



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

PROPUESTA PARA ESTABLECER UN TÉRMINO PARA
EMITIR RESOLUCIÓN CON MOTIVO DE LAS VISITAS DE
VERIFICACIÓN E INSPECCIÓN TÉCNICA EN MATERIA DE
RADIODIFUSIÓN PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL DE
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

BEATRIZ SÁMANO JIMÉNEZ

ASESOR:

M. EN D. JANETTE Y. MENDOZA GÁNDARA

2017.



NEZAHUALCÓYOTL, ESTADO DE MÉXICO



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

El mayor agradecimiento es para el verdadero autor de este trabajo, Él la Fuente de todo, la Suprema Esencia del Saber, Ser no Dual, el Uno, Inmutable y mi Testigo Fiel, Bien amado **Padre Celestial**, la fuerza cósmica que me impulso a culminar esta tesis y que me levanta cada día de mi vida, tú hiciste posible la realización del mismo. Tú que en tus múltiples formas y manifestaciones te has hecho presente a mí alrededor, mi eterno familiar, **Tú mi madre, Tú mi padre, Tú como mi familia**, me has dado tu apoyo a través de ellos.

Tú como amigos y consejeros pues me escuchas y respondes siempre que lo he necesitado. En las dificultades de éste proceso, emergiste de las profundidades del océano de mi interior, y por medio de mi gurú preceptor escuche tu voz, me susurraste y me mostraste siempre lo caminos que debía tomar, por eso y mucho más a ti mi más sincero y genuino agradecimiento.

Mi divina madre, mi padre, mi amigo, amado Dios gracias por siempre.

A la **Universidad Nacional Autónoma de México** por la oportunidad de ser una hija tuya, mi otra gran familia de la que soy afortunada junto con quienes somos parte de ti, porque en tus amplios brazos me cobijaste y formaste, gracias por hacerme digna de ti.

A la **Facultad de Estudios Superiores Aragón**, por acogerme y prepararme durante mis años de estudio y aún después de concluidos, por lo recibido en tus aulas, por el conocimiento, por las experiencias, gracias por el tiempo y por el lugar que me diste.

Asimismo, agradezco a mi asesora la **Mtra. en Derecho Janette Yolanda Mendoza Gándara**, por su apreciable apoyo y colaboración como asesora de este trabajo de tesis que no hubiera sido lo que es sin su valioso conocimiento y experiencia como la profesional y excelente ser humano que ella es.

Un agradecimiento Especial a mí muy querido Consejero y más que gran amigo **Alberto Romero**, sin tu comprensión y sin tu sabiduría, esta tesis, así como

muchas otras cosas en mi vida, no las habría de comprender e impulsarme a realizarlas.

En especial también, a mis comunidades **El Centro de Estudio y Desarrollo de los Tres Legados**, así como a **Self Realization Fellowship**, porque cuando necesite impulso y valor ante las dificultades que se avecinaron, en ellas las encontré.

“Me esfuerzo por aferrarme a la verdad de que un corazón lleno y agradecido no puede abrigar grandes presunciones. Rebosante de Gratitude el corazón tiene que latir con un amor que fluye hacia todo lo que nos rodea, la emoción más elevada que jamás podamos experimentar”.

Como lo Ve Bill. pág. 37

PROPUESTA PARA ESTABLECER UN TÉRMINO PARA EMITIR RESOLUCIÓN CON MOTIVO DE LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN E INSPECCIÓN TÉCNICA EN MATERIA DE RADIODIFUSIÓN PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

INDICE.....I
INTRODUCCIÓN.....III

CAPÍTULO 1

GENERALIDADES DE LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN

1. LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN.....1
1.1 Concepto.....3
1.1.2 Objetivo.....9
1.2 TIPOS DE VISITA.....10
1.2 PROCEDIMIENTO.....13
1.3.1 Etapas.....16
1.3.2 Resultados.....19

CAPÍTULO 2

DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y SUS FACULTADES

2.1 INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.....21
2.1.1 Estructura.....29
2.1.2 Facultades.....33
2.2 OBLIGACIONES DE LOS CONCESIONARIOS DE ESTACIONES RADIODIFUSORAS RELATIVO A LAS VISITAS DE INSPECCIÓN TÉCNICA.....38
2.2.1 Disposiciones aplicables a la materia.....43

2.3 VISITAS DE INSPECCIÓN TÉCNICA A ESTACIONES RADIODIFUSORAS.....	52
2.3.1 Sustanciación.....	55
2.3.2 Informe de la visita.....	59

CAPÍTULO 3

NECESIDAD DE ESTABLECER UN TÉRMINO PARA EL DICTADO DE UNA RESOLUCIÓN DERIVADA DE LA VISITA DE INSPECCIÓN TÉCNICA A LAS ESTACIONES RADIODIFUSORAS

3.1 Análisis de la emisión de resolución con motivo de la visita de inspección técnica a estaciones radiodifusoras.....	61
3.2 Problemática de que se emita una resolución en las visitas de inspección técnica en términos del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.....	65
3.2.1 Consecuencias.....	69
3.3 Propuesta para establecer un término de emisión de resolución derivado de las visitas de inspección técnica contemplado en el Capítulo Décimo Primero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.....	74
3.4 Creación del artículo 69 Bis de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.....	80
3.4.1 Beneficios.....	81
 CONCLUSIONES.....	 86
FUENTES CONSULTADAS.....	91

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación contiene un estudio pormenorizado sobre la necesidad de reformar la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en particular adicionar un término específico para emitir resolución con motivo de la práctica del procedimiento de visita de verificación a estaciones de radiodifusión, por ende en materia de radiodifusión, una adición que se plantea agregar en el Capítulo Décimo Primero que corresponde a las Visitas de Verificación. Al efectuarse un análisis sobre la necesidad de un término específico para que la autoridad encargada de la vigilancia del servicio de radiodifusión, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, se hace patente la importancia de que al reformar la Ley Procedimental mencionada, se coadyuvaría al desempeño de sus funciones administrativas del órgano regulador en materias que son complejas y de relevancia en el escenario nacional.

Un órgano que nuestra constitución determina como autónomo, competente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, debe trabajar en armonía con ordenamientos jurídicos que vayan acorde a los fines de su creación, y que al ser un ente regulador en sectores que contienen aspectos técnicos que desempeñan el servicio público de radiodifusión, es menester que su tarea de preservar éste servicio para que llegue a la sociedad en general, se lleve a cabo siguiendo fielmente los principios rectores en materia procedimental que establece nuestra carta magna, porque al ser la Ley Federal de Procedimiento Administrativo la norma rectora en la sustanciación de los procedimientos de verificación, ésta carece de un elemento vital para asegurar que el derecho de acceso a la justicia que poseen los administrados se cumpla, siendo obligación de toda autoridad administrativa pronunciarse respecto de los actos que de ella emanan de oficio.

En efecto, al remitirse al estudio del Capítulo Décimo Primero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, resulta evidente que aquélla no contiene término preciso que indique el tiempo en el que la autoridad debe emitir su resolución respecto de lo encontrado en los procedimientos que ésta inicia de oficio, por lo cual, surge la problemática cuando la autoridad que lleva a cabo estas diligencias de verificación emplea el término contenido en el diverso artículo 17 de la misma ley procedimental, mismo que es inadecuado y muy lejano a la figura jurídica de las visitas de verificación propiciando con ello problemáticas -que se estudiarán en su correspondiente capítulo de esta tesis- respecto de la situación jurídica de los concesionarios prestadores del servicio de radiodifusión derivado de los procedimientos que la propia autoridad inicia de oficio.

Resalta la importancia que las autoridades administrativas actúen en estricto apego al ámbito de sus funciones y competencia, sin que dejen vacíos que pretendan resolver a través de actos que se salen de sus facultades discrecionales por incurrir en probable omisión o desproporción de sus actos, los cuales no pueden dejarse inconclusos, pero tampoco lleguen a convertirse en tardíos. Lo cual también pueden ser emitidos bajo ópticas diferentes a sus funciones y que se traduzcan en caprichos de la autoridad para resolver a su manera.

La presente tesis se integra por tres capítulos que en su contenido ofrecen un estudio y análisis de la importancia de las facultades de comprobación de la autoridad administrativa, que se hacen manifiestas en la práctica de visitas de verificación e inspección, para continuar de lleno a la práctica de estas diligencias ya en materia de radiodifusión, y que en específico, corresponde al Instituto Federal de Telecomunicaciones. Se estudiará a éste ente regulador en el sector de la radiodifusión y la injerencia de éste en la vigilancia del recurso del espectro radioeléctrico respecto de su uso, aprovechamiento y explotación, para continuar con la necesidad de

mejorar el ordenamiento procedimental en el que basa estas actuaciones de verificación e inspección del servicio de radiodifusión, y de ofrecer seguridad jurídica a los administrados respecto de los procedimientos que se les instauran de oficio, como en la especie son las aludidas visitas de verificación, adicionando un término preciso para que el Instituto emita conforme a derecho la resolución que tenga lugar.

CAPÍTULO 1

GENERALIDADES DE LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN

1. LAS VISITAS DE VERIFICACIÓN

La actividad administrativa realiza dentro de su esfera los propósitos del Estado, entre algunos de ellos, mantener el orden público mediante intervenciones que regulen las actividades de los particulares, dichas actividades se llevan a cabo como función administrativa que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para condiciones individuales, y que se manifiestan en actos administrativos emitidos por la Administración Pública de acuerdo a la norma jurídica.

Al hablar sobre la actuación de la Administración Pública, la ley determina en primer momento a la autoridad competente que deberá hacerlo, asimismo, cómo deberá hacerlo, desde luego estipulando los requisitos a los que la misma administración debe ceñirse, para que no haya variedad de actuaciones por otros agentes que se presenten ya sea por diversa apreciación subjetiva hacia la ley.

Para que la Administración Pública cumpla con la finalidad que la ley le ha asignado se allega de medios e instrumentos para realizar sus actos, llámese resoluciones o decisiones que constituyen la exteriorización de su voluntad, las declaraciones de éstas facultades son aquellas con las que cuenta la administración para solicitar la presentación de papeles, presentación de libros, entre otros, y para el caso de estudio del presente trabajo, la práctica de visitas domiciliarias, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias, y por supuesto, de todo los actos y formalidades que tienen como garantía los particulares, por estar establecidas en las normas legales que prevén los procedimientos administrativos que han

de ejecutarse, así como en la suprema norma constitucional que dispone sobre las garantías de legalidad, debido proceso y certeza jurídica que deben las autoridades administrativas y judiciales de respetar y salvaguardar a todo gobernado.

Luego entonces, para que la Administración exteriorice su voluntad, tendrá que hacerlo a través de actos administrativos expresados como procedimientos (entre otros diversos), que son emitidos por un órgano de la administración, una autoridad del orden administrativo. Sobre el particular Luis Humberto Delgadillo señala que "...la declaración de voluntad debe provenir de un órgano administrativo, puesto que se trata de actos que integran la función administrativa, formal y materialmente considerada"¹.

Ciertamente, al retomar la clasificación de los actos administrativos expuesta por el Maestro Gabino Fraga, donde refiere dentro de la misma a los actos administrativos preliminares como, los necesarios para que la Administración pueda realizar de manera eficaz sus labores ya que constituyen en su mayor parte la expresión de ciertas atribuciones del poder público y que pueden afectar de manera importante la libertad de los particulares², consideramos que los órganos administrativos para el ejercicio de sus facultades revisoras, podrán externar sus actuaciones mediante la emisión de actos administrativos considerados en éste carácter como decisiones.

De tal manera, que la Administración deberá planear, encaminar, organizar, e instaurar elementos que controlen su actividad a regular, y que formen el proceso administrativo en el desarrollo de todas sus fases.

Hablamos entonces que para que se realice el procedimiento de visita de verificación, los órganos de la Administración Pública para cumplir con las

¹DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, et al., Compendio de Derecho Administrativo, Séptima edición, Porrúa, México, 2005, p. 269.

² Vid. FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, 44ª edición, Porrúa, México, 2005, p. 234.

funciones y atribuciones que les corresponden respecto de la vigilancia y observancia de las disposiciones que regulan a los servicios de interés público que prestan las empresas concesionarias de bienes de dominio directo de la nación, actuarán en concordancia a la ley que regule la materia, de ahí que podrá deducirse bajo qué términos se conducirán aquéllos.

En esa virtud, tratándose del procedimiento de verificación, la legislación encargada de determinar la actuación de la autoridad es la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, toda vez que dicha ley especifica que se aplicara a diversas disposiciones administrativas en su artículo segundo.

1.1 Concepto

Entrando al estudio de la Ley de la materia que nos ocupa en el presente trabajo de investigación, por lo que corresponde al procedimiento de verificación, de la lectura que se realice al artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se colige que las autoridades para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, llevaran a cabo visitas de verificación que podrán ser ordinarias y extraordinarias.

A su vez, el numeral 69 del mismo ordenamiento legal dispone que las dependencias podrán de acuerdo a las disposiciones legales que resulten aplicables, verificar bienes, personas, y vehículos de transporte, para la comprobación del cumplimiento a las mismas, apegándose a las formalidades previstas para las visitas de verificación.

Si bien de manera literal del citado ordenamiento legal, no se desprende un concepto definido por lo que respecta a la visita de verificación, de los preceptos referidos se vislumbran dos situaciones; en primer término, que la ley faculta a las autoridades para el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias por parte de los particulares, y en segundo término, se faculta al personal autorizado para recabar la información necesaria a través de visitas

que efectúen sobre bienes, personas y vehículos de transporte, con la finalidad de dar cumplimiento a lo previsto en la Ley Federal citada.

Siguiendo ese orden de ideas, se tiene como concepto de visita de verificación el siguiente: diligencias de carácter administrativo a cargo de órganos administrativos que se llevan a cabo para revisar o comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, respecto de los establecimientos a cargo de un visitado.

