores del servicio de televisión restringida omitan transmitir las señales radiodifundidas que refiera la Ley, en forma íntegra, sin modificaciones, incluyendo publicidad y con la misma calidad que se utiliza en el resto de los canales de la red, además de que en el caso de la transmisión de los programas incluidos en Tiempos de Estado, el prestador del servicio de radio y*

*televisión no conserve la misma calidad de transmisión que emplee en su programación normal.*

*“3. Multa de 25,001 a 50,000 salarios mínimos por suspender sus transmisiones sin dar aviso al órgano regulador, por no cumplir con los plazos establecidos para reiniciarlas, por no contar con la autorización por parte del órgano para el uso provisional de frecuencias adicionales a las que les hayan sido otorgadas originalmente en la concesión a fin de introducir nuevas tecnologías que tengan como objeto la mejora del servicio de radio y televisión, lo cual adicionalmente ocasionaría que en caso de reincidencia, que se suspenda la autorización para el uso de la frecuencia adicional; asimismo, no atender el apercibimiento que se les formule respecto a los porcentajes de transmisión de programación y de publicidad establecidos en la Ley, aunado al impedimento para la práctica de las visitas de inspección.*

*“4. Multa de 500 a 25,000 salarios mínimos por incumplir otras obligaciones establecidas en la Ley y que sean de menor envergadura que las señaladas con anterioridad, como es el caso de incumplir con las normas que regulan los requisitos técnicos y de seguridad de instalaciones para la prestación del servicio de radiodifusión, incumplir las disposiciones federales, estatales y/o municipales aplicables a la materia.”<sup>690</sup>*

Las sanciones aplicadas deben constar en un expediente para contar con los antecedentes del concesionario y sean tomadas en cuenta cuando solicite la prórroga de la concesión.

La reidencia, en relación con las causas de revocación descritas en los incisos 5 y 9, se considerará como 5 veces en un año.

También será una sanción, dado el grado de la falta regulada, la inhabilitación por diez años para obtener nuevas concesiones del titular de una concesión o permiso que hubiere sido revocado.

---

<sup>690</sup> Propuesta de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información al Grupo Plural para la Reforma de las Leyes de Radio y Televisión y Telecomunicaciones del Senado de La República, óp. cit., páginas 30 y 31.

El otro tipo de sanción pecuniaria que la Ley debe contemplar tiene que ver con la reversión, esto es, que el concesionario pierda la propiedad de los bienes en favor de la nación cuando caiga en alguna de las hipótesis contempladas en los causales de revocación 1, 6 y 8, en virtud de que la gravedad se maximiza ante una probable actitud dolosa del concesionario, lo cual ocasionaría en consecuencia la revocación inmediata. En los demás casos de revocación, el titular conservaría la propiedad de los bienes, no obstante, tendría obligación de levantar las instalaciones en el término señalado por la autoridad.

También se propone que opere la reversión en los casos en que las personas que presten el servicio de radiodifusión no cuenten con la concesión respectiva, por lo que perderían en beneficio de la Nación todos los bienes, instalaciones y equipos empleados en la comisión de dichas infracciones, sin perjuicio de otras sanciones aplicables o de de la responsabilidad civil o penal que se derive de la conducta.

Finalmente, dado que se está proponiendo un órgano constitucional autónomo, es pertinente señalar que para la solución de las inconformidades por los actos y resoluciones de la Comisión que creen, modifiquen o extingan obligaciones y derechos para los particulares, debe establecerse un capítulo que incorpore las reglas generales a través de las cuales se desahoguen los recursos administrativos como impulso de la promoción y defensa del derecho de audiencia cuando se estime que esos actos ilegalmente han afectado sus intereses.

Este órgano autónomo no puede regirse por lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en virtud de que su ámbito espacial de validez determina su aplicación, según lo previsto en su artículo 1º, exclusivamente en la administración pública federal centralizada y los organismos públicos descentralizados, de ahí que siguiendo la regla de los otros órganos constitucionalmente autónomos, debe contar con su propio mecanismo de resolución de inconformidades de naturaleza administrativa.

Desde nuestro punto de vista, en contra de los actos de naturaleza administrativa de la Comisión procederá el recurso de revisión, pues de lo que se trata es de apelar la supuesta ilegalidad del acto impugnado, esto es, evaluar si la

autoridad actúo bajo el principio de legalidad, a efecto de contar con la mayor certeza y lograr la verdad jurídica sobre las consideraciones o percepciones que el particular pudiese tener sobre la afectación de sus intereses. Bastará con que en un artículo de la Ley prevea este recurso, pues por técnica jurídica, lo correspondiente es que en el Reglamento de la Ley se establezca al detalle su regulación.

**XV. Utilización y beneficios de la convergencia digital.** El 5 de junio del 2007, la S.C.J.N. deliberó sobre el tema de la convergencia, planteado en los artículos 28 y 28-A de la reforma impugnada a través de la acción de inconstitucionalidad 26/2006. En esa sesión se puso a consideración el futuro de la digitalización y de los servicios convergentes en nuestro país. La Corte reivindicó, al declarar la inconstitucionalidad de los artículos mencionados, los principios de igualdad, rectoría económica del Estado, la utilización social de los bienes del dominio público de la Federación materia de concesión, la libre concurrencia en el mercado de la radiodifusión y las telecomunicaciones y el interés público. Además, el principio del pluralismo y los derechos de libertad de expresión e información, así como el acceso equitativo a los medios de comunicación.

La multiplicidad de canales, formatos y contenidos que hacen factible la digitalización imbricada con la teledifusión de las comunicaciones, abre perspectivas históricas para el desarrollo cultural y la promoción del conocimiento en la sociedad mexicana. La convergencia digital debe implementarse de la manera más intensa y extensa posible, sobre todo para permitir el acceso de la sociedad a los medios electrónicos de comunicación. A lo que lleva la resolución del máximo tribunal de justicia del sistema judicial mexicano es a la invalidación del acuerdo, publicado en julio del 2004, sancionado por la S. C. T., mediante el cual se seleccionó el estándar tecnológico y la política para la transición a la televisión digital terrestre en México. El ministro Genaro David Góngora Pimentel cuestionó dicho acuerdo y la elección del estándar ATSC para México, al afirmar que *“hasta qué punto es válido que en una nación pluricultural, con 103 millones de habitantes, el legislador decida que es preferible ver televisión con una mejor*

*calidad, durante el 20 por ciento del tiempo, prohijando los negocios de los concesionarios de radio y televisión, para que dispongan, hasta de un 65 por ciento del canal que tienen asignado para otros usos, por encima de una asignación pluralista de las bandas de frecuencias, que permitan la participación de más voces en el diálogo, haciendo posible una democracia efectiva”.*<sup>691</sup>

**XVII. Medios de Comunicación con relación a la mujer, personas con discapacidad y adultos mayores.** Las voces que pugnan por la reforma de los medios también han levantado el brazo de los considerados grupos vulnerables o discriminados. Además de los indígenas, entran en consideración las mujeres, los adultos mayores y las personas con capacidades diferentes. En los cuerpos legislativos se han propuesto diferentes iniciativas al respecto. Por ejemplo, en la iniciativa con proyecto de decreto presentada por la senadora María Elena Orantes López, de la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, el 21 de febrero del 2008, se propone la reforma y adición de los artículos 59-Bis y 63 de la Ley Federal de Radio y Televisión, en los que se hace alusión a la equidad de género en el contexto de los medios de comunicación. La senadora fundamenta su propuesta en la Plataforma de Acción aprobada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, que denunció que a través de los medios se realiza una constante proyección de imágenes negativas y degradantes de la mujer y que existe una desigualdad en el acceso a la tecnología en la información. La Cuarta Conferencia resolvió, además, llamar a fortalecer la participación e influencia de la mujer con su intervención en la toma de las decisiones que afecten al desarrollo de las nuevas tecnologías para situarla en condiciones de luchar contra las imágenes negativas que de ella se ofrecen. Para los 198 gobiernos asistentes a esta Cuarta Conferencia “*existen en todas partes la posibilidad de que los medios contribuyan en mayor medida al adelanto de la*

---

<sup>691</sup> Transcripción de la sesión del pleno de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se llevó a cabo el 5 de junio de 2007, en [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).

*mujer*"<sup>692</sup> La postura de la senadora se refuerza con la ratificación que hizo en 1996 la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas, durante su cuadragésimo período de sesiones, respecto de las recomendaciones formuladas en la Plataforma de Acción de Beijing y con su propuesta a los Estados parte, a la comunidad internacional y a la sociedad civil, para que adoptaran nuevas medidas a este respecto e incluso que se incorporara una perspectiva de género en todas las políticas y programas pertinentes. La Comisión llamó a que se establezcan medidas para sensibilizar acerca de la función de los medios de comunicación en la promoción de imágenes no estereotipadas de la mujer y el hombre y crear así, un entorno propicio en los medios de comunicación a favor de la mujer. Para tal efecto sugirió la creación de columnas y programas dedicados a cuestiones que interesan a la mujer, así como la instauración de publicaciones y estaciones de radio y televisión para la mujer, para aumentar la participación y la representación positiva de la mujer en estos medios, contribuyendo con la promoción de una imagen más equiponderada y no estereotipada de la mujer en los medios de comunicación.<sup>693</sup>

Los Senadores Guillermo Tamborrel Suárez, María Teresa Ortuño Gurza, María Serrano Serrano, Martha Leticia Sosa Govea, Juan Bueno Torio, Rafael Moreno Valle Rosas, Alfredo Rodríguez y Pacheco y Jaime Rafael Díaz Ochoa, propusieron una iniciativa que fue publicada en la Gaceta Parlamentaria el 11 de octubre del 2007, que propone el acceso a la radio y televisión, en igualdad de condiciones, de las personas con discapacidad y las personas adultas mayores, que por su estado físico carezcan de sensibilidad visual o auditiva, parcial o total. La propuesta busca atribuir a la S.C.T. la responsabilidad de implementar las

---

<sup>692</sup> Informe de la Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.IV.13), párrafos 234, 236, 237, páginas 107, 108 y 109.