Sirve de apoyo a lo anterior las siguientes tesis aisladas tomadas del Semanario Judicial de la Federación que señalan en la parte que interesa:

Época: Octava Época

Registro: 223468

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo VII, Marzo de 1991

Materia(s): Administrativa

Tesis:

Página: 225

VISITA DOMICILIARIA, ORDENES DE. SUS DIFERENCIAS CON LAS ÓRDENES DE CATEO. Entre las órdenes de cateo y las órdenes de visita domiciliaria existen diferencias substanciales. El cateo y la visita domiciliaria tiene objetos diferentes: aquél tiene por finalidad inspeccionar algún lugar, aprehender a alguna persona o buscar algún objeto. **La visita persigue el cercioramiento de que "se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía"; así como la "exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales"**. La orden de cateo únicamente puede ser expedida por un juez o tribunal, la visita

domiciliaria puede ser decretada por autoridad administrativa. La orden de visita no debe contener ningún despacho de secuestro o embargo ni de aseguramiento de cuentas, inversiones o depósitos bancarios o de otra naturaleza. No obstante las diferencias que existen entre unas y otras órdenes, es mandato del artículo 16 de la Constitución que las órdenes de visita deben sujetarse a las formalidades prescritas para los cateos.

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL PRIMER CIRCUITO.**

Revisión fiscal 23/91. Lumisistemas, S.A. 6 de febrero de 1991.
Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria:
Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

De igual forma:

Época: Novena Época

Registro: 198724

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo V, Mayo de 1997

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Tesis: P. LXI/97

Página: 177

**VISITAS DOMICILIARIAS. LA CLAUSURA COMO MEDIDA DE
SEGURIDAD Y SANCIÓN NO VIOLA EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL,
SI EL ACTO DE MOLESTIA CONSTA POR ESCRITO, EN EL QUE SE
FUNDE Y MOTIVE LA CAUSA LEGAL DEL PROCEDIMIENTO. El artículo 16
constitucional, en el párrafo que establece que la autoridad administrativa
podrá practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han**

cumplido los reglamentos sanitarios y de policía y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos, contempla como garantía individual del gobernado, la inviolabilidad del domicilio y la de seguridad jurídica, que delimitan la facultad de la autoridad administrativa para llevar a cabo visitas domiciliarias, pero ello no implica que la autoridad administrativa no pueda practicarlas con el fin de vigilar y asegurarse de que se cumplan las leyes que regulan en general la actividad de los particulares, pues para esto último, basta que cumpla con lo que establece el primer párrafo del artículo 16, o sea, que el acto de molestia conste por escrito, en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento. Además, al referirse a reglamentos "sanitarios y de policía", no se está limitando esa facultad a la aplicación de normas emanadas de la autoridad administrativa en uso de la facultad reglamentaria prevista en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que tengan por contenido aspectos relativos a la salud y al orden social, en un sentido meramente administrativo, sino que debe entenderse que se trata de cualquier norma jurídica que otorgue facultades a las autoridades administrativas para regular la conducta de los particulares y cerciorarse de que se ajusta a las normas de orden público aplicables, con la finalidad de prevenir que su actividad atente contra el orden público y el interés social. De ahí que aplicar y ejecutar el contenido de la ley en la esfera administrativa, es una función que está encomendada a la autoridad administrativa, pues incluso se trata de un deber que le impone la Constitución.

Amparo en revisión 1355/95. Inmobiliaria Rama, S.A. de C.V. 6 de enero de 1997. Once votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Neófito López Ramos.

Por otra parte, y en concordancia con lo anterior, la autora María Elena Mansilla y Mejía, señala que; "la Constitución regula las visitas domiciliarias y

las considera el género dentro del cual, como especie, estarán las visitas de verificación.”³

Del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos podemos vislumbrar que este precepto faculta a las autoridades administrativas para realizar visitas domiciliarias sin previa orden judicial, en virtud de que mediante la misma práctica de estas visitas el acto se encuentra condicionado por la garantía de seguridad jurídica contenida en dicho dispositivo.

Así las cosas, a la luz del artículo 16 párrafo décimo sexto constitucional, la autoridad funda su actuación para verificar respecto de los reglamentos de policía y de buen gobierno, por ende debe observarse que el principio de legalidad se hace presente y que, por tanto, la actuación de la autoridad no debe ser arbitraria, por el contrario, sino en concordancia con las disposiciones legales respectivas.

Para un mayor entendimiento del precepto constitucional se transcribe lo siguiente:

“Artículo 16.

...

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.”

³ MANSILLA Y MEJÍA, María Elena, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Doctrina, Jurisprudencia y Comentarios, Oxford, México, 1999, p. 71.

Del ordinal constitucional citado, el legislador hace patente que la autoridad administrativa podrá realizar visitas domiciliarias para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales; sin embargo, como ya se menciono, si bien el contenido del precepto Constitucional se refiere a disposiciones fiscales éste es extensivo a aquéllas órdenes de visitas cualquiera que sea su tipo, sin que limite de sus facultades a las autoridades administrativas a una sola materia, por el contrario, dicha facultad se hace extensiva toda vez que las facultades de comprobación de las autoridades administrativa se materializan mediante la emisión de la orden de verificación.

La permisiva constitucional de las visitas domiciliarias que se realizan por la autoridad administrativa tiene lugar, sobre la circunstancia de que estos actos tengan por objeto la comprobación del cumplimiento o incumplimiento de los reglamentos de policía y de buen gobierno, así como la exhibición de libros y papeles indispensables por parte de los particulares. Asimismo, tal permisiva queda asentada en materia administrativa en cuya legislación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su ordinal 16 fracción II, refiere que la Administración Pública en sus relaciones con los particulares podrá requerir informes, documentos y otros datos durante la diligencia de visita de verificación, sólo en los casos previstos por la referida norma u otras leyes.

Ahora bien, no es obstáculo a lo anterior que las visitas que pueden practicarse en el domicilio de los gobernados que provengan de órdenes de cateo, condicione a las garantías descritas en el párrafo décimo primero del artículo 16 constitucional sólo a las de éste tipo, el aludido numeral faculta a las autoridades administrativas para realizar visitas domiciliarias sin orden judicial previa.

En breve, de las consideraciones previamente expuestas, podemos discernir que las visitas de verificación o domiciliarias, son una de las principales facultades de comprobación de la autoridad administrativa o fiscal

(atendiendo al precepto constitucional), éstas facultades están constreñidas a ejecutarse formal y materialmente.

1.2 Objetivo

Para estar en condición de determinar el objetivo a perseguir por la autoridad administrativa, resulta oportuno traer a mención el objeto como requisito del acto administrativo, el cual lo identificamos como el contenido de la declaración administrativa y lo que la Administración Pública ha de disponer, u ordenar, así como permitir. Gabino Fraga apunta que “el objeto del acto debe ser determinado o determinable, posible y lícito. La licitud no supone solamente que el objeto no esté prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella, salvo el caso de que la propia ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto”.⁴

En ese sentido, la licitud reside en que la facultad y competencia del órgano están determinados por la ley, porque las autoridades solamente pueden hacer lo que aquélla expresamente les ordene, señalando como casos de excepción cuando la ley deja propiamente a la autoridad facultad discrecional en relación con su actuación.

Así las cosas, encontramos que el objeto como requisito del acto administrativo es la materia del acto, aquello en lo que versa como manifestación de los órganos de la administración, y éste a su vez trae implícitos derechos y obligaciones, a su vez, el objeto del acto administrativo debe cumplir con los requerimientos que se mencionaron previamente para que no se vea viciado por la ausencia de alguno de ellos.

⁴ FRAGA, Gabino, *op. cit.* p. 270.

Entonces, podemos mencionar que en el caso de la visitas de verificación, el objeto es la labor de la autoridad de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias (dependiendo de la materia), pero que en materia administrativa y tratándose de carácter general la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su Capítulo Décimo Primero, determina establecer el conjunto de las actuaciones a realizar como medio para ejercer las facultades de comprobación de la autoridad, a través de una orden en la que se tiene que hacer constar la hora, así como el día y lugar en que los verificadores han de comparecer.

En ese tenor, la orden de visita siempre debe ser escrita e ir dirigida al visitado, y de manera muy específica no puede fijar la demostración de documentos que no guarden relación alguna con el objeto constitucional de aquella diligencia, vemos entonces, para que se ajuste a derecho, la orden de visita exige que se requiera para considerarse válida el cumplimiento de lo ordenado por el multicitado precepto constitucional y de ciertas formalidades que la ley procedimental indique.

1.3 TIPOS DE VISITA

Ahora bien, dentro del Capítulo Décimo Tercero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como ya se adelantaba, encontramos al procedimiento de visitas de verificación, que de acuerdo a la práctica que se lleva a cabo por las autoridades administrativas, éstas pueden ser de verificación o de inspección, por tanto, resulta oportuno hablar de aquellas haciendo la distinción sobre el sentido en el que versan tanto una como la otra.

Hablábamos en el tema anterior que la visita de verificación tiene por objeto asegurarse si se cumplen o no las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a los sujetos de verificación (particulares), es decir la constatación ocular por parte de las autoridades de la administración.

Las visitas de verificación contemplan el cumplimiento de las distintas obligaciones de los servicios administrativos a los que se constriñen los interesados particulares ante el Estado, ya sea bien por una actividad pública o privada en razón del interés público que dicha actividad representa.

Para situar la diferencia así como la relación de ambas diligencias nos remitiremos al significado que plantea la Enciclopedia Jurídica Omeba sobre la función inspectora, pero antes debemos tener una idea de lo que significa inspección, a la cual se refiere como “**el cargo y cuidado de velar sobre alguna cosa**. La función inspectora de la administración pública –aseveran los autores limitando el concepto nada más que a la vigilancia y contralor que se ejercita a través de los diversos órganos de la administración--, tiene por objeto vigilar el exacto cumplimiento de los servicios administrativos, o realizar otros en esta forma inspectora, sobre la actividad de la sociedad libre.”⁵

De manera que para ambas diligencias se necesita que funcionarios administrativos tengan la preparación adecuada, en virtud de que existen parámetros técnicos que los particulares están sujetos a cumplir porque así lo contemplan las legislaciones y reglamentos respecto de los objetos de inspección, pero para que tales visitas se efectúen, la inspección debe ser llevada a cabo por funcionarios especializados para ejecutar importante actividad; ya que “la función inspectora se ejerce especialmente, por inspectores profesionales que suman a una experiencia científica un tesoro de experiencias, útiles para la dirección del servicio y las iniciativas de sus superiores; a medida que la administración pública se perfecciona, toma cuerpos de inspectores profesionales que dominan en cada materia, la técnica de la inspección.”⁶

⁵ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Tomo XVI INSA – IUSN, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Argentina, p. 47.

⁶ *Ídem*.

De lo que se sigue, que la práctica de las visitas de inspección deben realizarla funcionarios administrativos capacitados en la materia, toda vez que para la inspección ocular y material que realicen se necesita de un conocimiento y manejo de ciencias específicas. Cabe señalar que los alcances de estas visitas interactúan sobre el objeto que la orden indique, tratándose de visitas de carácter administrativo generalmente no se llevan a cabo en el domicilio del sujeto verificado, sino en lugares públicos, como comercios o locales abiertos al público en general, o donde tengan instrumentos determinados de carácter técnico para su inspección, y primordialmente se delimitan a vigilar el desarrollo de actividades.

Aunado a lo anterior, cuando la autoridad ordena estos actos también nos encontramos con que el carácter de la visita puede ser ordinaria o extraordinaria, tal como lo indica el artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual dispone que las visitas podrán ser ordinarias y extraordinarias, donde las primeras se llevarán a cabo en días y horas hábiles y las siguientes, en cualquier tiempo. De lo anterior, es importante resaltar que la autoridad debe habilitar la práctica de las visitas extraordinarias.

Al respecto, el párrafo primero del artículo 28 de la ley en cita, dispone que las actuaciones y diligencias administrativas se practicarán en días y horas hábiles; asimismo, podemos encontrar en el último párrafo de éste mismo artículo, que la autoridad podrá, de oficio o a petición de parte, habilitar días inhábiles cuando así lo requiera el asunto.

Al no existir oposición constitucional y estar regulado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pueden realizarse visitas de verificación en días y horas inhábiles, siempre que se cumplan los requisitos constitucionales.

1.4 PROCEDIMIENTO

Al hablar sobre procedimiento resulta oportuno asentar que es proceso y señalar la diferencia entre uno y otro. Diversos estudiosos del derecho, han apuntado que un término va adjunto al otro, pero para el estudio del presente trabajo de investigación, se advierte al proceso como las formalidades y actos que se ejecutan para alcanzar un fin determinado, por lo que el procedimiento será una fase más dentro del proceso.

Sobre el particular, Humberto Briseño Sierra señala que “en el procedimiento cada conducta esta enlazada a la anterior y a la posterior. El medio por el que los actos establecen la consecuencia es la conexión. No cabría hablar de procedimiento si los sujetos se comportan desordenadamente, permitiendo que sus actos se manifiesten en conexiones indeterminadas y en cualquier momento.”⁷ De ahí, que las actividades desarrolladas dentro del procedimiento se ejecutan por etapas relacionadas una con otra.

De manera complementaria el Dr. David Korenfeld Federman nos dice que, “es un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. En éste no hay partes contrapuestas, sino que hay una relación entre la administración y el interesado, lo constituyen los trámites y formalidades que debe observar la administración, para resolver las reclamaciones que los particulares formulen.”⁸ Así pues, podemos deducir que todos estos actos son sistemáticos, existe una relación entre la administración pública y los particulares, de la cual se persigue darle respuesta a las diferentes situaciones que se presenten por parte de los particulares y para con éstos, derivado del vínculo que tengan con la administración.

⁷ BRISEÑO SIERRA, Humberto, Derecho Procesal, 2ª Edición, Ed. Harla, México, 1995. p. 459.

⁸ KORENFELD FEDERMAN, David, Sistema Sancionador Mexicano, Teoría de la Sanción Administrativa, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 2005, p. 20.

Continuando con las diferencias, al hablar de proceso encontramos que son aquellas actividades en conjunto que se dirigen a formar un acto determinado, José Ovalle Favela refiere que el proceso es la solución imparcial, a cargo de un órgano de autoridad del Estado⁹. Se entiende entonces como el conjunto de actos jurídicos seriados, realizados de acuerdo a determinadas normas que tienen relación entre sí, buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto.

Por consiguiente, antes de hablar del procedimiento de verificación, conviene traer a mención el concepto de procedimiento administrativo, expuesto por Agustín Gordillo que lo establece como “la serie o consecuencia de actos a través de los cuales se desenvuelve la actividad principalmente de los organismos administrativos (no de los judiciales como regla) no se denominará ya “proceso administrativo”, sino “procedimiento administrativo”. Toda actividad estatal del tipo administrativo se manifestará a través del procedimiento administrativo.”¹⁰

Entonces, el procedimiento administrativo es la vía legal que los órganos de la Administración Pública se ven constreñidos a seguir en la actuación de sus funciones y dentro de su concerniente competencia, para producir actos administrativos.

Ahora bien, analizando los elementos arriba citados, se observa que el procedimiento administrativo busca el beneficio de la administración y por supuesto el de los administrados, asimismo, se hace patente que la autoridad administrativa debe realizar su actuar haciendo razonables y equilibrados los trámites y procedimientos que el particular tiene a su alcance y que puede utilizar para su beneficio, dado que la autoridad administrativa ésta sujeta a

⁹ *Vid.* OVALLE FAVELA, José, Teoría General del Proceso, Sexta edición, Ed. Oxford, México, 2005, p. 29.

¹⁰ GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Séptima edición, Porrúa, México, 2004, p. 279.

actuar dentro del ámbito de sus atribuciones para estar en condiciones de emitir las resoluciones conforme a derecho.

Ya que la autoridad administrativa quiere garantizar su eficiencia, los administrados también quieren tener la garantía de que sus derechos como las formalidades en los procedimientos serán valorados y respetados, no siendo óbice que aquéllas inicien procedimientos establecidos por ley, porque aunque actúen en uso de sus facultades discrecionales, su proceder no debe estar sujeto a arbitrariedades, sino por el contrario, para que otorguen seguridad jurídica al gobernado.

Luego entonces, la Administración Pública requiere para llevar a cabo sus actividades, de procedimientos especiales toda vez que la pluralidad de éstas actividades son diversas, de ahí que se desprenda que el procedimiento de verificación en materia administrativa se estructura por sí mismo ya que se encuentra previsto en la ley y en un capítulo independiente, sin que esto signifique que sea del orden jurisdiccional, pues no llega a la última etapa de un juicio como sería ante un órgano de autoridad del Estado, no obstante que sí sigue las formalidades de un juicio por los elementos que lo conforman como más adelante se mostrará.

En esa tesitura, la regulación de las visitas de verificación que aborda el último de los capítulos del Procedimiento Administrativo de la Ley Federal en estudio, y de la lectura que se realice al texto de los preceptos 62 a 69, se infiere cualquier tipo de visitas ya sea de inspección o verificación de las que regula el párrafo décimo sexto del ordinal 16 constitucional, ya que en este capítulo vemos comprendidas todo tipo de visitas domiciliarias y de inspección que de forma genérica las denomina visitas de verificación.

1.4.1 Etapas

Adentrándose a las etapas relativas en las visitas de verificación de los artículos 62 a 69 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de su contenido se desprenden los requisitos a satisfacer y a que se refieren en específico al cumplimiento de los artículos 14 y 16 de la Constitución.

Por principio de cuentas, las autoridades administrativas en el ejercicio de sus facultades de comprobación respecto de las disposiciones legales y reglamentarias llevarán a cabo visitas de verificación, las cuales pueden ser de dos clases, de carácter ordinario y extraordinario, en donde las ordinarias se llevaran a cabo en días y horas hábiles y las extraordinarias en cualquier tiempo, de ahí que se deduce que podrán efectuarse tanto en horas y días hábiles como inhábiles.

A su vez, los propietarios responsables, encargados u ocupantes de establecimientos objeto de verificación estarán obligados a permitir el acceso y dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor, de tal manera que se otorga facultad general a las autoridades para llevar a cabo las prácticas de éstas visitas.

Así pues, para que la diligencia de verificación se realice, es necesario que la persona o personas practicantes de la visita, los verificadores, estén provistos de orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente en la que se deberá precisar el lugar o zona que ha de verificarse, **así como el objeto de la visita**, tal como lo indica el artículo 63 de la ley de la materia. El objeto de la visita debe ser determinado y por tanto, no genérico, es decir, deberá precisarse con exactitud el alcance de ésta, limitándose sólo al cumplimiento de determinadas obligaciones para que no genere incertidumbre al gobernado de lo que se verificara por la autoridad correspondiente, así como las disposiciones legales que lo fundamenten.

Cabe referir, que si no se cumple con alguno de los requisitos constitucionales que se aprecia en el dispositivo arriba citado, la visita no surtirá ningún efecto correspondiente.

Al dar inicio a la visita, el verificador deberá exhibir credencial vigente con fotografía expedida por la autoridad competente que lo acredite para desempeñar tal función así como la orden expresa por escrito a la que hace referencia el numeral 63 de la Ley Federal en estudio, de la cual deberá dejar copia al propietario, responsable, encargado u ocupante del establecimiento. Lo anterior nos permite vislumbrar que al practicar las visitas no sólo pueden llevarse a cabo únicamente con el visitado o su representante legal, pues de acuerdo a los supuestos del ordinal 16 constitucional, el ocupante puede ser cualquiera de los especificados en el artículo 65 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Además, de tener que realizar lo dispuesto por otros ordenamientos que las rijan, de tales visitas de verificación se levantará acta circunstanciada en un documento donde se asienten todas las circunstancias o hechos pertinentes, deben levantarse en presencia de dos testigos propuestos por la persona cuyo establecimiento o negocio se visite o se inspeccione, testigos que debiendo firmar el documento respectivo, pueden ser designados por quien practique la visita, si el particular interesado se hubiere negado a proponerlos, lo cual debe asentarse en la mencionada acta.

De toda acta se dejará copia a la persona con quien se entendió la diligencia, no siendo impedimento que el particular interesado se hubiere negado a firmar, puesto que su negativa no afectará la validez de la diligencia ni tampoco del documento de que se trate, siempre y cuando el verificador haga constar tales circunstancias en la propia acta.

En el acta circunstanciada se asientan los pormenores de la visita lo cual a su vez, constituye la constancia de su verificación (de la autoridad) con la

finalidad de identificar plenamente dónde, cómo, cuándo y con quién se llevó a cabo la visita, así, el artículo 67 de la ley en estudio determina que en el acta se hará constar; I. Nombre, denominación o razón social del visitado, II. Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia, III. Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio o delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita, IV. Número y fecha del oficio de comisión que la motivó, V. Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia, VI. Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos, VII. Datos relativos a la actuación, VIII. Declaración del visitado, si quisiera hacerla; y IX. Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quien la hubiere llevado a cabo si se negaren a firmar el visitado o su representante legal, ello no afectará la validez del acta debiendo el verificador asentar la razón relativa.

Las formalidades que la ley exige en el contenido de las actas circunstanciadas como se observa, tienen como objeto hacer un reporte donde se identifique ante quién, cómo y cuál fue el resultado de la misma, así como dejar constancia de autenticidad mediante las firmas de testigos quienes presenciaron la realización de la visita.

Los visitados a quienes se haya levantado acta de verificación podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, o bien, por escrito, hacer uso de tal derecho dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiese levantado.

Como se puede observar, esta norma regula el derecho que tienen los particulares de formular observaciones y ofrecer pruebas al respecto, sirviendo incluso como medio preparatorio para impugnar las visitas de verificación que se realizaron.

Finalmente, las dependencias podrán de conformidad con las disposiciones aplicables, verificar bienes, personas y vehículos de transporte con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, para lo cual se deberán cumplir, en lo conducente, las formalidades previstas para las visitas de verificación, resaltando el hecho de que las visitas deben practicarse de conformidad con las disposiciones legales que deben cumplir las autoridades.

1.4.2 Resultados

Del análisis realizado al procedimiento de verificación regulado en el Título Tercero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se desprende que a pesar de contener una serie de requisitos para que estas diligencias administrativas se lleven a cabo, que dejando de por medio acta circunstanciada como documento que certifica la forma bajo la cual se desarrolló la visita de verificación, y no obstante que terminada la actuación de la autoridad administrativa se otorgue el término de cinco días para que los visitados puedan formular sus manifestaciones de acuerdo a los hechos contenidos en ellas, no se aprecia que la legislación establezca en que términos va a culminar la práctica de la visita.

De manera literal, la ley no prevé si el pronunciamiento de la autoridad va a ceñirse sobre la emisión de un documento que contenga alguna clase de resultados ya por sea por inconsistencias o irregularidades detectadas en la diligencia o incluso si no se detectó ninguna, de los numerales 63 a 69, se puede apreciar únicamente los requisitos a satisfacer por parte de la autoridad y lo que el visitado está obligado ante ella, de lo cual se observa que éste Capítulo Décimo Primero no concluye las actuaciones de la autoridad, por una parte da elementos para iniciar un procedimiento de oficio pero no dispone si la autoridad debe o no emitir respuesta de su actuación con los particulares visitados.

Si bien es cierto, dentro de éste Capítulo de la Ley se encuentra la facultad de las autoridades para iniciar visitas a los particulares interesados, actuación que se asienta en el momento de la diligencia mediante acta circunstanciada. De tal documento podemos hacer una división en cuatro partes en el que primeramente se determina el origen de la misma, segundo, los datos que la identifican plenamente, tercero, los datos pormenorizados de su contenido, y cuarto, sus requisitos de validez y autenticidad; para después continuar con el derecho a presentar manifestaciones por parte de los visitados, sin que exista artículo que disponga que tipo de valoración se efectuará con lo verificado, mucho menos hablar de algún término para resolver de acuerdo a las valoraciones de las autoridades.

CAPÍTULO 2

DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y SUS FACULTADES

2.1 INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

Como se expuso al principio del primer capítulo del presente trabajo, el Estado es el encargado de velar por los bienes que constituyen el patrimonio nacional, y a él le corresponde la regulación de éstos sobre la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de la nación para los particulares o sociedades (constituidas de acuerdo a las leyes mexicanas) mediante concesión, de acuerdo la naturaleza de los recursos y los requisitos que establezcan las disposiciones que resulten aplicables.

Nuestro máximo ordenamiento constitucional en su artículo 27 nos señala los recursos pertenecientes al territorio nacional, y nos indica que será el Ejecutivo Federal el encargado de otorgar las respectivas concesiones, sin embargo, esto no aplica para el recurso natural del espectro radioeléctrico, es decir, para la radiodifusión y en el mismo sentido para las telecomunicaciones, pues el dispositivo señala que será un órgano específico el que otorgará tales concesiones sobre dichos recursos.

En consecuencia, es menester dejar en claro primeramente, qué clase de recurso natural es el espectro radioeléctrico, para poder estar en condiciones de distinguir los fines que persigue el órgano nuevo en materia de radiodifusión, y que más adelante se expondrán. Tenemos entonces que el espectro radioeléctrico es un “recurso de la naturaleza muy escaso, para el cual debe de tratarse de optimizar su uso de forma que puedan utilizarlo el mayor número posible de estaciones (las que lo radiodifunden) con un mínimo de interferencias mutuas. Éste a su vez, se divide en bandas de frecuencias, las

cuales se atribuyen a los diferentes servicios radioeléctricos.”¹¹ Por consiguiente, es necesario que un órgano específico regule tan importante recurso natural, porque se necesita que su uso, explotación y aprovechamiento sea competitivo y no exclusivo, a fin de que las transmisiones de las emisoras sean de la mejor calidad posible, esto desde el punto de vista técnico, lo que obliga al Estado a ir buscando mejores medios para que se optimice conforme a las demandas actuales de la población.

Para robustecer lo previamente expuesto, resulta aplicable lo establecido en el siguiente criterio jurisprudencial:

Época: Novena Época

Registro: 170757

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXVI, Diciembre de 2007

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 65/2007

Página: 987

ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. FORMA PARTE DEL ESPACIO AÉREO, QUE CONSTITUYE UN BIEN NACIONAL DE USO COMÚN SUJETO AL RÉGIMEN DE DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN, PARA CUYO APROVECHAMIENTO ESPECIAL SE REQUIERE CONCESIÓN, AUTORIZACIÓN O PERMISO. La Sección Primera, Apartado 1-5, del Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, define a las ondas radioeléctricas u ondas hertzianas como 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. Por su parte, el artículo 3o., fracción II, de la Ley Federal de

¹¹ RAMOS PASCUAL, Francisco, Radiocomunicaciones, Marcombo, Ediciones Técnicas, Alfaomega Grupo Editor, México, 2007, p. 10.

Telecomunicaciones define al espectro radioeléctrico como el espacio que permite la propagación sin guía artificial de ondas electromagnéticas cuyas bandas de frecuencia se fijan convencionalmente por debajo de los 3,000 gigahertz. En ese tenor, si se relaciona el concepto de ondas radioeléctricas definido por el derecho internacional con el del espectro radioeléctrico que define la Ley Federal de Telecomunicaciones, **se concluye que este último forma parte del espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, sobre el que la Nación ejerce dominio directo en la extensión y términos que fije el derecho internacional conforme al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, el espectro radioeléctrico constituye un bien de uso común que, como tal, en términos de la Ley General de Bienes Nacionales, está sujeto al régimen de dominio público de la Federación, pudiendo hacer uso de él todos los habitantes de la República Mexicana con las restricciones establecidas en las leyes y reglamentos administrativos aplicables, pero para su aprovechamiento especial se requiere concesión, autorización o permiso otorgados conforme a las condiciones y requisitos legalmente establecidos**, los que no crean derechos reales, pues sólo otorgan frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho al uso, aprovechamiento o explotación conforme a las leyes y al título correspondiente.