<sup>693</sup> Véase Conclusiones Convenidas de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer Sobre las Esferas de Especial Preocupación de la Plataforma de Acción de Beijing, 1996-2009, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División para el Adelanto de la Mujer (Naciones Unidas ST/ESA/327), pág. 14.

acciones que permitan introducir adelantos y tecnologías para que estas personas accedan al contenido de los medios. Para ello, se propone reformar los artículos 4, 5 y 6 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

La iniciativa empata con planteamientos hechos por la senadora María Elena Orantes López, sobre el criterio de fomentar una mayor cultura de la sociedad a través de los medios de comunicación, respecto a los derechos humanos de los adultos mayores y se atiendan las condiciones y circunstancias de ese núcleo de la población de manera especial incorporando información en la programación y en los contenidos en los medios de comunicación, que permitan proteger y promover una vida digna para nuestros adultos mayores y sus familias.

En esta propuesta legislativa los senadores plantean la creación de una mayor conciencia colectiva, a través de la difusión de principios y valores por medio de una cobertura informativa de los medios de comunicación, que permita alcanzar mayores oportunidades de desarrollo para los adultos mayores y sus familias en el ámbito laboral y familiar y ser valorados plenamente por el conjunto de la sociedad, sobre la base de dar un trato justo y digno tanto a los adultos mayores como a las personas con discapacidad.

Argumentan los senadores que *“la televisión en múltiples ocasiones ha demostrado ser un medio sumamente eficaz cuando se emplea para fines educativos y sociales, ya que al lograr captar la plena atención de los televidentes, consigue que éstos asimilen y hasta memoricen la esencia y el contenido del mensaje”*. Considerando también a la radio, los senadores afirman que: *“al igual que la televisión, es un medio masivo capaz de llegar a todos los grupos sociales en todo el territorio nacional y de establecer una íntima relación con los radioescuchas, inclusive abriéndose a la intercomunicación entre el locutor-comunicador y la audiencia, relación que otros medios no pueden alcanzar”*, y concluyen que *“tanto la radio y la televisión penetran en la gran mayoría de los hogares de México por lo que no es atrevido afirmar que también son instrumentos idóneos para la promoción de valores comunes como la honestidad, la igualdad, y*

*el respeto de los derechos de la niñez, la adolescencia, los adultos mayores y las personas con discapacidad”*<sup>694</sup>

La necesidad de incluir en la reforma lo relativo a personas con discapacidad se refuerza con los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 realizado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (I.N.E.G.I.), que arrojó el dato de que en México conviven un millón 795 mil personas con discapacidad, lo que representa el 1.8% de la población total. De ellos el 26 % sufre de ceguera o debilidad visual y el 15.7% padece sordera o debilidad auditiva. En el caso de los adultos mayores la población rebasa la cifra de 8 millones de personas y la situación por la que atraviesan muchos de ellos no es mejor que la que viven las personas con discapacidad. Una inmensa mayoría viven relegados sin oportunidades de nada, abandonados y hasta despojados de sus bienes por sus propios familiares.<sup>695</sup> Por su parte, La Organización Mundial de la Salud estima que el 10% de la población mundial padece algún tipo de discapacidad, es decir, alrededor de 650 millones de personas en el mundo, presentan alguna discapacidad. En nuestro país existen poco más de 10 millones de mexicanos y mexicanas que viven con algún grado de discapacidad. En el mundo existen alrededor de 314 millones de personas con discapacidad visual, 45 millones de las cuales son ciegas. La mayoría de las personas con discapacidad visual tienen edad avanzada, y el riesgo es mayor para las mujeres a todas las edades y en todo el mundo. Aproximadamente un 87% de las personas con discapacidad visual en el mundo viven en países en desarrollo.<sup>696</sup>

---

<sup>694</sup> TAMBORREL SUAREZ, Guillermo y otros, Iniciativa por la que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión, publicada en la Gaceta Parlamentaria el 11 de octubre del 2007.

<sup>695</sup> INEGI, “Las Personas con Discapacidad en México: Una Visión Censal”, México, 2004, páginas 26 y 28.

<sup>696</sup> Organización Mundial de la salud, Centro de Prensa, “Día Internacional de las Personas con Discapacidad, 3 de diciembre del 2010”, [http://www.who.int/mediacentre/events/annual/day\\_disabilities/es/](http://www.who.int/mediacentre/events/annual/day_disabilities/es/)

En el marco legal internacional, existe la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de la que México fue promovente, y con la que los Estados que se adhirieron, se obligaron a instrumentar políticas y estrategias orientadas a la confección de adelantos y tecnologías en la radio y la televisión, que permitan el acceso a estos medios a las personas con discapacidad visual o auditiva, parcial o total. Conforme a este compromiso, una reforma de la actual Ley Federal de Radio y Televisión debe establecer los mecanismos capaces que permitan a las personas con discapacidad, tener acceso a estos medios de comunicación en igualdad de condiciones.

Es importante destacar que la Convención, con la que se persigue una nueva visión sobre la discapacidad, señala respecto al papel de la radio y la televisión, en su artículo 9, que:

*“1. A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales...”*

*“2. Los Estados Partes también adoptarán las medidas pertinentes para:*

*“... f) Promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información;*

*“g) Promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet;*

*“h) Promover el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo.”*

También el artículo 21, titulado "*Libertad de expresión, de opinión y acceso a la información*", establece:

*"Los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho a la libertad de expresión y opinión, incluida la libertad de recabar, recibir y facilitar información e ideas en igualdad de condiciones con las demás y mediante cualquier forma de comunicación que elijan con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente Convención".* En los apartados del artículo 2 se define que se deberá:

*"a) Facilitar a las personas con discapacidad información dirigida al público en general, de manera oportuna y sin costo adicional, en formatos accesibles y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad;*

*... "d) Alentar a los medios de comunicación, incluidos los que suministran información a través de Internet, a que hagan que sus servicios sean accesibles para las personas con discapacidad"*

Por su parte, el artículo 30 de la misma Convención, titulado *"Participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte"*, señala en el inciso "1", apartado "b", que: *"los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a participar en igualdad de condiciones con las demás, debiéndoles asegurar que tengan acceso a programas de televisión, películas, teatro y otras actividades culturales en formatos accesibles."*<sup>697</sup>

Los senadores aducen que desde la Ley Federal de Radio y Televisión se puede articular una serie de acciones que ayuden a promover los derechos de las personas con discapacidad y sensibilizar a la sociedad para generarles mayores oportunidades, es decir, realizando programas de radio y televisión que cuenten con traducción simultánea para sordos, entre muchas otras acciones de comunicación que permitan verdaderamente incorporar a este grupo de individuos a la vida productiva y familiar en mejores condiciones. Se trata entonces, de lograr que a través de la comunicación masiva, las personas con capacidades diferentes puedan enfrentar con mayor solidaridad de parte de la sociedad, una serie de obstáculos tanto físicos como sociales, que les impiden gozar plenamente de sus

---

<sup>697</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, disponible en <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>; páginas 10, 16 y 25.

derechos humanos. Dichos factores generalmente les impiden recibir educación, conseguir empleo, obtener atención de salud adecuada y ser aceptados plenamente por el conjunto de la sociedad.

Esta situación, en la que los prejuicios y la falta de una cultura de respeto a los derechos humanos, se manifiesta en el rechazo social hacia las personas con discapacidad, que se constata con el dato proporcionado por la Encuesta Nacional sobre Discriminación, que estimó que uno de cada tres mexicanos cree que la calidad de la enseñanza disminuye en las escuelas cuando hay muchos niños con discapacidad; el 51% de quienes participaron en la encuesta dijeron que *“no les gustaría tener como compañero en la escuela a una persona con capacidades diferentes”* o bien el 42 por ciento de los encuestados opina que dada la dificultad para encontrar empleo era preferible dar trabajo a las personas sin discapacidad que a las discapacitadas. Además el 41% de las personas que participaron en la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación, 2005, consideran que *“las personas con discapacidad no trabajan tan bien como las demás”*<sup>698</sup>

Para los senadores promoventes de ésta iniciativa, con la aprobación del Senado de la República de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Poder Legislativo quedó comprometido en lograr leyes que ayuden al cambio en el concepto de discapacidad, superando el concepto basado en el bienestar a una cuestión de derechos humanos, que reconozca que las barreras y los prejuicios de la sociedad constituyen en sí mismos una discapacidad. Es decir, de la consideración de las personas con discapacidad como objeto de lástima o de beneficencia, hacia el pleno respeto de los derechos humanos de este grupo social.

---

<sup>698</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, “Documento Informativo Sobre la Situación de las Personas con Discapacidad en México”, páginas 11 y 17. Véase: Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación. Mayo de 2005. SEDESOL-CONAPRED. Acceso en línea en la siguiente ruta web: <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/discriminacion/Resumen/Resultados%20Generales%20por%20Modulo.pdf>

Se propone entonces reformar el primer párrafo del artículo 4, la fracción I del artículo 5 y el artículo 6, todos de la Ley Federal de Radio y Televisión, para quedar como sigue:

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

*“Así mismo, establecerá mecanismos tendientes a fomentar el acceso a la radio y televisión, en igualdad de condiciones, a personas con discapacidad y personas adultas mayores que por su estado físico carezcan de sensibilidad visual o auditiva, parcial o total.*

*“A efecto de lo anterior, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes vigilará y dictará aquellas medidas necesarias para la implementación de adelantos y tecnologías cuyo uso permita a tales personas acceder al contenido de la radio y la televisión.*

*“Artículo 5o.- La radio y la televisión, tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana. Al efecto, a través de sus transmisiones, deberán:*

*“I.- Afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares, por lo que es crucial fomentar el respeto y cumplimiento de los derechos de niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores.*

*“Artículo 6o.- En relación con el artículo anterior, el Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías y Departamentos 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, incluyendo los programas tendientes a sensibilizar y educar sobre el respeto y cumplimiento de los derechos de niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores.”<sup>699</sup>*

---

<sup>699</sup> Iniciativa por la que se Reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión, disponible en [http://www.discapacidadmexico.com.mx/documentos/1-1.-%20Ley%20Federal%20Radio%20y%20T.V.%20\(111007\).pdf](http://www.discapacidadmexico.com.mx/documentos/1-1.-%20Ley%20Federal%20Radio%20y%20T.V.%20(111007).pdf), pág. 7.