Acción de inconstitucionalidad 26/2006. Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión. 7 de junio de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Impedido: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarías: Andrea Zambrana Castañeda, Lourdes Ferrer MacGregor Poisot y María Estela Ferrer MacGregor Poisot.

Como tarea importante del Estado mexicano en el ámbito de la radiodifusión consiste en adoptar las acciones pertinentes para propiciar que la industria de la radio y la televisión se desarrollen eficientemente en el país. Para ello el Instituto Federal de Telecomunicaciones es la autoridad encargada de vigilar sobre las materias de radiodifusión y telecomunicaciones, de conformidad con el numeral 28 de nuestro máximo ordenamiento constitucional.

Para tener un conocimiento preciso sobre éste ente regulador, es necesario hacer un análisis sobre su origen, ya que éste órgano prácticamente

es nuevo y viene a suplir facultades que anteriormente correspondían a diversa autoridad reguladora en radiodifusión y telecomunicaciones. En efecto, la extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones, carecía de autonomía para afrontar los retos que implican estar a la vanguardia en estas áreas públicas. La Reforma en materia de Telecomunicaciones subsana esta situación al crear un órgano capaz de ejercer sus propias decisiones y llevar independientemente su funcionamiento, dejando atrás trámites en las que concurría la participación de distintas autoridades que por supuesto, no iban encaminadas a los mismos objetivos en estas materias.¹²

Así pues, conforme el tiempo avanza, la sociedad cambia, y sus respectivas necesidades se van modificando, se exigen mejoras continuas en los servicios que diariamente se ocupan y se demandan, por lo que es menester encontrar variadas opciones de los servicios prestados por los concesionarios, y se requiere que el Estado los afronte, asimismo, es importante también que observe y vigile que aquéllos se presten con calidad, eficiencia y en condiciones de competencia efectiva, no sujetando la concesión de éstos a unos cuantos, reduciendo las opciones para el público en general y a las audiencias de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones.

En la actualidad tanto las tecnologías de la información, así como los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones han adoptado roles importantes en la vida social, con elementos que son vitales tanto para la participación social como para el Estado, porque representan parte del desarrollo económico de una nación; de tal manera, es evidente que estos servicios preparan a las naciones a ser lugares más prósperos, toda vez que influyen en sectores como la educación, la salud, la seguridad, la cultura y las artes, el conocimiento,

¹² Vid. EXPLICACIÓN AMPLIADA DE LA REFORMA EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES, [En línea]. fecha: 22 de Octubre de 2016. 7:06 p.m. Disponible en: <http://reformas.gob.mx/reforma-en-materia-de-telecomunicaciones/que-es>.

asimismo, se benefician las libertades de expresión y difusión, y por supuesto el acceso a la información, éstas últimas de mayor relevancia dado que son reconocidos como derechos fundamentales de las personas.

Como se aprecia, destaca la relación entre gobierno y sociedad y la referencia a diversos sectores, pero también es oportuno apuntar al comercio y el flujo de éste, a las áreas productivas (las empresas), todos ellos dependen de las comunicaciones y de la información, por lo que, en beneficio de una economía competitiva e influyente fue vital redirigir la capacidad institucional del Estado, para dar un impulso completo por una parte a las telecomunicaciones y a la radiodifusión, así como proveer una regulación fuerte y eficiente ya que ésta capacidad va a reflejar la actividad rectora del Estado, por tanto sus actos deben de ser efectivos en los sectores señalados.

Resulta evidente para la sociedad en general, que el papel de las tecnologías de la información y las comunicaciones, impactan directamente en nuestras vidas, y lo hacen cada vez más rápido, esto puede traducirse como ventajas en la actualidad porque nos ayudan a prosperar internamente y a obtener niveles más importantes de desarrollo, habida cuenta que no se puede prescindir de los servicios que hacen esto posible.

Lo anterior propicia la obligación de los países a cubrir la infraestructura necesaria y de alta capacidad, y el Estado es el encargado de que esto se logre, haciendo un uso debido de sus activos, de ahí que el espectro radioeléctrico su valor, así como la forma de adjudicarse y explotarse requiera una revisión y vigilancia a fondo. De poner en marcha estas labores se garantizará la libertad de expresión y de difusión, acceso efectivo y de calidad a las tecnologías de la información y comunicación y, a los servicios de mérito.

Bajo ese tenor, para que el acceso a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones se generalice y pueda lograr mayor alcance a lo largo y ancho del territorio nacional, el Gobierno de la República, a través del Plan

Nacional de Desarrollo 2013-2018, dentro de las estrategias que lo componen, destaca en el apartado IV México Próspero, la importancia de la Reforma en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión, al referir que es importante “asegurar la cobertura universal de los servicios de televisión, radio, telefonía y datos para todo el país. Asimismo, se busca contar con precios adecuados para que todos los niveles socioeconómicos tengan acceso a las nuevas tecnologías. Además, se impulsará una mayor calidad de los servicios para que sean más rápidos y confiables y se fomentará una mayor diversidad en los contenidos. Mejorar el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, así como los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, cumple un doble propósito. Por una parte, son actividades económicas que producen insumos estratégicos para el incremento de la productividad de las empresas en México. Por otro lado, son instrumentos que propician el fortalecimiento de los derechos fundamentales de las personas.”¹³

Como resultado de lo descrito con antelación, fue necesaria la creación de un órgano regulador independiente, con autonomía constitucional, que tenga las facultades necesarias para afrontar los retos de la actualidad y futuros, con las atribuciones suficientes para asegurar el desarrollo efectivo de la radiodifusión y las telecomunicaciones, así como la actividad económica en general, que asegure las condiciones de competencia y libre concurrencia en los sectores referidos.

Pues bien, en aras del desarrollo eficiente de la radiodifusión y por ende de las telecomunicaciones, mediante Decreto de Reforma Constitucional, el 11 de junio de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el *“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos*

¹³ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018, p. 78, [En línea]. Disponible: <http://pnd.gob.mx/>. fecha: 23 de Octubre de 2016. 3:11 p.m.

Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”, mediante el cual se creó al Instituto Federal de Telecomunicaciones de acuerdo a los lineamientos que refiere el artículo 28 constitucional y que en la parte que nos interesa señala lo siguiente:

“Artículo 28. ...

...

El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites, garantizando lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.”

Dado que la creación de éste órgano nuevo contempla variadas características, nos limitaremos a dar mención de las más destacables para fines de referencia; por consiguiente del dispositivo en comento podemos subrayar que el Instituto, es un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones conforme a lo dispuesto en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los términos que fijen las leyes, teniendo

a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución.

Asimismo, de manera enunciativa, el Instituto es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades del artículo 28 de la Constitución y las que las leyes indiquen para la Comisión Federal de Competencia Económica y, por ende, quedará facultado para emitir regulación asimétrica, es decir, procurará condiciones efectivas de competencia, equidad de mercado y cobros justos al consumidor, respecto de los agentes económicos de dichos sectores, la cual podrá ser particular o de carácter general para todos los operadores con poder sustancial en un mercado.

Dado el carácter especial de las materias en comento la función regulatoria del Instituto se ocupa desde luego de aspectos técnicos, pues como se ha desarrollado es la única autoridad facultada para regular integralmente servicios tan dinámicos, complejos e interdisciplinarios como lo son las telecomunicaciones y la radiodifusión, pues es de sobra conocido que ellos envuelven aspectos ingenieriles, científicos, administrativos, jurídicos, económicos e inclusive, ahora, de competencia.

En resumidas cuentas, para que el Estado se encuentre en posibilidad de dar cabal cumplimiento a las obligaciones propias de su función, en ocasiones requiere colaborar con organismos especializados que se encarguen del desarrollo de actividades específicas y de carácter prioritario para beneficio de la población.

Por lo anterior, toda vez que la radiodifusión y las telecomunicaciones son calificadas como servicios públicos de interés general, resulta de vital importancia vigilar su íntegra observancia; motivo por el cual la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresa la conformación del Instituto Federal de Telecomunicaciones para el debido desarrollo de los rubros de mérito.

Aunado a la existencia de la legislación adecuada pues como se ha expuesto, es el Estado mexicano quien se encarga de realizar las acciones administrativas necesarias para garantizar la prestación del servicio de radiodifusión lo más eficiente posible en lo largo y ancho del territorio nacional.

2.1.1 Estructura

El Instituto es un órgano autónomo constitucional que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en la propia Carta Magna y en los términos que fijan las leyes. Para el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, el Instituto tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación misma de dichos servicios.

Luego entonces, de la relevancia y trascendencia de la actividad reguladora en materia de telecomunicaciones y radiodifusión; es el propio artículo 28 constitucional, del que se desprende la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones, como órgano constitucional autónomo, con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto.

De ahí que el mismo ordinal 28 del ordenamiento de mérito dispone las características de su formación, función y desempeño, al respecto conviene referir el contenido que interesa y que señala:

“Artículo 28. ...

...

...el Instituto Federal de Telecomunicaciones, **serán independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesionales en su desempeño e imparciales en sus actuaciones**, y se regirán conforme a lo siguiente:

I. Dictarán sus resoluciones con plena independencia;

II. Ejercerán su presupuesto de forma autónoma. La Cámara de Diputados garantizará la suficiencia presupuestal a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias;

III. **Emitirán su propio estatuto orgánico**, mediante un sistema de votación por mayoría calificada;

IV. Podrán emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia;

...”

Como se desprende del dispositivo en estudio, el Instituto es independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño e imparcial en sus actuaciones, y se regirán conforme al Estatuto que éste emita, asimismo, corresponde al Pleno emitir el Estatuto, en el cual también se contempla la facultad de expedir disposiciones de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de la radiodifusión y de las telecomunicaciones.

A su vez, el párrafo vigésimo primero del multicitado 28 constitucional dispone que el órgano de gobierno del Instituto se integra por siete Comisionados, incluyendo al Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado de la República.

A este respecto, el 10 de septiembre de 2013, quedó integrado el Instituto Federal de Telecomunicaciones en términos de lo dispuesto por el artículo

Sexto Transitorio del Decreto, mediante la ratificación por parte del Senado de la República de los nombramientos de los Comisionados que integran su órgano de gobierno y la designación de su Presidente.

El Pleno del Instituto aprobó su Estatuto Orgánico, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre de 2013, el cual persigue como fin, entre otras cosas, dotar a las unidades administrativas de facultades suficientes para conocer de los asuntos competencia del Instituto, a efecto de ejercer las facultades constitucionales y legales que le permitan sustanciar los procedimientos a cargo de éste.

En ese sentido, los numerales 2, fracción X y 6 del Estatuto Orgánico del Instituto hacen patente que el Pleno es el órgano de gobierno del mismo, contando, entre otras atribuciones, con la de planear, formular y conducir las políticas y programas, así como regular el desarrollo de las telecomunicaciones, además de regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y explotación eficiente del espectro radioeléctrico y las redes de telecomunicaciones. En el mismo sentido corroboran lo anterior los artículos 15 y 16 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

En efecto, de los preceptos normativos precisados se vislumbra claramente que el Instituto resulta competente, a través del Pleno y de sus Unidades Administrativas, para cumplimentar el mandato constitucional señalado en el multicitado Decreto, mereciendo especial mención la fracción X del artículo 2 del Estatuto Orgánico, mediante la cual, claramente se establece que, el Pleno es el máximo órgano de decisión.

De tal manera que el Instituto para el despacho de sus funciones y de los asuntos que le competen de conformidad con el mandato constitucional, el artículo 4 de su Estatuto Orgánico, se conforma para su funcionamiento integral de: El Pleno, Presidente, Secretaría Técnica del Pleno, Coordinación Ejecutiva, asimismo por Unidades Administrativas de Política Regulatoria, Espectro

Radioeléctrico, Concesiones y Servicios, Medios y Contenidos Audiovisuales, **Cumplimiento** –Unidad a la que nos referiremos más adelante para los fines del presente trabajo de investigación-, Competencia Económica, Asuntos Jurídicos, y Administración; una Autoridad Investigadora, y seis Coordinaciones Generales de Asuntos Internacionales, Política del Usuario, Planeación Estratégica, Mejora Regulatoria, Vinculación Institucional, y Comunicación Social.

Retomando el párrafo vigésimo primero del ordinal 28 de nuestra Carta Magna, éste es claro al precisar que el Instituto en el ejercicio de sus labores, será profesional en su desempeño e imparcial en sus actuaciones, por lo que debe conducirse con apego a principios como toda autoridad que representa las actividades del Estado Mexicano, tales como autonomía, objetividad e imparcialidad, eficacia y eficiencia, transparencia, legalidad y certeza, lealtad institucional, rendición de cuentas, honradez e igualdad, de conformidad con lo dispuesto con el párrafo quinto del artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Las actuaciones de este órgano regulador en la actualidad son trascendentales por la relevancia de las materias de su observancia, así lo refiere en su declaración de principios al señalar que su visión como institución rectora de la radiodifusión y las telecomunicaciones es, “ser una autoridad reguladora y de competencia económica independiente, eficaz y transparente, que contribuye al desarrollo de las telecomunicaciones y la radiodifusión, al avance de la sociedad de la información y del conocimiento, así como al mejoramiento de la calidad de vida y las oportunidades de desarrollo para todos los mexicanos.”¹⁴ De lo anterior podemos discernir, que el Instituto busca

¹⁴ Vid. INSTITUTO FEDERAL DE COMUNICACIONES, Declaración de Principios, p. 7, [En línea]. fecha: 23 de Octubre de 2016, 8:17 p.m. Disponible en: http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenido-general/conocenos/librodeclaraciondeprincipiosm_1.pdf.

garantizar con el debido ejercicio de sus facultades otorgar certeza y seguridad jurídica a su actuación como órgano regulador de la radiodifusión y las telecomunicaciones, a través de las atribuciones conferidas a cada órgano interno como se desprende del contenido de su Estatuto Orgánico, para que cada uno de ellos resuelva en estricto apego a los ejes ordenados por mandato constitucional y previstos en su respectiva legislación.

2.1.2 Facultades

De conformidad con el artículo 28 de nuestra Carta Magna, y el artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el Instituto, cuyo objeto es el desarrollo eficiente de la radiodifusión, tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, la prestación de los servicios de radiodifusión así como del acceso a infraestructura, activa, pasiva y otros insumos esenciales. De manera que el Estado al ejercer la rectoría en la materia de radiodifusión garantizará la eficiente prestación de éste servicio público de interés general.

En ese orden de ideas, para estar en posibilidades de efectuar el análisis correspondiente para la determinación de las facultades de comprobación de la autoridad en el caso concreto del sector de la radiodifusión, es necesario definir primeramente la naturaleza técnica y jurídica de este servicio.

Resulta oportuno traer los aspectos de la radiodifusión expuestos por la autora Araceli Josefina Romero Garibay, quién apunta que “la radiodifusión se encuentra dentro del género de radiocomunicación, la cual a su vez, es una especie de las telecomunicaciones, las radiocomunicaciones tendrán distinto carácter según su destino:

-Tienen un destino particular, cuando las radiocomunicaciones se efectúan entre estaciones fijas, o entre estaciones móviles o entre estaciones terrenas y espaciales. Estas radiocomunicaciones comprenden la telegrafía, sin hilo

(radiotelegrafía), telefonía sin hilo (radiotelefonía), la televisión con destino particular, el radar, la radionavegación, y -cuando las radiocomunicaciones tienen un destino general, con posibilidad de ser captadas por todo el público, se estará en presencia de la radiodifusión."¹⁵

Por consiguiente, la fracción LXV del artículo 3° de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión hace referencia al servicio público de radiodifusión como; el servicio de interés general que prestan los concesionarios al público en general con fines comerciales, públicos o sociales de conformidad con la Ley en cita.

En ese sentido, la Radiodifusión es; 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, incluidas las asociadas a los recursos orbitales atribuidas por el Instituto 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, fracción LIV del numeral previamente citado.

Cabe mencionar que el medio para que estos servicios se presten es a través del espectro radioeléctrico, que como se ha indicado con antelación es un recurso natural, un bien del dominio público de la Nación y del cual el Estado será el titular y el administrador.

En ese tenor la Ley en estudio señala en el artículo 3 fracción XXI, que el espectro radioeléctrico es el espacio que permite la propagación, sin guía

¹⁵ CIENFUEGOS SALGADO, David, et. al., Actualidad de los Servicios Públicos en México, El servicio Público de radio y Televisión, [En línea]. Disponible: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2654-actualidad-de-los-servicios-publicos-en-mexico>. p. 14. fecha: 26 de Octubre de 2016, 9:23 p.m.

artificial, de ondas electromagnéticas cuyas bandas de frecuencias se fijan convencionalmente por debajo de los 3,000 gigahertz.

En consecuencia, de lo citado se advierten los elementos que constituyen y definen al servicio de radiodifusión, a saber:

- a) Que se preste mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio, (radiodifusión sonora en amplitud modulada y en frecuencia modulada); o audio y video asociado (radiodifusión por televisión).
- b) **Que se haga uso, aprovechamiento o explotación** de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuidas al mismo.
- c) Que la recepción sea utilizando los dispositivos idóneos para ello.

Así pues, se advierte que el servicio de radiodifusión de acuerdo a su definición y naturaleza técnica de funcionamiento, se presta bajo dos formas o modalidades: el servicio de radiodifusión sonora (radio) y el servicio de radiodifusión de televisión (televisión), señalando válidamente que cada uno de éstos tiene sus particularidades en cuanto a su forma de transmisión, capacidad de distribución, ancho de banda, alcances y coberturas; elementos que distinguen a una de otra modalidad.

Resulta importante precisar que estas dos formas o modalidades de radiodifusión, radio y televisión, representan en sí mismas servicios distintos, que no son sustitutos entre sí. Mientras que la radiodifusión sonora, ya sea en su modalidad de radio A.M. o de radio F.M., se refiere al servicio de radiodifusión con el que se hace llegar de un punto transmisor a múltiples puntos receptores información audible únicamente (sonidos), en el servicio de televisión se emite información de audio y video asociados (sonidos e imágenes asociados entre sí).

Ahora bien, sentadas las bases del servicio de radiodifusión, es menester precisar que el Instituto al ejercer la vigilancia del servicio público de radiodifusión y al otorgarlo a los particulares mediante concesión, a través de sus unidades correspondientes ejercerá sus facultades de verificación e inspección las cuales están delegadas en sus órganos internos.

En esas consideraciones, el ordinal 15 fracciones XXVII y XXVIII de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, hacen patente la facultad de vigilancia y verificación que ejerce el Instituto en materia de radiodifusión y que a la literalidad se transcribe a continuación:

“Artículo 15...

...

XXVII. Vigilar el cumplimiento a lo dispuesto en los títulos de concesión otorgados en materia de telecomunicaciones y radiodifusión y ejercer facultades de supervisión y verificación, a fin de garantizar que la prestación de los servicios se realice con apego a esta Ley y a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, a los títulos de concesión y a las resoluciones expedidas por el propio Instituto;

XXVIII. Requerir a los sujetos regulados por esta Ley y a cualquier persona la información y documentación, incluso aquella generada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, necesarios para el ejercicio de sus atribuciones;”

En estrecha vinculación con el artículo citado el Capítulo Décimo Cuarto titulado de la Verificación y Vigilancia ordinal 291, nos da la pauta a saber sobre las atribuciones de la autoridad en radiodifusión para verificar las instalaciones o el domicilio de los concesionarios prestadores de dicho servicio, el cual es del tenor literal siguiente:

“Artículo 291. El Instituto verificará y supervisará, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de esta Ley, las disposiciones que deriven de ella, así como de las condiciones y obligaciones establecidas en las concesiones, autorizaciones y demás disposiciones aplicables.

Para tal efecto, los concesionarios, autorizados y cualquier persona relacionada, estarán obligados a permitir a los verificadores del Instituto, el acceso al domicilio de la empresa e instalaciones, así como a otorgarles todas las facilidades, información y documentación para que realicen la verificación en los términos de la presente Ley, incluidos los acuerdos y contratos realizados con terceros que estén relacionados con el objeto de dichas concesiones o autorizaciones.”

Así las cosas, del contenido de ambos preceptos se vislumbra que las facultades de verificación que se otorgaron al órgano autónomo, fueron reforzadas para que su actuación se desarrolle con eficacia, lo cual se verá reflejado en el ejercicio de atribuciones de dictaminación técnica, inspección y supervisión, en relación con la adecuada instalación y operación de estaciones radiodifusoras. Estos parámetros de vigilancia los podemos ubicar en diferentes disposiciones aplicables, pero principalmente partiendo de las obligaciones determinadas en los títulos de concesión, toda vez que con ello, se garantice que la prestación de dicho servicio se lleve a cabo en estricto apego a las condiciones a las que están constreñidos los concesionarios.

Asimismo, de la lectura que se realice al contenido del Capítulo de la Ley en estudio, se desprende que los verificadores del Instituto deben realizar la verificación respecto de los concesionarios prestadores del servicio de radiodifusión, y a su vez, aquéllos deben permitir el acceso al domicilio ya sea de la empresa o de sus instalaciones a los verificadores, así como a proporcionar diversa información y documentos que les pueden requerir en cualquier momento para el cumplimiento de las funciones del propio Instituto.

En tales consideraciones, resulta evidente que en materia de radiodifusión la Ley define de manera clara las atribuciones del órgano autónomo, pues por lo que respecta a las facultades de verificación la normatividad aplicable reconoce y refuerza su autonomía como único ente regulador, lo cual es fundamental porque demuestra la capacidad de la

autoridad reguladora para desempeñar su cumplimiento que parte del mandato constitucional.

2.2. OBLIGACIONES DE LOS CONCESIONARIOS DE ESTACIONES RADIODIFUSORAS RELATIVO A LAS VISITAS DE INSPECCIÓN TÉCNICA

Partiendo de la facultad de observar y vigilar el debido cumplimiento de las obligaciones a las que están constreñidos los titulares de concesiones en materia de radiodifusión, previamente se hizo mención que el Instituto respecto de aquéllos, podrá ejercer sus facultades de supervisión y verificación a fin de garantizar que la prestación del servicio se realice con apego a la ley de la materia y en vinculación en lo que atañe a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que resulten aplicables a los títulos de concesión y a las resoluciones que son expedidas por el mismo Instituto.

Para tener presente a que obligaciones se encuentran sujetos los concesionarios respecto de las visitas que les realice el Instituto, es importante apuntar en primer término, que dichas obligaciones se hacen patentes en la concesión que les son otorgadas por el órgano regulador, así pues, es preciso hablar sobre la concesión en radiodifusión en este sentido; y en segundo término, lo que implican estas obligaciones para los sujetos titulares de tales concesiones.

Primeramente es menester tener en claro lo que comprende en sí mismo el término concesión, y para el Doctor Andrés Serra Rojas “es un acto Administrativo discrecional por medio del cual la administración pública federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial”¹⁶; en efecto en la concesión

¹⁶ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Segundo Curso, Vigésima Sexta Edición, Porrúa, México, 2010, p. 385.

se constituyen los derechos que son de la administración pública para dar atención a los servicios públicos así como la administración y el dominio de sus bienes; por otra parte, para Miguel Galindo Camacho “es una forma de prestación de un servicio público o la explotación de un bien de dominio público”.¹⁷

En ese orden de ideas un término acorde al presente estudio es el que nos da Jorge Fernández Ruíz quién la define como “el mecanismo mediante el cual, quien tiene la titularidad de determinadas atribuciones y facultades, o de ciertos bienes y derechos, delega su ejercicio o aprovechamiento en favor de un tercero”¹⁸, por tanto, claramente se entiende que es el Estado quien delega a favor de un tercero como una institución o persona, la facultad de llevar a cabo, en su nombre dicho ejercicio.

Ahora bien, de acuerdo a quien se conceda la titularidad de la concesión, dentro del presente estudio, y en esta rama del derecho, la concesión será administrativa, de manera que la concesión administrativa de acuerdo a la Enciclopedia Jurídica Mexicana será “el acto administrativo a través del cual la administración pública, concedente, otorga a los particulares, concesionarios, el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público.”¹⁹ En efecto, toda vez que como ya se ha mencionado, las concesiones que otorgue en este sentido la autoridad correspondiente, versarán sobre el espectro radioeléctrico un bien natural que forma parte del dominio directo de la nación.

Lo anterior es así, toda vez que como menciona Jorge Fernández Ruíz, “se lleva a cabo la transferencia que realiza la administración pública a

¹⁷ GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho administrativo, Tomo II, Tercera Edición, Porrúa, México, 2003, p. 45.

¹⁸ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Derecho Administrativo. Contratos, Segunda edición, Porrúa, México, 2003, p. 394.

¹⁹ ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tomo II C, Segunda edición, Porrúa, México, 2004, p. 359.

particulares, del desempeño de algunas de las actividades no esenciales que tiene atribuidas, o del aprovechamiento y explotación de bienes del dominio público, mediante la constitución a favor de tales particulares, de derechos o poderes previstos en el ordenamiento jurídico, de los que antes carecían.”²⁰

Esto es así, ya que esta clase de recurso se encuentra expresado de manera clara en el artículo 27 de nuestra Carta Magna. De éste bien podemos destacar que no puede formar parte del dominio de ningún particular, y en ese sentido es el Estado quién decidirá con base en lo que estipule la norma y por supuesto dentro del ámbito de las facultades que aquél delegue al órgano competente, a su vez, esto lo podemos corroborar en el contenido del mismo dispositivo en cita, toda vez que es claro en determinar al Instituto Federal de Telecomunicaciones como la autoridad para intervenir de manera directa en todos las formas esenciales en que el espectro radioeléctrico se explote.

En tales consideraciones, el Instituto es la autoridad encargada de otorgar la titularidad de las concesiones de acuerdo a los términos y modalidades que prevé la legislación de la materia, la cual nos precisa de manera clara que la concesión de espectro radioeléctrico es el acto administrativo mediante el cual el Instituto confiere el derecho para usar, aprovechar o explotar bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico en los términos y modalidades que establezca la ley; en consecuencia, se entenderá por concesionario a la persona física o moral, titular de una concesión de las previstas por la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, artículo 3 fracciones XIII y XIV.

Al advertirse la existencia de la figura jurídica bajo la cual se admite la prestación del servicio de radiodifusión en sus modalidades de radio y televisión, nos conduce a identificar los elementos característicos que la distinguen tratándose de la prestación de dicho servicio. Por hacer mención a

²⁰ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *op. cit.* p. 395.

aquella, la reforma y por consecuencia la nueva legislación federal instituye la modalidad de la Concesión Única la cual contempla a la de uso comercial, privado, público y social, por lo que respecta a estas dos últimas modalidades, previo a la reforma en materia de radiodifusión existían bajo la figura jurídica del permiso, y de la cual se hará una breve mención en virtud de su reciente modificación, refiriéndonos a aquella en atención a las siguientes características.

De conformidad con la legislación anterior, para el caso de las estaciones comerciales, se estatuyó la concesión y para las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que fijaban las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios, se requería permiso. Así, la radiodifusión comercial, a través de la figura de la concesión, permitía el uso y la explotación comercial de un bien del dominio público, como lo es el espectro radioeléctrico, (esta característica sigue persistiendo en la nueva disposición).