Por su parte, la iniciativa de la senadora María Teresa Orantes López propone adicionar las fracciones VI, VII y VIII al artículo 59 Bis y modificar el artículo 63, para quedar de la siguiente forma:

*“CAPITULO TERCERO*

*“Programación*

*“Artículo 59-Bis.- La Programación General dirigida a la población infantil que transmitan las estaciones de radio y televisión deberá:*

*I. a V.-...*

*“VI .- Promover la igualdad y equidad de género en las relaciones entre hombres y mujeres, así como la tolerancia y el respeto hacia toda la diversidad de pensamiento de la sociedad.*

*“VII.- Reflejar la dignidad y diversidad cultural indígena y evitar la difusión de propaganda que tenga como fin promover o incitar a la discriminación racial o étnica en su contra.*

*“VIII.- Estimular la comprensión y asimilación de una cultura de respeto a los derechos humanos y la no discriminación de las personas adultas mayores y de aquellas con alguna discapacidad.”*

*“Artículo 63.- Quedan prohibidas todas las transmisiones que causen la corrupción del lenguaje y las contrarias a las buenas costumbres, ya sea mediante expresiones maliciosas, palabras o imágenes procaces, frases y escenas de doble sentido, apología de la violencia o del crimen; se prohíbe, también, todo aquello que sea denigrante u ofensivo para el culto cívico de los héroes y para las creencias religiosas, o discriminatorio de las razas que atente contra la dignidad y diversidad cultural indígena, el género, la edad y las capacidades diferentes, y que tenga por objeto, anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”<sup>700</sup>*

---

<sup>700</sup> Véase en página Web del Grupo Plural de Trabajo en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión del Senado de la República, disponible en [http://www.senado.gob.mx/telecom\\_radiodifusion/content/iniciativas\\_relacionadas/index\\_iniciativas.htm](http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/content/iniciativas_relacionadas/index_iniciativas.htm)

**XVIII. Modernización y Convergencia Tecnológica.** En el tema de prestación de servicios adicionales en radiodifusión, la Corte estableció una serie de principios constitucionales que deberán guiar el trabajo de los legisladores para, si fuera el caso, se definan los alcances, límites y condiciones para la prestación de servicios auxiliares o adicionales a través de los canales o frecuencias concesionadas o permisionadas de radio y televisión:

- a) Igualdad en la aplicación de la ley para concesionarios y permisionarios
- b) Rectoría económica del Estado, y
- c) Evitar fenómenos de concentración que esté en contra del interés público y la libre concurrencia en este segmento del mercado.<sup>701</sup>

La Propuesta de la A.M.E.D.I plantea como criterio general “*la más flexible, versátil y amplia convergencia de redes, formatos, recursos y contenidos comunicacionales*”. Es deseable que cada vez haya un uso más intensivo y diverso de las redes de información independientemente de su soporte original (cable, inalámbrico, radiodifusión, etcétera). En ese uso se promoverá la más amplia competencia y se establecerán criterios para propiciar la mayor diversidad de emisores posible.

La posibilidad para que a través de las frecuencias de radio y televisión se puedan prestar servicios auxiliares o adicionales a los de radio y televisión, se incrementa con la digitalización. Por ejemplo, en televisión, además de una mejoría en la calidad de imagen y sonido similar al disco compacto y multicanal (5.1 o teatro en casa), es técnicamente posible transmitir servicios como los siguientes: internet, películas, canciones, juegos o cualquier otro contenido a demanda; sonido y subtítulos en varios idiomas, servicios de televisión interactiva (informativos en tiempo real, información de tráfico vehicular y clima, comercio electrónico), publicidad interactiva, guías de programación, juegos interactivos, participación en encuestas, teletexto y servicios para personas con capacidades diferentes, entre otros.

---

<sup>701</sup> Proyecto de sentencia elaborado por el ministro ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano, sobre la acción de inconstitucionalidad 26/2006, pág. 478.

En radio, dependiendo de los estándares existentes que se desarrollan en el mundo, algunos de los servicios que potencialmente es posible ofrecer son: sonido en 5.1 canales (teatro en casa), transmisión de imágenes, datos como nombre de la estación, identificación, frecuencia, autor o intérprete de la melodía que se transmite en ese momento, programa, etc., información especializada (finanzas, cotizaciones, tráfico vehicular), avisos comerciales y de emergencia, entre otros.

Las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión, particularmente en el artículo 28, ya declarado inconstitucional por la Corte, establecía que los concesionarios de radio y televisión podían prestar “*servicios adicionales de telecomunicaciones*” en las mismas frecuencias atribuidas a la radiodifusión, mediante un trámite sencillo y sin que necesariamente existiera una contraprestación al Estado por el otorgamiento de un nuevo título de concesión (como red pública de telecomunicaciones) que le hubiese permitido a los concesionarios incorporarse en el sector de las telecomunicaciones de una manera privilegiada y ventajosa.

En su proyecto de sentencia el ministro Salvador Aguirre Anguiano establece que “*las concesiones que otorga el Estado mexicano sobre el espectro radioeléctrico, no suponen la autorización para su uso indiscriminado o indistinto (tal como lo hacía el ya referido artículo 28), sino que, en todos los casos, dicha concesión está vinculada con un uso determinado y específico que se hace constar en el título que al respecto se expide y cuyo incumplimiento acarrea sanciones para el concesionario, llegando a provocar la revocación de la concesión otorgada*”.<sup>702</sup>

La posibilidad para que los concesionarios y permisionarios de radio y televisión puedan ofrecer nuevos servicios a través de sus mismas bandas de frecuencias es parte del desarrollo tecnológico, pero sus definiciones, alcances, límites, condiciones y beneficios al Estado deben quedar claramente asentados en la ley y sus disposiciones reglamentarias, para evitar privilegios, fenómenos de concentración y un mejor aprovechamiento del espectro radioeléctrico.

---

<sup>702</sup> *Ibidem*, pág. 492.

Una de las carencias del expulsado artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión, (redactado como consecuencia de lo previsto en el Acuerdo por el que se Adopta el Estándar Tecnológico de Televisión Digital Terrestre y se Establece la Política para la Transición a la Televisión Digital Terrestre en México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 julio del 2004), es que no definía a los “*servicios adicionales de telecomunicaciones*”, por lo cual cualquier servicio de telecomunicaciones, independientemente de sus posibilidades técnicas, podía ser ofrecido en los canales concesionados para el servicio de radio o televisión.

Durante la discusión de las reformas, los ministros se refirieron justamente a esa deficiencia.<sup>703</sup> “*No hay definición exacta y precisa*” de esos servicios, dijo la ministra Luna Ramos y agregó: “*lo que entendemos es que estos servicios adicionales abarcan todos los servicios de telecomunicación, absolutamente todos, y si nosotros vemos la resolución mediante la cual el pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones aprueba el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, la lista es enorme...*”. Después rebatió contra los argumentos de los defensores de la reforma que afirman, en relación con los servicios adicionales, que se expresan en aspectos como los recuadros que aparecen debajo de la pantalla del televisor proporcionando información metereológica o financiera; aludiendo que también se proporciona otro tipo de servicios adicionales y “*en estas circunstancias pues sí se puede en un momento dado llegarse a solicitar un servicio de telecomunicación e instalar el equipo necesario, en el que pueda darse un servicio de telecomunicación bidireccional, o lo que normalmente los expertos han llamado la entrada al triple play en el que se usa voz, video y datos*”. De esta manera, “*es necesario establecer esta diferenciación entre los servicios adicionales que se van a pasar dentro del canal que está en uso y los servicios adicionales que son ajenos y diferentes (... ) y que sí ameritan todos los requisitos que en este aspecto marca el artículo 11 de la Ley de Telecomunicaciones*”.

---

<sup>703</sup> Fragmentos tomados de la transcripción de la sesión del pleno de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se llevó a cabo el 5 de junio de 2007, disponible en [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).

El ministro Aguirre Anguiano dijo que la sugerencia de la ministra Luna Ramos de incorporar la diferenciación de los servicios asociados y los servicios adicionales de telecomunicaciones no podía ser posible porque la Corte no podía comprometer criterio técnico sobre ese tema. *“Lo que es un hecho”,* dijo, es que se liberan usos. Y *“¿qué propone el proyecto? –continuó- que todo uso no concesionado sea objeto material de licitación; si es algo tan nimio que carezca de interés dinerario por ese concesionario o por otro que entre en la licitación, eso es harina de otro costal, no está en nosotros definirlo”.*

La Propuesta de A.M.E.D.I consistente en el uso más intensivo y diverso de las redes de información independientemente de su soporte original (cable, inalámbrico, radiodifusión, etcétera) se encamina a la más amplia competencia y se establecerán criterios para propiciar la mayor diversidad de emisores posible, por lo que plantea que en la reforma en materia de radiodifusión y telecomunicaciones se establezca en el marco normativo lo siguiente:

*“1. Definición de: a) servicios auxiliares o asociados a la radiodifusión, y b) servicios adicionales de radiodifusión”*

Una aproximación a tales conceptos podría ser el siguiente, tomando en consideración la convergencia y la realidad tecnológica en cuanto a los alcances de la convergencia de la radiodifusión con los servicios tradicionales y nuevos de las telecomunicaciones:

*“Servicios agregados: son los que se prestan a través de un servicio de radio y televisión y mediante los cuales los usuarios obtienen información adicional, diferente o reestructurada, de la que se brinda convencionalmente o que implican interacción del usuario con información almacenada.*

*“Servicios agregados auxiliares: son los que proporcionan información adicional gratuita (datos, imágenes, sonido) al servicio de radio y televisión, que necesariamente está ligada a la programación que en ese momento se transmite y que no implica alguna obligación del público para recibirlos, salvo el disponer de los receptores adecuados para ello.*

*“Servicios agregados adicionales: son los que prestan un servicio distinto de la naturaleza de la concesión o permiso y que por sus características*

*(bidireccionalidad, por suscripción y uso de codificadores) se enmarcan dentro de los servicios de las telecomunicaciones.”*

*“2. Contraprestación obligatoria al Estado para los concesionarios que a través de las bandas de frecuencias atribuidas a la radiodifusión desean prestar servicios agregados adicionales. Estos servicios podrán prestarse siempre y cuando no se interrumpa el servicio principal de radio o televisión. En todo caso, se deberá contar con la autorización de la Comisión Federal de Competencia (CFC) y de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), así como someterse a lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones en caso de requerirse nuevas frecuencias o redes para la prestación de los servicios adicionales.*

*“3. Equidad entre los concesionarios y los permisionarios en la posibilidad de ofrecer dichos servicios. En el caso de los permisionarios, la prestación de servicios adicionales abre la posibilidad para obtener ingresos que podrían ser utilizados para la capacitación de su personal y modernización tecnológica de sus instalaciones. Esta posibilidad formaría parte de una adecuación más amplia en materia de medios públicos.”<sup>704</sup>*

La Propuesta de A.M.E.D.I se basa en un criterio general: se debe permitir la más flexible, versátil y amplia convergencia de redes, formatos, recursos y contenidos comunicacionales. Es deseable que cada vez haya un uso más intensivo y diverso de las redes de información independientemente de su soporte original (cable, inalámbrico, radiodifusión, etcétera). En ese uso se promoverá la más amplia competencia y se establecerán criterios para propiciar la mayor diversidad de emisores posible.

**XVIII.1.- Acuerdo de televisión digital terrestre:** La declaración de inconstitucionalidad del artículo 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión obliga al legislativo a incorporar un artículo mediante el cual el Ejecutivo estará obligado a modificar el *“Acuerdo por el que se Adopta el Estándar Tecnológico de*

---

<sup>704</sup> Propuesta de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información al Grupo Plural para la Reforma de las Leyes de Radio y Televisión y Telecomunicaciones del Senado de La República, óp. cit., pág. 15.

*Televisión Digital Terrestre y se Establece la Política para la Transición a la Televisión Digital Terrestre en México*”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 julio del 2004. En su voto particular el ministro Genaro David Góngora Pimentel argumentó que la prestación de servicios adicionales de telecomunicaciones prevista en ese Acuerdo, es contraria a lo establecido por la Corte, por lo que deberán hacerse las adecuaciones necesarias. El Acuerdo establece lo siguiente:

*“El modelo promoverá la prestación de servicios de telecomunicaciones por parte de los concesionarios y permisionarios de las estaciones de televisión, conforme a la legislación y disposiciones reglamentarias en materia de telecomunicaciones, sin que esto impida permanentemente la transmisión de programas de alta definición. En este sentido, la solicitud para la prestación de servicios de telecomunicaciones que, en su caso, sea factible prestar por el concesionario o permisionario, a través de los canales asignados a la TDT, sin que de manera alguna implique la interrupción total o parcial de la TDT, estará sujeta y se resolverá conforme a la Ley Federal de Telecomunicaciones y demás disposiciones legales y reglamentarias que sean aplicables. El Gobierno Federal podrá establecer una contraprestación económica y, en tal caso, el concesionario o permisionario estará obligado a cubrir la misma a favor del Gobierno Federal, en los términos de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas vigentes al momento en que se otorgue, en su caso, el título de concesión respectivo”.*<sup>705</sup>

Para la A.ME.D.I., una nueva reforma al marco normativo de la radio y la televisión debe establecer las nuevas definiciones de los servicios auxiliares y adicionales; así como el monto de la contraprestación que se debe pagar, las facultades por parte de la C.F.C. en la materia y los requerimientos para la prestación de dichos servicios sin distinción para los concesionarios y permisionarios.

---

<sup>705</sup> Ibidem

Además, debe revisar dicho Acuerdo y establecer los elementos y procedimientos para la liberación del espectro radioeléctrico como consecuencia de la digitalización y su utilización para nuevos o más servicios de radiodifusión. La A.ME.D.I. afirma categóricamente, sustentándose en el voto particular del ministro Góngora Pimentel, que *“el Acuerdo, tal como está redactado, supone una renuncia a la rectoría del Estado en materia de espectro radioeléctrico. El estándar de televisión digital elegido por México es contrario a la pluralidad mexicana y a las posibilidades de un mejor aprovechamiento del espectro radioeléctrico para dar la oportunidad a nuevos jugadores en el sector de la televisión”*

El ministro Góngora Pimentel dijo al respecto *“que como consecuencia de la declaración de invalidez del citado artículo 28, debe también expulsarse del ordenamiento jurídico el Acuerdo A 53 ATSC que consagra los mismos privilegios respecto de los cuales este Alto Tribunal se ha pronunciado en contra”*.<sup>706</sup>

Es indudable que la decisión de adoptar el estándar A.T.S.C. no consideró una serie de variables, como pluralidad, competencia y mejor aprovechamiento del espectro radioeléctrico, mencionadas por el ministro Góngora Pimentel, y por lo mismo no representó la mejor elección tecnológica para el país. Por eso resulta fundamental que en materia de radiodifusión sonora digital, se analicen de manera plural e incluyente las alternativas tecnológicas para México preservando el interés público y la rectoría del Estado con base en los principios consagrados en la Constitución.

El IPv6 Task Force México, Asociación Civil, en su participación ante el Grupo Plural del Senado propuso la adopción de nuevas tecnologías en la infraestructura de internet del país. Su punto de partida estriba en el agotamiento del Protocolo de Internet (IP) en su versión 4. Los protocolos de internet son el lenguaje que determina la forma en que las computadoras se comunican entre sí. Según el Registro de Direcciones de Internet para América Latina y el Caribe, L.A.C.N.I.C., las direcciones basadas en el actual protocolo IPv4 disponibles son menores al 18% del total. La asociación tiene como objeto la adopción de la versión 6 que

---

<sup>706</sup> Ibidem, pág. 16

provee un espacio mucho más extenso de direcciones IP. En México, tanto operadores de telecomunicaciones como las entidades gubernamentales relacionadas con el sector no han tomado acciones encaminadas a la adopción del protocolo IPv6, lo que, según la asociación produce que:

*“1.- El operador dominante, Teléfonos de México, aproveche la escases para imponer precios a los usuarios y obligarlos a contratar líneas adicionales comerciales de telefonía para poder contar con el servicio. Dice la Asociación que el costo de derechos por una dirección IP es de aproximadamente 70 dólares al año, mientras que TELMEX cobra 1,200 dólares durante el mismo espacio de tiempo.*

*“2.- Tanto por razones de regulación en la materia como de mercado el uso de nuevos estándares de internet se encuentra acotada.*

*“3.- El Gobierno Federal es el principal comprador de tecnología del país, por lo que es el sujeto principal para la adopción de nuevas tecnologías, sin que por el momento la problemática planteada haya sido objeto de estudio y mucho menos se utilice su papel preponderante para la promoción y adopción de nuevas tecnologías.*

Con los considerandos anteriores, IPv6 Task Force México propuso otorgar al “regulador de telecomunicaciones” la capacidad de hacer recomendaciones técnicas para la compra de tecnología de telecomunicaciones e informática cuando se considere ésta de interés público para promover la competitividad y el desarrollo tecnológico del país. En este sentido, propuso la Asociación, que la tecnología que el “regulador” decida promover cumpla con las siguientes características:

- a) *“Que se garantice la interoperabilidad entre las distintas redes públicas de telecomunicaciones del país.*
- b) *“Que no sea propiedad intelectual registrada a favor de cualquier entidad con fines de lucro.*
- c) *“Que su uso no requiera el pago de regalías a favor de alguna institución.*
- d) *“Que su uso no implique favorecer, de manera competitiva, a algún proveedor de tecnologías de la información y/o servicios de comunicaciones.*

- e) *“Que sus detalles técnicos estén disponibles para su consulta, uso y explotación por cualquier individuo u organización.*
- f) *“Que haya sido adoptada por un grupo significativo de proveedores de tecnología en el mundo.*
- g) *“Que se cuente con experiencias exitosas de uso en otras regiones del mundo.”<sup>707</sup>*

## **CONCLUSIONES.**

1.- El constitucionalismo es producto de las revoluciones liberales de fines del siglo XVIII. Con ellas surge el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales que se incorporan a las Constituciones sobre la base del planteamiento de que todos los hombres nacen y crecen iguales, con derechos inalienables que los gobiernos deben garantizar, lo que constituye un control al ejercicio del poder.

El único fin de la constitución es la igualdad. También emanan las libertades civiles consistentes en el derecho de todo hombre (y mujer) de pensar, expresarse y obrar libremente sin más limitaciones que la libertad de los demás, la libertad de imprenta y las libertades de reunión, asociación y manifestación.

La concepción liberal de la Constitución se reforzó más tarde con el planteamiento del Estado Social de Derecho o del Estado social y democrático de Derecho, que juntas derivaron en el Estado Constitucional, cuyo elemento principal es la Constitución catalogada como la norma jurídica suprema, jurisdiccionalmente aplicable, que norma la limitación del poder para garantizar que no se imponga inexorablemente en contra de la libertad y bienestar de los propios ciudadanos, en tanto es derivación de la voluntad de éstos.

La evolución jurídica complementó el marco constitucional con el derecho internacional, estableciéndose instrumentos adicionales a las constituciones para controlar el respeto de los derechos y libertades de las personas. Sin embargo,

---

<sup>707</sup> Véase <http://www.mx.ipv6tf.org/>

con el surgimiento de poderes privados reales, paralelos al poder del Estado y hasta por encima de él, el marco normativo concebido a partir del Estado Constitucional se ha visto rebasado. Un ejemplo de estos poderes lo encontramos en las grandes empresas de comunicación. La mundialización de la comunicación y de la información constituye una consecuencia inmediata de la revolución tecnológica, desarrollándose con ésta nuevos intereses económicos de enorme poder político por la extraordinaria concentración de capitales adquiridos por los grupos mediáticos y su dominio de la comunicación. Este fenómeno de transnacionalización y de interés económico transformó a los medios de comunicación de masas en empresas que hicieron de la información una mera mercancía. Las empresas radiotelevisivas, por ejemplo, obtuvieron no sólo un valor económico, también fueron pilares del desarrollo de grupos empresariales informáticos o de telefonía; es decir del campo de las telecomunicaciones.

Este desarrollo del poder económico y mediático de los también llamados mass media, es visto por muchos como uno de los mayores peligros para los sistemas democráticos, que socava la soberanía popular y la suplanta por la “*dictadura mediática*”, que no informa a la opinión pública y en cambio la moldea para que reaccione de acuerdo a sus intereses. La doctrina jurídica que construye los que muchos llaman “*Derecho de la Comunicación*”, parte del hecho de que existe un gran problema que la Constitución no ha resuelto y es el de la invasión del terreno de los derechos fundamentales por grupos e instituciones que no están sometidos a ningún control popular ni legitimados por ningún proceso electoral, como, por ejemplo, los grandes consorcios mediáticos.

El constitucionalismo debe ampliarse y concebir que el poder del Estado no sólo deba ser controlado para garantizar los derechos y libertades de los individuos. Se concibe ahora que está obligado a adecuar la normatividad y desarrollar las acciones necesarias para su cumplimiento. Debe ser un Estado garantista, es decir que no sólo respete y limite el ejercicio de su poder; sino que también lo ejerza para que no exista quebrantamiento del Estado de derecho y la democracia. El Estado está obligado a actuar para que se cumplan cabalmente las libertades de las personas, construyendo el marco normativo adecuado y

necesario y obligando a los particulares a respetarlo sin importar de quien se trate. En otras palabras, aún tratándose de las poderosas empresas que hoy controlan la comunicación y la información.