Por su parte, la figura jurídica del permiso únicamente hacía posible el uso, pero no la explotación del recurso natural, específicamente de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para la prestación del servicio de radiodifusión. Máxime, que para el otorgamiento de las concesiones se otorgaban mediante licitación pública, y para los efectos de otorgamiento de los permisos no resultaba aplicable dicho procedimiento, precisamente atendiendo a su naturaleza y alcances de no comercialización, (de igual manera sigue prevaleciendo el referido procedimiento, no obstante, bajo la figura jurídica de concesión única).

Así pues, de acuerdo a la naturaleza y alcance de la figura del permiso, toda vez que la prestación del servicio de radiodifusión se realizaba a través de éste, conllevaba únicamente al uso del espectro radioeléctrico, sin la posibilidad de explotación comercial. En ese sentido, para el caso de estaciones de

radiodifusión de tipo oficial, cultural, de experimentación y para escuelas radiofónicas, la legislación anterior disponía que los permisos correspondientes para su operación habrían de otorgarse a ciudadanos mexicanos o a sociedades mexicanas que no persiguieran fines de lucro.

En vista de lo anterior, la figura jurídica del permiso dejó de existir en la nueva disposición reglamentaria, sin embargo, para los permisionarios que aún se encuentran vigentes sus permisos de operación, la actual Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión prevé la transición de dicha figura jurídica a la de la concesión única, lo cual significa que persisten los mismos derechos que gozaban anteriormente y las obligaciones a las que estaban sujetos respectivamente, y desde luego, a los cambios normativos al día de hoy que los regulan.

La disposición en comento hace patente que sin distinción alguna del tipo de concesión que se otorgue, los titulares de las mismas están constreñidos a dar cabal cumplimiento a las obligaciones que las mismas contengan. Como indicador a seguir de éstas, es el conocer los requisitos mínimos que se plasman en la concesión tales como, el nombre y el domicilio del concesionario, la banda de frecuencia objeto de concesión, los programas y compromisos de inversión, de cobertura geográfica, poblacional o social, de conectividad en sitios públicos y de contribución a la cobertura universal, (artículo 81 de la Ley en estudio). Estos son los parámetros que garantizan la idoneidad, eficacia, economía y honradez en la administración del espectro radioeléctrico.

En consistencia con lo referido, en el contenido de los títulos de concesión dentro de las cláusulas que lo comprenden, se especifican las características de suma importancia básicas para la prestación del servicio, de ahí, que estén sujetos a garantizar la adecuada operación y mantenimiento de las estaciones, a hacer un buen uso del espectro radioeléctrico, a mantener en

buen estado los equipos necesarios para que la operación de la estación con que desempeñan la actividad de la radiodifusión sea eficiente.

Lo cual apunta a que se instaure la cláusula de Inspección y Vigilancia que implica otorgar al personal de inspección debidamente acreditado por la autoridad reguladora las facilidades para que verifique, vigile e inspeccione, el funcionamiento y la operación técnica de la estación y sus servicios auxiliares con que ofrece el servicio, así como a proporcionar al órgano rector, en los tiempos que prevé la Ley y las disposiciones legales aplicables, todos los datos, informes y documentos que éste le requiera en el ámbito de su competencia.

En suma, podemos advertir la obligación a la que están sujetos aquéllos que sean titulares de una concesión de este tipo, pues para operar deberán hacerlo en condiciones óptimas para que la prestación del servicio no se vea obstaculizado, ni se interrumpa, lo cual implica que las visitas de verificación e inspección a las estaciones sean necesarias para que la autoridad pueda comprobar que el ejercicio de éste servicio lo están llevando con apego a lo que indica la norma aplicable.

2.2.1 Disposiciones aplicables a la materia

Para garantizar lo ordenado por los artículos 6 y 7 de nuestro máximo ordenamiento constitucional, es importante vigilar que el servicio de radiodifusión se preste bajo los términos que las disposiciones delimitan para su correcto funcionamiento, toda vez que si no se tiene especial cuidado en su observancia, se pueden presentar obstáculos innecesarios para el buen ejercicio del servicio. Bajo esas circunstancias, surge el siguiente cuestionamiento; ¿Para qué es necesario que los titulares que prestan el servicio de radiodifusión mantengan estándares de calidad y óptimas condiciones de mantenimiento respecto de las estaciones radiodifusoras que hacen posible que el referido servicio llegue a toda la población?

Pues bien, la respuesta a esta pregunta se encuentra en el contenido de los preceptos constitucionales citados con antelación, los cuales son del tenor literal siguiente:

“Artículo 6. ...

...

B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones:

...

III. La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el Estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad y brinde los beneficios de la cultura a toda la población, preservando la pluralidad y la veracidad de la información, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, contribuyendo a los fines establecidos en el artículo 3o. de esta Constitución.”

“Artículo 7. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho 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 y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.”

Como se desprende de los numerales apuntados, para la prestación de la radiodifusión como un servicio público de interés general, es necesario que se preste en condiciones de calidad para brindar beneficios culturales a toda la población, preservando la pluralidad y veracidad de la información, imprescindibles para la sociedad, así como el fomento de los valores de la identidad nacional, de manera que no se puede violar la libertad de difundir opiniones, información e ideas a través de cualquier medio, ni se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, entre otros, de frecuencias

radioeléctricas, en la difusión de información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de opiniones e ideas.

En ese sentido, resulta importante indicar que la continuidad del servicio de radiodifusión que consagra el artículo 157 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, debe ser protegida, fomentada y vigilada por el Instituto, ya que se trata de una actividad de interés público que 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.

Ahora bien, en términos de lo dispuesto por los artículos 27 párrafos cuarto y sexto, 28 y 42 fracción VI de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 fracción I, 3 fracciones I y II, 4, 6 fracciones I y II, 7 fracción I, 8, 13, 15, 16 y 17 primer párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales; 1, 2, 3 fracción XIII, 4 y 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la instalación y operación de estaciones de radiodifusión se rige por disposiciones de orden público, en virtud de que implica el uso y aprovechamiento de un bien del dominio directo de la Nación que en la especie lo constituye el espacio aéreo situado sobre el territorio nacional como medio en que se propagan las ondas electromagnéticas cuando se utilizan para la difusión de ideas y señales, mediante la instalación y operación de estaciones de radiodifusión, siendo dicho dominio inalienable e imprescriptible por no encontrarse en el comercio en términos del derecho común, pudiendo sólo hacerse mediante concesión que otorgue el Instituto de conformidad con la ley respectiva.

Entonces, derivado de la obligación que tiene el Estado de proteger y vigilar el servicio de radiodifusión para el debido cumplimiento de su función social, éste al otorgar facultades al Instituto podrá constatar que dicho servicio se cubra en alcance y calidad a toda población del país desde sus diferentes

lugares de origen, por ende, el Instituto siendo la autoridad encargada de vigilar que los concesionarios actúen conforme a lo previsto por la constitución, determinará los lineamientos técnicos relativos a la infraestructura para la operación de las estaciones radiodifusoras.

El Instituto tiene la atribución de emitir disposiciones de carácter general a efecto de precisar y regular los parámetros técnicos de las estaciones radiodifusoras, porque al otorgarse la concesión, en ésta, se delimitan las características básicas para la operación; por ejemplo si se tratase de una concesión para una estación de una frecuencia de radio (A.M., F.M.) se puede encontrar que tipo de frecuencia le asignaron, la ubicación del equipo transmisor, de la planta transmisora, que potencia radiada tiene, entre otras particularidades técnicas, de las cuales se van a verificar que cumplan con el objeto de la concesión.

Luego entonces, para que el concesionario mantenga en orden, en calidad y perfecto estado de operación sus equipos, está sujeto a cumplir con lo previsto en la Ley y en las disposiciones que resulten aplicables, de manera que es oportuno traer a mención lo previsto por el artículo 155 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que prevé:

“Artículo 155. Las estaciones radiodifusoras y sus equipos complementarios se construirán, instalarán y operarán con sujeción a los requisitos técnicos que fije el Instituto de acuerdo con lo establecido en esta Ley, los tratados internacionales, las normas oficiales mexicanas, normas técnicas, las normas de ingeniería generalmente aceptadas y las demás disposiciones aplicables. Las modificaciones a las características técnicas se someterán a la aprobación del Instituto.

Para la instalación, incremento de la altura o cambio de ubicación de torres o instalaciones del sistema radiador o cualquier cambio que afecte a las condiciones de propagación o de interferencia, el concesionario deberá presentar solicitud al Instituto acompañada de la opinión favorable de la autoridad competente en materia aeronáutica.”

Del precepto citado se desprenden las siguientes consideraciones, primeramente el Instituto es la autoridad que fija los requisitos técnicos en concordancia con lo que determina la Ley de la materia, facultad que deviene del Decreto de Reforma Constitucional, artículo 28, párrafo 20, fracción IV, tal atribución es, la emisión de disposiciones de carácter general, según la fracción IV del párrafo vigésimo del artículo 28 constitucional, misma que también existe en el marco legal vigente y aplicable según se desprende del artículo 15 fracción I de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y, el numeral 1 del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, los cuales se transcriben para mayor referencia:

LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN

“Artículo 15. Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al Instituto:

I. Expedir disposiciones administrativas de carácter general, planes técnicos fundamentales, **lineamientos**, modelos de costos, procedimientos de evaluación de la conformidad, procedimientos de homologación y certificación y **ordenamientos técnicos en materia de telecomunicaciones y radiodifusión; así como demás disposiciones para el cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley...**”

ESTATUTO ORGÁNICO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

“Artículo 1. ...

El Instituto tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes de telecomunicaciones, incluyendo las redes públicas de telecomunicaciones, y la prestación de los servicios públicos de interés general de radiodifusión y de telecomunicaciones, así como del acceso a la infraestructura activa y pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

...

El Instituto también es la autoridad en materia de lineamientos técnicos relativos a la infraestructura y los equipos que se conectan a las redes de telecomunicaciones, así como en materia de homologación y evaluación de la conformidad de dicha infraestructura y equipos.

...”

Así las cosas, claramente los numerales determinan al Instituto como el encargado de emitir disposiciones de carácter general, así como lineamientos técnicos entre otros, para el cumplimiento de las obligaciones que tienen los concesionarios para la operación del servicio de radiodifusión, tal como lo expresa la Constitución. A su vez, confirma lo anterior el siguiente criterio jurisprudencial que es del tenor literal siguiente:

Época: Décima Época

Registro: 2010670

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 44/2015 (10a.)

Página: 36

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). CARACTERIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE SUS FACULTADES REGULATORIAS. Del listado de facultades previstas en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el IFT no tiene asignada una función jurídica preponderante, sino que **conjunta las tres clásicas: la de producción de normas generales, la de aplicación y la de adjudicación**, siendo la primera la que corresponde propiamente a su función regulatoria, respecto de la cual en la norma constitucional hay referencia textual a dos tipos: 1) internas; y, 2) externas. Ahora bien, el precepto indicado, en su párrafo vigésimo, fracción III, establece que aquél emitirá su propio estatuto orgánico, esto es, producirá regulación interna; por su parte, **la fracción IV del párrafo y artículo aludidos establece**

que podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para cumplir su función regulatoria en el sector de su competencia, es decir, expedirá regulación externa. Ahora bien, estas normas regulatorias tienen un límite material, por el cual sólo puede emitir normas generales en el ámbito de competencias en el que tiene poderes regulatorios, ya que la norma constitucional establece: "exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia"; por tanto, **para determinar cuál es su sector de competencia es necesario precisar el criterio rector de su ámbito material de actuación, lo que prevén los párrafos décimo quinto y décimo sexto del artículo 28** mencionado en tres rubros: a) El desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones; **b) La regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión** y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución; y, c) En materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones. Por otra parte, sus facultades regulatorias tienen un límite jerárquico, pues el artículo 28 citado precisa que las disposiciones administrativas de carácter general que puede emitir dentro del sistema de fuentes jurídicas se encuentran por debajo de la Constitución y, en un peldaño inferior, también debajo de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión. **Así, el órgano referido tiene la facultad constitucional de emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para cumplir su función regulatoria en el sector de su competencia,** constituyendo sus disposiciones generales una fuente jurídica jerárquicamente inferior a las leyes emitidas por el Congreso con fundamento en el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, a cuyos términos debe ajustarse dicho órgano constitucional autónomo, en términos del invocado artículo 28.

Controversia constitucional 117/2014. Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores. 7 de mayo de 2015. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, en contra de las consideraciones del apartado XII, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por razones distintas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Por consiguiente, las disposiciones técnicas son instrumentos de observancia general expedidos por el Instituto, por medio de éstos se regulan las características y la operación de servicios de radiodifusión para la

instalación de los equipos, sistemas y la infraestructura en general asociada a éste, así como las especificaciones que se refieran a su cumplimiento o aplicación. Anteriormente, previo al Decreto de Reforma Constitucional la regulación que era aplicable a los concesionarios respecto del servicio de radiodifusión, es decir, el marco técnico que los regulaba eran las Normas Oficiales Mexicanas, si hablamos del servicio de radio y televisión, eran aplicables las NOM-01-SCT1-1993, NOM-02-SCT1-1993 y NOM-03-SCT1-1993, de conformidad con la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Tanto la primera como la segunda tenían por objeto regular las especificaciones y requerimientos para la instalación y operación de estaciones de radiodifusión sonora en amplitud modulada y frecuencia modulada respectivamente, y la última de ellas regular las especificaciones y requerimientos para la instalación y operación de estaciones de radiodifusión de televisión monocroma y a color (Bandas VHF y UHF).