El marco legal que regula la administración y distribución del espectro radioeléctrico en México necesita de una reforma integral. Dicha reforma no sólo se enmarca dentro de la necesaria transformación democrática que demanda la sociedad mexicana, cambio que se ha visto frustrado a pesar de la llamada alternancia del poder; sino que también es una necesidad del desarrollo tecnológico y de la doctrina jurídica de los derechos humanos enmarcada, sobre todo, en el ámbito de las convenciones, tratados y otros instrumentos internacionales. El tejido jurídico mexicano debe adecuarse a esta normatividad con motivo de la suscripción del país a estos compromisos, los que se han instrumentado y desarrollado para la construcción de un mundo democrático, de respeto a los derechos y valores fundamentales de los pueblos y los individuos. Desde luego, dentro de éstos derechos y valores encontramos a la libertad de expresión, al derecho de información y al derecho de comunicación. Javier Corral reafirma esta necesidad de reforma de la legislación en materia de radio y televisión cuando expresa en el preámbulo de la propuesta que la A.M.E.D.I.<sup>708</sup> presentó al Grupo Plural de Trabajo del Senado: *“La revisión de la legislación para las telecomunicaciones y la radiodifusión tiene que estar orientada por la búsqueda de un auténtico proyecto de sociedad de la información para este país. Por tal proyecto, entendemos al contexto de normas jurídicas y políticas públicas que pretenda la equidad, la participación, la construcción del conocimiento y la solidificación de la cultura cívica de los mexicanos.*

El cumplimiento por parte del Estado de su obligación de garantizar estos derechos pasa necesariamente por el control democrático de los medios de comunicación. Sobre este control el Tribunal Constitucional Español ha señalado

---

<sup>708</sup> Corral, Javier, Propuesta de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información al Grupo Plural para la Reforma a las Leyes de Radio, Televisión y Telecomunicaciones del Senado de la República, óp. cit., páginas 2 y 3.

que “*en un sistema jurídico-político basado en el pluralismo, la libertad ideológica y religiosa de los individuos y la aconfesionalidad del Estado, todas las instituciones públicas (...) han de ser ideológicamente neutrales. Por este motivo el control democrático de los medios de comunicación garantiza y consolida el Estado plural y democrático. Ésta es la razón de la creación de un ‘modelo de neutralidad’, a través de entes públicos neutralizados, que están destinados a la protección del ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos y la formación de la opinión pública libre...*”<sup>709</sup>

Se entiende además como plenamente garantizado el principio democrático cuando la opinión pública se ha conformado libremente por la instrumentalización del pluralismo informativo. Esta es una condición de la nueva normatividad de los medios, sin regulación que garantice el pluralismo, no puede desarrollarse un Estado democrático,

La garantía del pluralismo en el proceso comunicativo es uno de los pilares del control democrático de los medios de comunicación. Es, al decir de Juan Fernando López Aguilar, catedrático de derecho constitucional de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria el “... *desafío de la democracia de fines del siglo XX*”, pluralismo que, agrega, se ha visto “*desatendido*” porque los profesionales de la comunicación y titulares del poder mediático se apropian “*de toda intervención sobre el pluralismo informativo*” y señala que entonces “*la lucha por la libertad y la dignidad igual de las personas no ha concluido en absoluto*”<sup>710</sup>

El pluralismo implica la emisión de opiniones diferentes no de muchas, entraña un aspecto cualitativo no cuantitativo, por lo que es la mejor garantía de la conformación libre de la opinión pública en una sociedad democrática.

Las corrientes constitucionalistas se fundamentan en el criterio de la protección del individuo frente a los abusos de los poderes públicos, sin embargo flaquean

---

<sup>709</sup> Rodríguez García, José Antonio, “El Control Democrático de los Medios de Comunicación”, óp. cit., página 28

<sup>710</sup> Citado por Rallo Lombarte, Artemi, “Pluralismo Informativo y Constitución”, óp. cit., páginas 19 y 20.

frente a poderes fácticos emergentes que transgreden el ejercicio de los derechos y la dignidad personal; poderes cuya operación no está regulada por el orden jurídico establecido y en consecuencia se encuentran inmunes ante la Ley. El Derecho no establece norma alguna para controlar este poder fáctico que se sitúa por encima de los tres poderes del Estado. En este sentido es que el constitucionalismo ha demostrado su impotencia, porque no existe el control de los medios de comunicación, lo que significa un tremendo problema para la teoría contemporánea de la democrática.

Artemi Rallo Lombarte dice que “... *se trata justamente de empezar a hablar sin miedo de los abusos perpetrables desde el proceso de comunicación contra las libertades y valores por los que el constitucionalismo ha librado una batalla dura, pero incompleta.*” Y señala directamente al poder mediático como el que “*ha dado pruebas sobradas de militar ya en la nómina de estas emergentes formas de reprivatización de la desigualdad en compatibilidad con su permanente huída frente a las molestas constricciones del Derecho democrático. Nos cuesta asumir hasta qué punto la evidencia de que poderes privados actuantes en este ámbito pueden llegar a desvirtuar –con impresionantes márgenes de impunidad- libertades y derechos que, en teoría, estimamos capitales para el correcto funcionamiento de un proceso democrático...*”

El ejercicio periodístico está seriamente involucrado en esta problemática, se han convertido, en gran parte y con sus excepciones, en “*amenaza pura y dura a la dignidad y libertad esencial de terceros*”; son, afirma Rallo Lombarte “*plataformas unipersonales de poder desnudo*”, de poder “*legibus solutus*”, agasajados por “*grandes conglomerados de intereses económicos, financieros y políticos*”, cuyo único interés es el lucro que obtienen de la explotación del espectro radioeléctrico y que sólo les interesa la legislación que produzca “*el mercado*”.<sup>711</sup> Estos medios de comunicación, ante la vista y pasividad del Estado definen las opciones programáticas al que el público ha de acceder, sin importar el bien común que dominan y el interés general al que deben responder,

---

<sup>711</sup> Ibídem, páginas 21, 22 y 24.

confeccionan líderes políticos y empresariales que sirvan a sus intereses y los presentan como personalidades democráticas al servicio del pueblo y adulan a quienes no siendo manufacturados por ellos son compatibles con sus intereses. Los políticos que pretendan ser independientes a su poder terminan por someterse pues la realidad les impone, para sobrevivir en la arena política del país, a buscar periodistas, “*aliados*” en los monopolios mediáticos.

Los profesionales de la información, los que están comprometidos con su tarea de proporcionar información constatada y veraz y la libre difusión de las ideas, se encuentran ante una difícil contienda porque día a día tienen que luchar contra la opción profesional que les ofrecen los poderes mediáticos, que a cambio de su capitulación les darán mayores ingresos, fama, prestigio y mejores oportunidades en su vida. Rallo Lombarte dice que “*las recompensas son de tal calibre que el mecanismo funciona: comunicadores enriquecidos en el mercado de la manipulación, manipularán, a su vez, a una legión de aprendices que los tendrán como ejemplo*”<sup>712</sup>

Sole Tura afirmará: “*Estamos ante una sociedad mediática; sólo lo que está en los medios existe. Una sociedad en la que las cosas no son lo que son sino lo que parece que son; una sociedad en la que la capacidad de influir en la opinión pública es evidente y de que a través de ello la libertad individual puede quedar condicionada o sutilmente interferida...No se trata de acotar el campo a nadie, sino de reconocer que a la división y equilibrio tradicional de los Poderes del Estado viene a añadirse la consideración de un nuevo escenario (el de la sociedad mediática) que incide plenamente y a fondo en aquél esquema clásico... a la hora de elaborar un índice sobre los temas que una hipotética reforma constitucional de futuro debería abordar resulta, a mi entender, evidente que debería contemplarse la irrupción del poder mediático en un sistema democrático’ (“Conmemorando un hecho excepcional”*<sup>713</sup>

---

<sup>712</sup> Ibídem, pág. 26

<sup>713</sup> Años después. La Constitución cara al siglo XXI, Taurus, Madrid, 1998, pág. 172, citado por Lombarte, Artemi, óp. cit., .pág. 33 y 34.

Hoy en día las empresas de comunicación poseen un poder constituido al margen de todo proceso de legalización que caracterizan a los procesos democráticos. Constituyen uno de los terrenos de acción cuyos procedimientos no se encuentran sometidos al Derecho.

Sin embargo, el poder democratizador de los medios es invaluable si se le concibe al servicio de la sociedad. Esto lo expresó con suma precisión el senador español López Piña durante los debates de 1978, quien en la Comisión de Constitución del Senado manifestó: *“La televisión podría ser el más gigantesco medio de comunicación imaginable en la vida pública; el inmenso sistema de canalización con que soñara Bertol Brecht. Por su estructura, la televisión es igualitaria, cualquier ciudadano puede participar. La televisión supera a medios clásicos, como el libro o como la pintura, cuyo carácter clasista es más patente. La televisión pone fin a la existencia de privilegios en la enseñanza, con lo que puede servir a la eliminación del monopolio cultural de la inteligencia burguesa. Casi diríamos, como condensación de las contradicciones culturales del presente momento histórico, que la contradicción fundamental de la información en nuestro tiempo es la de que sus medios técnicos reúnen ya, de forma histórica inédita, todas las condiciones para una comunicación social generalizada y democrática, mientras que por otra parte asistimos a su manipulación oligárquica. Cautivos de su propia potencia, los medios destinados a la comunicación humana amenazan, no con que “el medio sea el mensaje”, como ingenuamente promete un hombre como McLuhan, sino por ser reducidos a instrumentos de alineación”*<sup>714</sup>

En conclusión, nos dice Rodríguez García, *“el control democrático de los medios de comunicación deberá estar al servicio de la sociedad. Dicho control se establece para limitar la concentración o monopolios informativos, cuando existen varios medios de comunicación ideológicamente diferenciados y así evitar que se pueda producir monismo informativo y para facilitar la existencia de algún órgano*

---

<sup>714</sup> Citado por Lombarte, Artemi, óp. cit., pág. 48.

*de composición plural en cada medio de comunicación encargado de facilitar la expresión y difusión de opiniones diferentes”.*<sup>715</sup>

Es posible y necesaria la ordenación de una participación social amplia en el campo organizativo del control democrático de los medios de comunicación.