Sin embargo, el artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización prevé que las normas tienen un período de vigencia y a su término pueden actualizarse pero de no ser así perderán su vigencia. Actualmente con los cambios sobrevenidos por el Decreto, la actualización de estas ya no procede en los términos que hace referencia la Ley, pues en atención a lo aludido por el artículo 194 de la Ley Federal Telecomunicaciones y Radiodifusión, en concordancia con el artículo 39 fracción VII de la LFMN, la coordinación del Instituto con la Secretaría de Economía para la emisión de normas oficiales mexicanas tiene como finalidad sentar las obligaciones específicas que deberán observar los concesionarios para garantizar la protección de los derechos de los usuarios previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor y la propia LFTR.

En ese contexto, la finalidad de las disposiciones que emita la autoridad, tienen beneficios para los concesionarios, toda vez que les otorgan certidumbre

jurídica con motivo de sus obligaciones de acuerdo a los parámetros técnicos que les son autorizados, así como aquellos que deben observar para la instalación y operación de sus estaciones, con ello sabrán evitar la posible afectación a la calidad de las transmisiones con las que se presta el servicio público de radiodifusión con motivo de un indebido funcionamiento técnico de sus estaciones, impedir la posible afectación o interferencias entre estaciones de radiodifusión sonora, por ejemplo; así como a otros servicios de telecomunicaciones y a la navegación aérea, ya sea por un indebido funcionamiento técnico de las mismas, y ser eficaces en el ejercicio de atribuciones de dictaminación técnica, así como de inspección y supervisión del Instituto en relación con la adecuada instalación y operación de estaciones radiodifusoras.

Retomando el contenido del artículo 155 de la Ley Federal de la materia, el Instituto ha ejercido su atribución de emitir las disposiciones pertinentes para la regulación de este servicio, como se mencionó, las normas oficiales mexicanas que atendían a estos servicios ya no son aplicables para la delimitación de las especificaciones técnicas necesarias, sino que al perder su vigencia y ser otra autoridad la encargada de generarlas, es ahora el Instituto quién emite diversas Disposiciones Técnicas para estaciones de radiodifusión sonora en amplitud modulada y frecuencia modulada, tales como la; IFT-001-2015, IFT-002-2016, que prevén las especificaciones y requerimientos para la Instalación y Operación de aquéllas. En el caso de las estaciones de radiodifusión de televisión analógica diversa disposición técnica es la que regula a este tipo de concesionarios.

En suma, el Instituto podrá conocer cómo se está prestando el servicio de radiodifusión mediante los parámetros técnicos que ha delimitado en sus lineamientos, ya que por medio de ellos ejercerá de manera esencial el ejercicio de las actividades de supervisión y verificación que la legislación aplicable le encomienda.

2.3 VISITAS DE INSPECCIÓN TÉCNICA A ESTACIONES RADIODIFUSORAS

Corresponde al Instituto, en su carácter de autoridad en materia de radiodifusión, verificar el cumplimiento de la Ley de la materia, los lineamientos técnicos y diversas disposiciones que resulten aplicables, para la práctica de visitas de verificación, por lo que este órgano procederá a actuar en el ámbito de sus facultades, y en pleno respeto y observancia del multicitado 28 constitucional, como lo dispone el artículo 4° de su Estatuto, del cual se desprende lo siguiente:

“**Artículo 4.** Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos que le competen, el Instituto contará con la siguiente estructura:

I. Pleno;

II. Presidente;

III. Secretaría Técnica del Pleno;

IV. Coordinación Ejecutiva;

V. Unidades de:

i)...

ii)...

iii)...

iv)...

v) Cumplimiento;

vi)...

vii)...

viii)...

VI. Autoridad Investigadora;

VII. Centro de Estudios;

VIII. Coordinaciones Generales de:

...

IX. Direcciones Generales de:

...

xv) Verificación;

...”

De lo anterior se tiene que el numeral en cita ordena que la atención de los asuntos que sean competencia del Instituto, serán atendidos por las Unidades y Órganos que se indican, siendo que precisamente en la fracción V, inciso v), se prevé la existencia de la Unidad de Cumplimiento, por tanto debe de considerarse que dicha unidad administrativa es una de las que actuarán para el cumplimiento de las facultades que corresponden al Instituto.

Efectivamente, el Instituto cuenta con una estructura orgánica que le permite la atención de todos y cada uno de los asuntos de su competencia, y si bien cuenta con un órgano supremo que lo es el Pleno, dicha instancia es un órgano supremo de resolución, que requiere de que las demás estructuras subordinadas desempeñen las labores especializadas y específicas que se les atribuyen a cada una de ellas, para que coadyuven al debido, oportuno y eficaz ejercicio de las facultades conferidas a dicho Instituto.

Ahora bien, el Instituto es independiente en sus decisiones y funcionamiento, rigiéndose con plena autonomía respecto a sus actuaciones, luego entonces, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 del Estatuto Orgánico del Instituto, la Unidad de Cumplimiento tiene a su cargo la Dirección General de Verificación la cual de conformidad con lo previsto por el diverso 43, es la encargada de verificar que los concesionarios, autorizados y demás sujetos regulados cumplan con lo dispuesto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, las disposiciones que deriven de ella, así como las condiciones y obligaciones contenidas en los títulos de concesión, autorizaciones, resoluciones y acuerdos del Instituto y demás disposiciones aplicables en materia de telecomunicaciones y radiodifusión.

Asimismo, ésta Dirección es la encargada de verificar, conforme a los programas de verificación que determine o cuando se presenten hechos, actos u omisiones que motiven la diligencia de verificación, que los concesionarios, autorizados y demás sujetos regulados cumplan con las disposiciones legales,

reglamentarias y administrativas en materia de radiodifusión que les resulten aplicables, incluyendo las previstas en los títulos de concesión, permisos, autorizaciones, normas oficiales mexicanas, ordenamientos técnicos y demás disposiciones aplicables (fracción I relativo al dispositivo 43 citado arriba); diseñar y ejecutar programas de verificación dirigidos a concesionarios, autorizados y demás sujetos regulados (fracción II); ordenar y ejecutar la práctica de visitas de inspección y verificación a concesionarios, autorizados y demás sujetos regulados, incluyendo estaciones de radiodifusión y cualquier persona relacionada, que operen sin concesión, autorización o permiso y, en su caso, el aseguramiento de las mismas y de los equipos asociados a la operación de éstas (fracción III).

Levantar las actas de inspección o verificación, constancias de hechos o cualquier documento relacionado con las visitas de inspección y verificación realizadas (fracción V); ordenar y ejecutar las medidas provisionales que procedan conforme a las leyes aplicables, como consecuencia de las visitas de inspección o verificación practicadas, incluyendo el aseguramiento y/o sustracción y depósito de los sistemas, instalaciones y equipos de telecomunicaciones y radiodifusión que operen sin concesión, permiso o autorización, para prevenir o cesar las violaciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables (fracción VI).

De lo que deviene que el titular originario de la facultad de sustanciar los procedimientos que correspondan a su ámbito de facultades lo es el titular de la Unidad de Cumplimiento, quien a su vez se auxilia de diversos funcionarios, directores generales, para el cumplimiento de sus facultades expresas, por lo que se puede afirmar que dentro de la estructura operativa del Instituto, es el primer funcionario facultado para dar inicio y tramitar los procedimientos de su responsabilidad.

Así es, que cuenta con las facultades necesarias y suficientes para practicar los procedimientos de verificación e inspección, y para conducir los mismos en todas sus etapas hasta antes de emitir la resolución correspondiente, dando cuenta de ello al Pleno del Instituto, para que concluidos los mismos, proceda a dictar la Resolución que conforme a derecho proceda, considerando los elementos técnicos, económicos, de derechos humanos y procesales, entre otros.

2.3.1 Sustanciación

La sustanciación de los procedimientos de verificación e inspección técnica a las estaciones radiodifusora como se adelantaba, son del conocimiento de la Unidad de Competencia, al ejercer de manera original la facultad conferida a la Dirección General de Verificación, entendiéndose la sustanciación del procedimiento como la conducción de todas y cada una de sus etapas procesales desde el inicio hasta la emisión de la que sería la resolución final respectiva, tal como se desprende del ordinal 43 del Estatuto Orgánico.

Cabe recordar que la sustanciación del procedimiento de visita de verificación se llevara siguiendo estrictamente el procedimiento que precisa el Capítulo Décimo Primero titulado de las Visitas de Verificación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por ser de aplicación supletoria (artículo 6 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión) en virtud de que la Ley de la materia no contempla un procedimiento específico para tales diligencias.

Así pues, la práctica de las visitas de verificación e inspección se realizará de la siguiente manera:

Es responsabilidad del personal de la Dirección General de Verificación levantar un acta circunstanciada durante una visita de inspección verificación en

el sitio, de acuerdo al artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, además de los aspectos que se mencionan a continuación:

El carácter de la visita, ya sea ordinaria o extraordinaria; Nombre, denominación o razón social del visitado; hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia; domicilio (calle, número, población y/o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio o delegación, código postal y entidad federativa) de la visitada; número y fecha del “orden de visita de Inspección-Verificación” que la motivó; nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia; nombre, cargo y domicilio de las personas que fungieron como testigos; señalar si el visitado otorgó las facilidades a los verificadores para realizar la visita.

Considerando el objeto de la visita, en el acta circunstanciada se deberá:

- a) Asentar el servicio de que se trate.
- b) Elaborar e incluir un inventario pormenorizado de los equipos e instalaciones que se detecten en el lugar en que se actúa.

Incluir los cuestionamientos correspondientes al objeto de la visita, en los siguientes términos:

- c) Si se trata de un prestador de servicios irregular: autorización o concesión para instalar, operar y explotar equipos e instalaciones para prestar servicios de telecomunicaciones, detectados en el lugar en que se actúa.
- d) Si se trata de un concesionario: del cumplimiento de obligaciones del título de concesión, para instalar, operar y explotar servicios de telecomunicaciones, detectados en el lugar en que se actúa.

Asentar la declaración del visitado, si quisiera hacerla; Incluir nombre y firma autógrafa de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo los de quienes la hayan llevado a cabo; si el visitado o quienes intervinieron en la

diligencia (testigos de asistencia) se negasen a firmar el acta circunstanciada, ello no afectará su validez, debiendo asentar en el acta la causa o motivo artículo 66 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Una vez integrada el acta levantada, con todos sus anexos, se rubrica y firma por todos los que en ella intervinieron y, se procede a marcar con sello oficial del Instituto Federal de Telecomunicaciones todas y cada una de las fojas, incluyendo los documentos anexos que forman parte del acta, se señala que se deja copia del acta y de los anexos de la misma al visitado. Las actuaciones y diligencias administrativas podrán suspenderse por causa de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente fundado y motivado, y de ser el caso, deberá registrarse en el acta la fecha y hora de interrupción, la fecha y hora de reanudación, así como la fecha y hora de cierre parcial y final de la misma.

Los verificadores se cercioran de encontrarse en el domicilio especificado en la orden de visita de Inspección-Verificación, se anuncian, acreditando su personalidad mediante credenciales vigentes expedidas por el Instituto ante la persona que los atiende en ese momento, pregunta por el representante legal del propietario, poseedor y/o encargo y/o responsable de las instalaciones y equipos de la estación radiodifusora, en caso de no encontrarse la persona a quien va dirigida la visita, se deja el citatorio para el día hábil siguiente, si no hay quien lo reciba, o ninguna persona de los que ocupan el inmueble accede a recibirlo, lo fija en un lugar visible del inmueble. Regresan al día siguiente al domicilio asentado en la orden de visita de Inspección-Verificación, se anuncian, acreditando su personalidad mediante credenciales vigentes expedidas por el Instituto ante la persona que los atiende en ese momento, en caso de no ser atendido el citatorio o que la persona encargada se niegue a recibir la visita o la impida deliberadamente, niegue el acceso y/o rehúse proporcionar alguna información, proceden a levantar el acta circunstanciada en la que se asientan los motivos, hechos y circunstancias por las cuales se negó e impidió efectuar la diligencia; entrega

copia fotostática del acta a la persona encargada y en caso de una negativa de ésta para recibir dicha copia, lo fijan en un lugar visible del inmueble.

De no presentarse el supuesto anterior, dan inicio a la visita acreditando su personalidad mediante credenciales vigentes expedidas por el Instituto ante la persona que recibe la visita, hace del conocimiento de la persona que recibe la visita el objeto de la misma y solicita las facilidades necesarias para cumplir con la diligencia, entrega original de la orden de visita de Inspección-Verificación a la persona que recibe la visita, y solicita a esta que firme de recibido en la copia fotostática de dicho oficio, asentando nombre, cargo, fecha, hora, solicitan a la persona que recibe la visita que nombre dos testigos de asistencia, apercibiéndolo que de negarse a nombrarlos, estos lo nombrarán, asentando en el acta circunstanciada la negativa por parte de la persona que recibe la visita, en caso de negarse la persona que recibe la visita a nombrar dos testigos de asistencia, nombran dos testigos de las personas que se encuentren presentes en el lugar de la diligencia, realizan una inspección ocular de los equipos de radiodifusión e instalaciones en función al objeto de la comisión, elaborando un inventario de estos.

Asientan la declaración del visitado conforme a sus derechos, en caso de que el visitado no quiera hacer uso de este derecho, lo asientan en el acta, levantan acta circunstanciada en presencia de los que intervinieron en ella (incluyendo a los testigos designados) con nombre y firma autógrafa, Integran al acta anexos correspondientes, la rubrican todos los que en ella intervinieron y, marcan con sello oficial del Instituto todas y cada una de las fojas, incluyendo los documentos que forman parte del acta, dejan copia del acta y de los anexos de la misma al visitado, firmando este de recibido en el acta original con firma autógrafa, escribiendo además su nombre y fecha, de esta manera termina la diligencia de visita de verificación-inspección.