2.- Los elementos y propuestas para una reforma integral en materia de radio, televisión y telecomunicaciones los integró a cabalidad el grupo Plural de Trabajo para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, creado por el Senado de la República desde el 4 de julio del 2007 y que recogió el sentir de la sociedad, grupos empresariales y organismos públicos del Estado. Sumado a ello están las diversas consultas, iniciativas y propuestas realizadas desde 1977 en torno a la reforma de la Ley de Radio y televisión y el uso del espectro radioeléctrico.

Los cambios que debe abarcar la reforma del marco normativo de la radio y la televisión modifican la Constitución Política, la Ley Federal de Radio y Televisión, su reglamento, la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Competencia Económica, entre otros instrumentos normativos. Nos interesa recalcar los siguientes:

En el marco constitucional la reforma debe afectar al quinto párrafo del artículo 27 de la Constitución derogándose la facultad del ejecutivo federal para otorgar concesiones para la explotación del espectro radioeléctrico y otorgándose a un organismo autónomo. Ello implica que la figura de órgano desconcentrado que actualmente se le confiere a la CO.FE.TEL. se sustituya por el de organismo autónomo, y en consecuencia, tal cambio también requiere de una modificación del artículo 9-A de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Pero también este organismo de control debe abrirse a la participación ciudadana para cumplir con los principios de participación, de neutralidad y de potestad de policía de la sociedad. Por ello, la Ley citada debe ser modificada también en los artículos que

---

<sup>715</sup> Rodríguez García, José Antonio, “El Control Democrático de los Medios de Comunicación”, óp. cit., página 26.

van del 9-A al 9-E, para que en ellos quede establecido tanto la participación social en su estructura, como en la designación de sus miembros.

Sin olvidar que la propuesta es constituir una sola Ley entre la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley Federal de Radio y Televisión, el planteamiento reformador de estas leyes también debe incluir la conformación del Consejo Nacional del Derecho a la Comunicación, integrado por representantes de organizaciones de profesionales de la comunicación, de organismos públicos, privados y comunitarios de la radio y la televisión, de organizaciones culturales y educativas, asociaciones de familiares, de los trabajadores y consumidores; con funciones de asesoramiento, vigilancia, elección, publicidad y transparencia. Este Consejo Nacional absorberá al Consejo Nacional de Comunicación, que depende actualmente de la Secretaría de Gobernación, y al Comité Consultivo de Tecnologías Digitales para la Radiodifusión. Esto por supuesto requiere de una modificación de los artículos 7, 8, 9, 47, 48, 49 y 50 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión; así como de los artículos que van del 90 al 100 de esta próxima Ley citada. Las atribuciones que esta última ley le atribuye a la Secretaría de Gobernación en su artículo once, se le transfieren al Consejo Nacional. Este Consejo es garantía de la Transparencia y de la publicidad de los actos relativos a la radiodifusión y las telecomunicaciones, como principios de rendición de cuentas que otorgan certeza jurídica en el ámbito de la competencia y las acciones del Estado y los organismos públicos en la materia.

También debe realizarse una adición al artículo sexto constitucional en cuanto contemple la división del espectro radioeléctrico en tres sectores: el privado, el público y el comunitario y ciudadano, para garantizar constitucionalmente el derecho a la comunicación cumpliendo con el principio de pluralidad y la formación de una opinión pública libre. Esto implica a la vez una reforma a la Ley Federal de Competencia Económica, para dotarla de mayores facultades que le permitan enfrentar realmente a los poderes monopólicos de la radio y la televisión. Para garantizar la prohibición de los monopolios la ley debe establecer el impedimento para que un mismo concesionario que ya tenga el 25% de frecuencias en operación, obtenga la facultad de manejar más concesiones con el mismo servicio,

categoría y zona geográfica. Esto y la parte conducente a las concesiones, en la cual debe establecerse, como lo mandata la Corte, la negativa al refrendo automático, nos conduce a los artículos 17, 19 y 20 de la Ley Federal de Radio y Televisión y 11 y 12 de su Reglamento.

Para garantizar el derecho de réplica, contenido también en este artículo sexto constitucional debe expedirse la Ley que regule el derecho de réplica y establezca el procedimiento para su ejercicio, modificando el contenido del artículo 38 del Reglamento citado, llevándolo a órganos jurisdiccionales autónomos e independientes, como el propuesto Consejo Nacional por el Derecho a la Comunicación.

Otro aspecto relevante de la reforma está en la programación y los contenidos de las transmisiones. En estas áreas debe prevalecer el interés público que debe caracterizar la prestación del servicio y en función de él el fortalecimiento de la democracia, la difusión de la educación, de la cultura, de las tradiciones nacionales, de la ciencia y la promoción de la integración nacional; lo cual significa la revisión del artículo 5 de la Ley de radio y televisión. Un referente constitucional para los contenidos de las transmisiones que provienen de la explotación del espectro radioeléctrico es el artículo tercero. En cuanto a la programación necesariamente debe existir una clasificación, de acuerdo con el principio de protección de los niños, niñas y adolescentes y de conformidad con la Ley para la Protección de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes. Significa esto que deben existir horarios vigilados por el Estado y las instituciones creadas en la materia, con lineamientos claramente establecidos y difundidos. En relación con la mujer, personas adultos mayores y con discapacidad audiovisual, deben retomarse las propuestas de reformas y adiciones de los artículos 4, 5, 6 y 59-bis y 63 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

La parte destinada a las sanciones es de suma relevancia. La misma significa una modificación al Título Sexto, artículo 101 de la Ley Federal de Radio y Televisión, considerando la propuesta presentada por la A.ME.D.I. al Grupo Plural de Trabajo del Senado. Esto no sólo significa el establecimiento de mecanismos

severos de coacción. También implica el establecimiento del procedimiento para substanciar su aplicación y los recursos que se interpongan en su contra.

3.- La resolución de la acción de inconstitucionalidad 26/2006 promovida por 47 senadores de la Quincuagésima Novena Legislatura dejó asignaturas pendientes para la reforma de la comunicación. En primer lugar hizo patente la necesidad de revisar el artículo 105 constitucional y el artículo 72 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II de dicho artículo, en cuanto a la cantidad de votos mínimos para acordar la invalidez de las normas impugnadas, fijada en 8 votos, considerándose que en esta ocasión se contó con la ausencia de uno de los ministros de la Corte, modificando en esencia el límite de votación de la norma, en tanto en términos porcentuales aumentó el mínimo requerido.

Por otra parte, quedan como materia pendiente los artículos declarados anticonstitucionales, como el artículo 9.C de la Ley Federal de Telecomunicaciones, en cuanto al nombramiento de los consejeros de la CO.FE.TEL. Dicho artículo, recordando que se propone la integración de una sola Ley en materia de telecomunicaciones y radio y televisión, deberá adecuarse ahora a lo propuesto mediante la creación del Consejo Nacional del Derecho a la Comunicación. En esencia se propone una elección ciudadana de los consejeros y miembros de éste órgano.

El artículo 16 de la Ley Federal de Radio y Televisión que también fue declarado anticonstitucional, que establece el periodo de vencimiento de la concesión y el refrendo automático para los concesionarios también es materia de reforma. La misma debe establecer la disminución del plazo de duración de la concesión y la necesidad de que el concesionario vuelva a competir en licitación pública y transparente por la concesión de la frecuencia que viene explotando. El plazo debe disminuir hasta un intervalo de diez años y su participación en el concurso le dará la preferencia sólo en caso de empate. Por la disminución del periodo de otorgamiento de la concesión también debe adecuarse el artículo 19 de la Ley Federal de Telecomunicaciones o redactarse un solo artículo si se considera la fusión de ambas leyes.

Por lo que se refiere a los artículos 28 y 28-A, invalidados en su totalidad por la resolución de la Corte con la cual se establece la necesaria licitación de las frecuencias producto de la convergencia digital y el necesario pago de una contraprestación por su otorgamiento y explotación, lo que debe quedar asentado en la reforma. En este tenor, debe considerarse la propuesta de división del uso y administración del espectro radioeléctrico en tres, es decir, de una tercera parte para concesionarios privados, otra para el sector público y otra más para los radiodifusores comunitarios y ciudadanos.

Finalmente, la resolución de la Corte deja en reprobación el Acuerdo de Televisión Digital Terrestre, por la declaración de anticonstitucionalidad del artículo 28, con lo cual el Ejecutivo está obligado a modificar el *“Acuerdo por el que se Adopta el Estándar Tecnológico de Televisión Digital Terrestre y se Establece la Política para la Transición a la Televisión Digital Terrestre en México”*, publicado en el diario Oficial de la Federación el 4 de julio del 2004 y con el cual se le otorga en automático a los concesionarios los nuevos canales asignados a la Televisión Digital Terrestre; así como la explotación de los servicios adicionales y auxiliares que se producen con la nueva tecnología. La reforma al marco normativo debe contener la contraprestación obligatoria, las potestades en materia de competencia por parte de la Comisión Federal de Competencia y las condiciones para la prestación de dichos servicios; sin olvidar el necesario concurso por medio de licitación para adquirir la concesión o el permiso de los nuevos canales adicionales, en otras palabras, se deben establecer los mecanismos para la liberación del espectro radioeléctrico como resultado de la digitalización, considerando su división para su aprovechamiento en tres sectores y atendiendo a los principios de pluralidad, independencia y libre formación de la opinión pública en el marco de la obligación del Estado de garantizar el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, de información y de comunicación.

4.- También la reforma electoral del 2008 dejó temas pendientes. Las mismas nos la señaló Lorenzo Córdoba quien establece la necesidad de adecuar la Ley Federal de Radio y Televisión a las nuevas reglas constitucionales en materia de acceso de los partidos políticos a los medios electrónicos y su regulación en

cuanto a las prohibiciones en la compra de propaganda, considerando la incorporación de las sanciones para los concesionarios en caso de su transgresión. La reforma debe acabar con la “*nota pagada*”, es decir, de la publicidad que aparece como noticia, pero que en realidad promueve la imagen de un político con aspiraciones a alguna candidatura. También, debe vigilarse la no intervención de extranjeros en las campañas como asesores de partidos y candidatos.

La necesidad de la reforma ha sido constatada por acontecimientos posteriores que resaltan por un lado la capitulación del Estado ante los consorcios televisivos del país. El trabajo del Grupo Plural de Trabajo ha quedado, como otras iniciativas realizadas por legislaturas anteriores, en la “*congeladora*”. Cuando el Ejecutivo y/o el Legislativo hablan de las necesarias reformas estructurales no tiene en mente la reforma de la Ley de Radio y Televisión y en materia de Telecomunicaciones. La retirada del Estado en esta materia no sólo refleja su sometimiento sino que, al mismo tiempo, su papel de observador ante la guerra entre concesionarios y consorcios monopólicos por apropiarse del espectro. Esta circunstancia sólo quiere decir que la reforma solamente vendrá del impulso y lucha de la sociedad. Mucha mayor razón para concederle a ésta su participación en la administración y distribución del espectro.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

1. A. SCHIFER, Claudio y A. PORTO, Ricardo, “La Difusión Política en los Medios de Comunicación”, editorial Ábaco de Rodolfo Depalma S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 2003.
2. ALAMÁN, Lucas, “Historia de México”, Tercera Edición, Tomo III, Editorial Jus, S.A. de C.V., México.
3. ALFONSO JIMÉNEZ, Armando, (coordinador), “Responsabilidad Social, Autorregulación y Legislación en Radio y Televisión”, Serie Estudios Jurídicos,

- número 30, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
4. AUTIN, Jean-Louis, "El Consejo Superior del Audiovisual en Francia", artículo recibido el 31 de octubre del 2006, revista catalana de dret públic, núm. 34, 2007, págs. 83, 115. Ver *Le Monde*, 16 de junio de 2006.
  5. ÁVILA PIETRASANTA, Irma, CALLEJA GUTIÉRREZ, Aleida, y SOLÍS LEREE Beatriz, "No Más Medios a Medias, Participación Ciudadana en la Revisión Integral de la Legislación de los Medios Electrónicos", Segunda Edición, Senado de la República, Fundación Friedrich Ebert-México, México, 2002.
  6. AVILÉS, Carlos, "Ministros respaldan COFIPE, avalan prohibir spot; multa de 500 días de salario mínimo a quien viole la regulación", *El Universal*, 9 de julio del 2008.
  7. BAUTISTA LANDAETA, Lisandro, "Evolución de la Prensa Escrita Desde el Papiro Hasta Internet", en <http://www.lasrelacionespublicas.com/>, Artículos Medios de comunicación, Mayo 3, 2009, 10:11, consultado el 17 de septiembre del 2009.
  8. BIAG, Shirley, "Impacto de los Medios, Una Introducción a los Medios Masivos de Comunicación", International Thompson Editores, México, 1999.
  9. BOHMANN, Karin, "Medios de Comunicación y Sistemas Informativos en México", Alianza Editorial, México, 1994.
  10. CALLEJA, Aleida y BEATRIZ Solís, "Con Permiso, La Radio Comunitaria en México", 1ª ed, Editores: Fundación Friedrich Ebert-México, (AMARC-México) Asociación Mundial de Radios Comunitarias México, (AMEDI) Asociación Mexicana del Derecho a la Información, Comunicación Comunitaria, (CMDPDH) Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, México, 2005.
  11. CARBONELL, Miguel, "La Libertad de Expresión en la Constitución Mexicana", *Revista Derecho Comparado de la Información*, número 3, enero-junio, 2004.
  12. CHINCHILLA MARÍN, Carmen, Coordinadora, "Telecomunicaciones: Estudios Sobre Dominio Público y Propiedad Privada", Colección Garrigues y Andersen, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 2000.

13. CIDH, "Opinión consultiva OC-5/85 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_05\\_es.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_es.pdf)
14. CONSEJO FEDERAL, 2009, en [http://es.wikipedia.org/wiki/Consejo\\_Federal](http://es.wikipedia.org/wiki/Consejo_Federal), consultado el 20 de octubre del 2009.
15. CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN, "Documento Informativo Sobre la Situación de las Personas con Discapacidad en México", Mayo del 2005. SEDESOL-CONAPRED: Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación, disponible en <http://sedespl2006.gob.mx/subsecretarías/prospectiva/discriminacion/Resumen/Resultados%20Generales%20por%20Modulo.pf>.
16. CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN DE REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS, aprobada en el VIII Congreso de Soviet de la Unión en noviembre de 1936, Biblioteca Virtual de la UJCE. Disponible en <http://archivo.juventudes.org/textos/Documentos%20Historicos/Constituciones%20de%20la%20URSS.pdf>
17. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LA CONFEDERACIÓN SUIZA, del 18 de abril de 1999, <http://www.admin.ch/org/polit/00083/index.html?lang=de&downl>.
18. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>, consultada el día 10 de abril del 2009.
19. CÓRDOBA VIANELLO, Lorenzo, profesor e investigador de la UNAM, "La Reforma Electoral Va", El Universal, Miércoles 9 de julio del 2008, pág. A17.
20. CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, "Una Reforma Electoral a Medias", Revista Nexos, año 31, volumen XXX, número 368, agosto del 2008.
21. CORRAL CORRAL, Manuel, "La Ciencia de la Comunicación en México", Origen, Desarrollo y Situación Actual, 3<sup>ra</sup> ed., Editorial Trillas, México, 1994.
22. CORRAL JURADO, Javier, "Abajo La Ley Televisa; Arriba La Corte", Revista Zócalo, Julio 2007, Año VII, Núm. 89.
23. DE GUY RIBOREAU, Ediciones Cono Sur, Núm. 58, abril 2004, pág. 35, El Diplo, Le Monde Diplomatique, disponible en <http://www.insumisos.com/diplo/NODE/226.HTM>, consultado el 12 de diciembre del 2008.

24. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES, DIVISIÓN PARA EL ADELANTO DE LA MUJER (Naciones Unidas ST/ESA/327), "Conclusiones Convenidas de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer Sobre las Esferas de Especial Preocupación de la Plataforma de Acción de Beijing", 1996-2009.
25. DI-BELLA ROLDÁN, Julio, "Conclusiones Grupo Plural para la Revisión de la Legislación en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión", Senado de la República, LX Legislatura, México, D.F., martes 6 de mayo del 2008.
26. DOMINICK, Joseph R., "La Dinámica de la Comunicación Masiva", 6<sup>ta</sup> ed., McGraw Hill, Traducción de Alejandra Rivera Ferreiro, México, 2000.
27. EKMEHDJIAN, Miguel Ángel, "Derecho a la Información, Reforma Constitucional y Libertad de Expresión. Nuevos Aspectos", 2<sup>da</sup> ed., Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1996.
28. "El Triángulo de las Bermudas, el Financiamiento de la Política en México", "Perspectivas Progresistas", Fundación Friedrich Ebert Stiftung en México, Septiembre 2007.
29. EMERY, Edwin, AULT, Phillip H. y AGEE, Warren K., "Las Comunicaciones en el Mundo Actual", Editorial Norma, Cali, Colombia, 2<sup>da</sup> ed., 1967.
30. ESTEINOU MADRID, Javier y ALBA DE LA SELVA, Alma Rosa, coordinadores, "La "ley Televisa" y la Lucha por el Poder en México", Colección Teoría y Análisis, 1<sup>a</sup> ed, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, 2009.
31. FAYT, Carlos S., "Los Derechos Humanos y el Poder Mediático, Político y Económico. Su Mundialización en el Siglo XXI", Editorial La Ley S.A., Fondo Editorial de Derecho y Economía Buenos Aires.
32. FEDERAL COMMUNICATIONS COMMISSION COMCOM, disponible en <http://www.comcom.admin.ch/index.html?lang=en>, consultado al 9 de octubre del 2009.
33. FUENTES, Gloria, "Historia de las Comunicaciones y los Transportes en México, La Radiodifusión", Secretaria de Comunicaciones y Transportes, México, 1987.

34. GONZÁLEZ ALONSO, Carlos, "Principios Básicos de Comunicación", Editorial Trillas, Quinta Reimpresión, México 1997.
35. GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, Luis, "Comunicación Oral y Escrita", Editorial Banca y Comercio, S.A., 1ª ed., 1976, Primera Reimpresión, México, 1981.
36. GRUPO PLURAL DE TRABAJO "TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN", Senado de la República, disponible en [http://www.senado.gob.mx/telecom\\_radiodifusion/index.htm](http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/index.htm), en su apartado de "Aportaciones Documentales". .
37. GRUPO PLURAL DEL SENADO PARA LA REVISIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, "Avances y Aportaciones para la Reforma Legislativa de Telecomunicaciones y Radiodifusión, Un Compromiso del Grupo Plural del Senado", Senado de la República, Mesa Directiva 2008, LX Legislatura, México, D.F.
38. HERRERA PÉREZ, Enrique; "Introducción a las Telecomunicaciones Modernas", Editorial Limusa, México 2006.
39. IBARRA QUEVEDO, Raúl y SERRANO LÓPEZ, Miguel, "Principios de Teoría de las Comunicaciones", Primera Reimpresión, Editorial Limusa, México, 2001.
40. INEGI, "Las Personas con Discapacidad en México: Una Visión Censal", México, 2004, disponible en [http://www.inegi.gob.mx/prod\\_serv/contenidos/esp\\_panol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2000/discapacidad/discapacidad2004.pdf](http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/esp_panol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2000/discapacidad/discapacidad2004.pdf)
41. LEGISLACIÓN SUIZA EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN, disponible en <http://www.bakom.admin.ch/org/00598/index.html?lang=en> Última actualización el: 17.11.2005, también en <http://www.bakom.admin.ch/org/00605/88.index.htm>
42. LEY DE RADIODIFUSIÓN COMUNITARIA, aprobada por el parlamento uruguayo el 11 de diciembre del 2007, disponible en [http://legislaciones.amarc.org/URU\\_Ley\\_Radiodifusion\\_Comunitaria.pdf](http://legislaciones.amarc.org/URU_Ley_Radiodifusion_Comunitaria.pdf)
43. LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA (LFCE), publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de diciembre de 1992, última reforma 10 de mayo del 20011.

44. LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN (LFR y T), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1960, última reforma publicada el 19 de junio del 2006.
45. LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (LFT), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995, última reforma 9 de febrero del 2009.
46. LEY FEDERAL SOBRE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1960, última reforma 19 de junio del 2009.
47. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES (LGBN), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo del 2004, última reforma publicada el 7 de agosto del 2007.
48. LIZÁRRAGA VIZCARRA, Isabel, "El Derecho de Rectificación", Colección Monografías Arazandi, Editorial Arazandi, S.A., Navarra, España, 2005.
49. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, "Derecho de la Libertad de Conciencia I", Editorial Civitas, Madrid, 1997.
50. LLANEZA GONZÁLEZ, Paloma, "Telecomunicaciones. Régimen General y Evolución Normativa", Editorial Arazandi, Colección Monografías, No. 25, Navarra, España, 1998.
51. LÓPEZ, Alejandro, PARADA, Andrea y SIMONETTI, Francisco; "Psicología de la Comunicación, Textos y Ejercicios", 4<sup>ta</sup> ed., Ediciones Universidad Católica de Chile, Editorial Alfa-Omega, 1999.
52. MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, "Democracia e Información", Editorial Porrúa, 1<sup>a</sup> ed, México 2007.
53. MARTÍNEZ, Enrique, León, "Los Medios de Comunicación en el Proceso Político de México", Instituto Politécnico Nacional, 1<sup>a</sup> ed., 1998.
54. MATTERLAT, Armand, "La Invención de la Comunicación", 1<sup>a</sup> ed. en Español, Editorial Siglo XXI, México, 1995.
55. MONZÓN ARRIBAS, Cándido, "Orígenes y Primeras Teorías Sobre la Opinión Pública: El Liberalismo y El Marxismo", consultado en Internet el 12 de

- diciembre del 2008. (Revista de Estudios Políticos Nueva Época, No. 44, Marzo-Abril de 1985.).
56. NESPRAL, Bernardo, "Derecho a la Información, Periodismo, Deberes y Responsabilidades", Editorial B de F, Julio César Faira, Editor, 1999.
57. OLIVOS, Nelly, "La Reforma Tiene Cosas aberrantes: Salinas Pliego", Revista Zócalo, año VII, Número 94.
58. ONU, "Informe De La Cuarta Conferencia Mundial Sobre La Mujer", Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995, disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>, consultado el 9 de octubre del 2009.
59. OROZCO GÓMEZ, Javier, "El Marco Jurídico de los Medios Electrónicos", Editorial Porrúa, México, 2001.
60. OROZCO GÓMEZ, Javier, "Legislación en Radio, Televisión y Cinematografía", 1ª ed. actualizada, Editorial Porrúa, México, 2003.
61. PAOLI, J. Antonio, "Comunicación e Información, Perspectivas Teóricas", Editorial Trillas, Universidad Autónoma Metropolitana, sexta reimpresión, 1990.
62. PARRA GARCÍA, Graciela Bertha, "El Arte de la Comunicación", Primera Reimpresión de la 1ª ed, IPN, México, 2001.
63. PÉREZ MOTA, Eduardo, oficio Pres-10-096-2006-169, <http://www.cfc.gob.mx>.
64. PÉREZ-ARDÁ CRIADO, Javier, "Introducción al Dominio Público", en "Estudios Jurídicos de las Telecomunicaciones". Volumen II/Octubre 2003, Instituto del Derecho a Las Telecomunicaciones, A.C., 1ª ed, Editorial Themis, S.A. de C.V., México, octubre 2003.
65. PIERINI, Alicia y LORENCES, Valentín, "Derecho de Acceso a la Información, Por una Democracia con Efectivo Control Ciudadano", Editorial Universidad, Buenos Aires, 1999.
66. Programa del Partido Liberal Mexicano, 2008, Disponible en [http://es.wikisource.org/wiki/Programa\\_del\\_Partido\\_Liberal\\_Mexicano](http://es.wikisource.org/wiki/Programa_del_Partido_Liberal_Mexicano), consultado el 15 de diciembre del 2008
67. Propuesta de La Asociación Mexicana de Derecho a La Información al Grupo Plural para la Reforma de las Leyes de Radio y Televisión y

- Telecomunicaciones del Senado de La República, Alternativa Ciudadana, Amedi, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, México 2007.
68. PROYECTO DE SENTENCIA elaborado por el ministro ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano, sobre la acción de inconstitucionalidad 26/2006.
  69. RABASA, Emilio O, coordinador, "Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano", Serie "Nuestra Constitución", Cuaderno No. 2, "De la Constitución de Cádiz a la de la República Federal de 1824", Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1990.
  70. RALLO LOMBARTE, Artemi, "Pluralismo Informativo y Constitución", Tirant lo Blanch, Monografías 155, Valencia, 2000.
  71. REFORMA DEL ARTÍCULO 6 CONSTITUCIONAL, 1977, [http://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes\\_federales/refcns/pdfsrcs/6.pdf](http://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes_federales/refcns/pdfsrcs/6.pdf), consultado el 15 de diciembre del 2008.
  72. REGLAMENTO DE TELECOMUNICACIONES, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 1990, actualizado al 26 de enero de 2001.
  73. RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE RELATIVA A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, 26/2006, disponible en [http://www.senado.gob.mx/telecom\\_radiodifusion/content/resolucion\\_scjn/docs/resolucion\\_suprema.pdf](http://www.senado.gob.mx/telecom_radiodifusion/content/resolucion_scjn/docs/resolucion_suprema.pdf).
  74. RÍOS ESTAVILLO, Juan José "Derecho a la Información en México", Editorial Porrúa, 1ª ed, México, 2005.
  75. RIVADENEIRA PRADA, Raúl, "La Opinión Pública, Análisis, Estructura y Método para su Estudio", 4ª ed., Editorial Trillas, México, 1995.
  76. RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio, "EL Control de los Medios de Comunicación", Editorial Dykinson, Madrid, 1998.
  77. ROSAS, Alejandro, "Radiografía a Fondo Sobre Acceso a la Información", Revista Transparencia y Corrupción, jueves 8 de enero del 2009. Disponible en <http://www.revistatransparencia.com/index.php/Diciembre-2008-Enero-009/radiografia-a-fondo-dic2008-ene2009.html>.
  78. SAURI RIACHO, Dulce María, "Los 47 Abajo Firmantes", Revista Zócalo, Julio 2007, año VII, número 89.

79. "Se nos Rompió el Amor, Elecciones y Medios de Comunicación, América Latina 2006", Friedrich Ebert Stiftung, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Edición de Marina Valencia Mejía, Bogotá 2007.
80. SEGOVIA ALONSO, Ana Isabel, [tesis doctoral], 2001, "La Estructura de los Medios de Comunicación en los Estados Unidos: Análisis Crítico del Proceso de Concentración Multimedia", dirigida por el doctor Fernando Quiroz Fernández, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias de la Información, Madrid, sin pie de imprenta.
81. SMEND, Rudolf, "Ensayos Sobre la Libertad de Expresión, de Ciencia y de Cátedra como Derecho Fundamental y Sobre el Tribunal Constitucional Federal Alemán", 1ª ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, Número 84, Traducción y Estudio Preliminar por Joaquín Brage Camazano, México, 2005.
82. SOUTO PAZ, José Antonio, "Comunidad Política y Libertad de Creencias, Introducción a las Libertades Públicas en el Derecho Comparado", 3ª ed., Marcial Pons/ Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 2007.
83. STEIN VELASCO, José Luis F., "Democracia y Medios de Comunicación", Serie Doctrina Jurídica, No. 206, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.
84. TAMBORREL SUAREZ, Guillermo et al., "Iniciativa por la que se Reforman Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión", publicada en la Gaceta Parlamentaria el 11 de octubre del 2007.
85. THOMPSON, John B., "Ideología y Cultura Moderna. Teoría Crítica Social en la Era de la Comunicación de Masas", Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, Primera Reimpresión de la 2ª ed., México, 2002.
86. TORNOS MAS, Joaquín, Coordinador, "Democracia y Medios de Comunicación", Colección Novedades de Derecho Público, No. 2, Tirant Lo Blanch, Valencia 2002.
87. TORRES, Alejandro, "Madrazo y AMLO Acuden al Llamado de Azcárraga Jean" El Universal, viernes 3 de febrero del 2006, pág. A15.

88. Transcripción de la sesión del pleno de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se llevó a cabo el 5 de junio de 2007, en [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
89. TREJO DELARBE, Raúl, "Mediocracia sin Mediaciones. Prensa, Televisión y Elecciones", 1ª ed., Cal y Arena, México, 2001.
90. TREJO DELARBRE, Raúl, "La Disputa por el Espectro Radioeléctrico", Revista Zócalo, Sección Mesa de Redacción, Año VII, Número 89, México, Julio 2007.
91. TREJO DELARBRE, Raúl, Coordinador, "Las Redes de Televisa", Primera Reimpresión, Editorial Claves Latinoamericanas, México, 1991.
92. TREJO DELERBRE, Raúl, "Inquietos Intelectuales", Sección de "Sociedad y Poder", "Opinión", La Crónica de Hoy, jueves 3 de julio del 2008, pág. Uno.
93. URRUTIA, Alonso, "Las posturas de Televisa y Tv Azteca, por el abrupto fin del negocio, La millonaria publicidad electoral fue desplazada por 23.5 millones de spots", La Jornada, Jueves 5 de febrero del 2009.
94. VIDAL BONIFAZ, Francisco, "Los Dueños del Cuarto Poder, Quien es Quien en el Negocio de los Medios de Comunicación", 1ª ed, Editorial Planeta, México, 2008.
95. VILLAMIL, Jenaro, "¿Qué Hará Calderón?", Revista Zócalo, Julio 2007, año VII, número 89.
96. VILLAMIL, Jenaro, "Consenso a Fuerza", Revista Proceso, No. 1528, 12 de febrero del 2006. Villamil, Jenaro, "Equidad Endeble", Revista Proceso No. 1522, 1 de enero del 2006.
97. VILLAMIL, Jenaro, "Dinero Vs. Política", Revista Proceso, No. 1610, 9 de septiembre del 2007
98. VILLAMIL, Jenaro, "La Gran Inversión", Revista "Proceso", No. 1703, 21 de junio del 2009, México.
99. VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, "Derecho Comparado de la Información", 2ª ed., Universidad Iberoamericana, Ciudad de México; Fundación Konrad Adenauer Stiftung; Miguel Ángel Porrúa Editorial, México, 2002.

100. VILLANUEVA, Ernesto, "Derecho a la Información", 1ª ed, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Universidad de Guadalajara, Miguel Ángel Porrúa, Coeditores, México 2006
101. VILLANUEVA, Ernesto, "Derecho Mexicano de la Información", Oxford University Press, Universidad Iberoamericana, 1ª ed., Colección Estudios Jurídicos, México, 2000.
102. Vizcarra, Silvia (2001): "El Periodismo, en su evolución histórica: el predominio del enfoque empresarial.", Revista Latina de Comunicación Social, Recuperado el 14 de enero del 2009 de: <http://www.ull.es/publicaciones/latina45diciembre/4509vizcarra.htm>.
103. Zaffore, Jorge José; "La Comunicación Masiva", Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1990.