Una vez concluida la visita se le hace saber al visitado o a la persona con quien se entendió la diligencia; que puede ofrecer por escrito pruebas y defensas en relación a los hechos contenidos en el acta, y hacer uso de ese derecho dentro del término otorgado, de no haberlo hecho en el momento de la diligencia, artículo 68 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Los Verificadores Informan personalmente al Director de Inspección todo lo acontecido en la visita y entregan la documentación resultante de la misma. La Dirección de conocimiento espera plazo otorgado para la presentación de pruebas y defensas (para visitas donde no hay aseguramiento se otorgan: 5 días, y si hay aseguramiento se otorgan: 10 días, ambos hábiles, contados a partir del día siguiente del cierre del acta correspondiente).

Recibe pruebas y defensas por parte de la visitada en los términos de ley como consecuencia de la visita de inspección y verificación efectuada. A continuación se integra el expediente que consta de acta, anexos, escrito de pruebas y defensas y documentos relacionados con la misma, debiéndose realizar las observaciones y la elaboración del dictamen jurídico, el cual resulta ser el pronunciamiento de la autoridad que de haberse encontrado irregularidades durante la diligencia se procede a notificar el inicio del siguiente procedimiento (sancionatorio) o de no ser el caso, se recomienda notificar al interesado.

2.3.2 Informe de la visita

Para este momento en el que la autoridad ya valoro los hechos detectados por los inspectores verificadores así como las pruebas y manifestaciones vertidas por el particular, de conformidad con sus atribuciones, la autoridad emite su pronunciamiento al titular de la concesión, notificándole a la concesionaria el Inicio del Procedimiento Administrativo de Imposición de Sanción con base en el artículo 72 de la Ley Procedimental, para que posteriormente se prosiga con el desarrollo del siguiente procedimiento.

Ahora bien, la notificación en la que se le hace del conocimiento al particular que se arribó a la conclusión de que durante el desarrollo de la diligencia de inspección, se advirtieron hechos, que dictaminados desde el punto de vista técnico-legal, generan la presunción de que la estación radiodifusora operaba con irregularidades, se lleva a cabo por lo previsto en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que el Capítulo referente a las visitas de verificación no prevén plazo alguno para emitir la resolución final respectiva.

Asimismo, en el supuesto de que no se hayan detectado irregularidades durante la visita, el concesionario tiene derecho a conocer el pronunciamiento al que arribo la autoridad.

Para el caso de las medidas preventivas que debe tomar la autoridad durante la práctica de la visita, la fracción VI del artículo 43 del Estatuto señala ordenar y ejecutar aquéllas medidas que procedan conforme a las leyes aplicables, incluyendo el aseguramiento y/o sustracción y depósito de los sistemas, instalaciones y equipos de telecomunicaciones y radiodifusión que operen sin concesión, permiso o autorización, para prevenir o cesar las violaciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables; mientras se resuelve las situaciones detectadas en diverso procedimiento. Éste tipo de medidas son las que generalmente se aplican por ser comunes durante las inspecciones.

CAPÍTULO 3

NECESIDAD DE ESTABLECER UN TÉRMINO PARA EL DICTADO DE UNA RESOLUCIÓN DERIVADA DE LA VISITA DE INSPECCIÓN TÉCNICA A LAS ESTACIONES RADIODIFUSORAS

3.1 Análisis de la emisión de resolución con motivo de la visita de inspección técnica a estaciones radiodifusoras

Del estudio realizado con antelación se ha visto que las visitas de verificación están reguladas en el mismo título en el que el legislador estableció las reglas generales del procedimiento administrativo, ha quedado claro que éstas tienen como finalidad que la autoridad administrativa constate y confirme en el acta respectiva si el visitado cumple o no con las disposiciones legales que les son aplicables, quién además tendrá la oportunidad de hacer las manifestaciones que deseé en relación con tales actos de manera escrita, así como ofrecer los medios de convicción que estime convenientes dentro del término que la ley establece.

En este contexto, debemos recordar que la Administración Pública debe salvaguardar el interés general y con los particulares debe de seguir una serie de formalidades. El procedimiento administrativo sigue esta serie de formalidades que en su conjunto integran una garantía para el administrado, ello porque es necesario que la actividad de la Función Pública se realice sin arbitrariedades para que se pueda alcanzar la finalidad de su labor que es proteger el interés general, de ahí que resulte de suma importancia que en el procedimiento administrativo se cumplan las formalidades exigidas por la ley que se aplique, ya que de ocurrir caso contrario se estarían violando las garantías del interesado.

Lo anterior aplica desde luego al procedimiento revisor, esto es cuando la administración inicia procedimientos de oficio (como en el presente estudio), que aun siendo de oficio las garantías generales se deben mantener. Es de total relevancia que la ley disponga de los elementos necesarios para que la administración cumpla cabalmente con estas garantías para con los particulares, y estas no se ejecuten parcialmente.

A través del presente trabajo se ha mostrado que la visita de verificación sigue el orden o secuencia como se realiza en un juicio jurisdiccional así como sucede en los tribunales administrativos en los que se dirimen contiendas entre particulares y autoridades del orden administrativo, a tal procedimiento se han elevado estas características de juicio bien llamadas formalidades esenciales del procedimiento, máxime que por criterio jurisprudencial han quedado interpretadas de manera amplia en la expresión “procedimiento seguido en forma de juicio” que comprende aquellos en que la autoridad dirime una controversia entre partes contendientes, como se adelantaba, así como todos los procedimientos en que la autoridad, frente al particular, prepara su resolución definitiva, aunque sólo sea un trámite para cumplir con la garantía de audiencia.

De tal manera, podemos distinguir que las formalidades esenciales dentro del procedimiento se siguen como en un juicio del orden jurisdiccional, toda vez que en el procedimiento de verificación las diferentes etapas que se van desarrollando son subsecuentes y así, la autoridad frente al particular mediante éste procedimiento, prepara y analiza lo encontrado durante la diligencia, los hechos que quedaron asentados en el acta circunstanciada, de la que cabe señalar que aparentemente se podría decir que termina el procedimiento, no obstante al otorgarse el término de ley correspondiente al particular para realizar manifestaciones y ofrecer medios probatorios, lo lógico es que la autoridad emita su respuesta o mejor dicho, prevenga su resolución la

que se efectúa conforme al dictamen al que arriba la misma respecto de lo obtenido en la visita de verificación- inspección técnica.

Tal como se aprecia de los artículos 62 a 69 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en armonía con los numerales 15 fracciones XXVII, XXVIII y 291 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el procedimiento de verificación llevado a cabo por el Instituto Federal de Telecomunicaciones es la actuación a través de la cual, éste ejerce sus facultades de comprobación y de la cual se pueden considerar a los actos que emanan de un procedimiento en el que se cuenta con la participación del particular para arribar a una resolución, esto es así, porque lo que se va a comprobar es que el titular de la concesión del servicio de radiodifusión este cumpliendo con las disposiciones legales y reglamentarias a las que está obligado; dicho procedimiento contiene diversas formalidades que se pueden observar a lo largo del Capítulo Décimo Primero de la Ley Procedimental, y principalmente en los artículos 14 y 16 Constitucionales, por lo que todo en conjunto informan y preparan a la autoridad para dirigir su decisión y en consecuencia, constituir la garantía de que se dicte resolución de conformidad con los normas legales que regulan la materia.

Al hacer alusión a ciertas formalidades que plantea la ley procedimental sin las cuales no podría llevarse a cabo el procedimiento porque son necesarias para que la autoridad administrativa cumpla con su función, nos referimos a las que indican los preceptos citados con anterioridad, tales como que los visitantes se encuentren provistos por orden emitida por la autoridad competente en la que precise el objeto y los alcances de la visita en este último, los lugares que se van a revisar, los preceptos que la fundan y motivan, la obligación de que los visitantes deben identificarse debidamente, esto es, con credencial vigente y fotografía expedida por la autoridad competente que es la que los acredita para desempeñar su función, la obligación de asentar mediante acta circunstanciada los hechos ocurridos durante la inspección en presencia

de dos testigos que proponga el visitado o en su defecto de negarse aquél, el inspector verificador, derecho del visitado de formular manifestaciones durante la diligencia de inspección y el derecho de ofrecer medios probatorios para desvirtuar los hechos contenidos en las actas; de lo que se aprecia, puede estimarse que la orden de visita de inspección-técnica es un procedimiento seguido en forma de juicio que debe culminar con el dictado de una resolución, empero, el término para que esta se emita no está previsto en la Ley Procedimental ni en la ley de la materia, aunque la emisión de ésta se esté realizando en base a criterios que no son análogos al procedimiento especial de verificación.

Se afirma lo anterior, toda vez que al instaurar un procedimiento no importa que sea de oficio resulta necesario que la autoridad dicte su resolución en congruencia con toda la información obtenida en la visita, pues ésta necesariamente debe ser emitida dentro de un término que además de que resulte prudente debe generar certidumbre jurídica al particular, porque como se adelantaba, sí no existe término específico en éste procedimiento el que se realice a través de diversos términos que si bien pueden encontrarse en la misma ley procedimental, no van acordes con las labores de diligencia de carácter técnico ni administrativo que emplea la autoridad para la función de sus actividades, en ese sentido, el resultado contenido en su pronunciamiento conforme a lo obtenido en las visitas de verificación-inspección con independencia del nombre que se le otorgue, puede resultar en una resolución que no sea eficaz y que le genera incertidumbre jurídica al particular porque la autoridad no estuvo en aptitud de enfocarse a emitir congruentemente y parcialmente su respuesta por no contar con el tiempo que vaya acorde a la naturaleza de un procedimiento especial, y que sobra decir es un elemento vital para todo acto de autoridad.

3.2 Problemática de que se emita una resolución en las visitas de inspección técnica en términos del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Si bien en el capítulo correspondiente de las visitas de verificación no se prevé de manera expresa la obligación de la autoridad de dictar una resolución con la que se ponga fin a dicho procedimiento, el artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo hace hincapié respecto a la obligación que tiene la Administración Pública para con los particulares:

“Artículo 16.- La Administración Pública Federal, en sus relaciones con los particulares, tendrá las siguientes obligaciones:

...

X. Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como **en los procedimientos iniciados de oficio**, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley.”

La realidad es que a falta de dispositivo normativo que determine el tiempo en que la autoridad deba resolver, la autoridad reguladora el Instituto Federal de Telecomunicaciones resuelve los procedimientos de inspección técnica conforme a lo previsto por el artículo 17 de la misma ley procedimental el cual dispone que, *salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general, se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda.*

Retomando el contenido del artículo 16 que apunta, en sus relaciones con los particulares la Administración Pública Federal está obligada a dictar resolución expresa sobre las peticiones que aquéllos le formulen, así como en los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción afecte a terceros, no se debe entender de ninguna manera en el sentido de que cuando los pronunciamientos de la autoridad (de oficio) no causen esa afectación, las autoridades no se encuentran obligadas a emitir resolución, porque al analizar

el dispositivo podemos distinguir que debe entenderse en el sentido de que el legislador señaló expresamente que en los supuestos apuntados, es decir, cuando los procedimientos se inician a petición de parte o afectan a terceros, la Administración Pública Federal tiene la obligación con el promovente o con los terceros, ya que en el primero es el particular quien impulsa el procedimiento, por tanto, es él quien está directamente interesado en que se resuelva su situación por medio de una resolución, y el segundo caso, ya que la instrucción y el dictado de la resolución puede afectar a terceros, la emisión de la resolución que lo defina no solo concierne a la autoridad que en ejercicio de sus facultades otorgadas por ley decidió dar inicio al procedimiento sino a aquéllos particulares que pueden salir afectados.

No obstante si la autoridad inicia de oficio un procedimiento en contra de un particular que no tenga afectación a terceros no hay un interés del particular en la instauración y resolución del procedimiento, sino que más bien se atiende a los fines públicos perseguidos con el procedimiento de que se trate, y por consecuencia, el dictado de la resolución que corresponda, no constituye una obligación de la Administración Pública Federal como menciona el dispositivo, en sus relaciones con los particulares, pero sí una consecuencia propia de la instauración del procedimiento, y por tanto, la autoridad sí se encuentra obligada a emitir la resolución que defina la situación del particular.

Habida cuenta de que el artículo 57 de la legislación en estudio prevé que ponen fin al procedimiento administrativo los siguientes supuestos:

“Artículo 57.- Ponen fin al procedimiento administrativo:

I. La resolución del mismo;

II. El desistimiento;

III. La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico.

IV. La declaración de caducidad;

V. La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, y

VI. El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de

transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula.“

Ciertamente de la interpretación del dispositivo citado no se desprende que el procedimiento administrativo de verificación pueda concluir con el levantamiento de un acta circunstanciada que es lo último que podemos advertir en el capítulo del procedimiento en cuestión. Luego entonces, resulta evidente que a falta de dispositivo que fije un término dentro del aludido capítulo, debe desestimarse que el procedimiento de verificación concluya de tal manera que fuese innecesario el dictado de una resolución que defina la situación jurídica del particular.

Por ende si se analiza más allá la legislación por tratarse de una norma procedimental, puede claramente valorarse que es la resolución la que pone fin a un procedimiento administrativo, a menos que se presente alguno de los siguientes supuestos como la renuncia, caducidad, imposibilidad material de continuarlo y el convenio entre partes, éste debe de concluir con el dictado de una resolución que demuestre que es eficaz.

Al mencionarse que los procedimientos de inspección no terminan con el levantamiento del acta circunstanciada a la que se refieren los artículos 66, 67 y 68 del ordenamiento en estudio, encuentra sustento en lo que dispone el último precepto apuntado al indicar que *los visitados a quienes se haya levantado acta de verificación podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, ya sea por escrito o hacer uso de tal derecho en el término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiese levantado*, de lo cual se hace patente que en el mismo procedimiento se precisa la oportunidad que tienen los visitados de alegar, así como de ofrecer y desahogar pruebas atendiendo a las formalidades esenciales del procedimiento en cumplimiento a la garantía de audiencia que se les está otorgando, pues resultaría inútil entonces que al darse oportunidad al visitado

de alegar y ofrecer medios probatorios la autoridad no se encontrara obligada a emitir respuesta alguna en la que efectuara un análisis y valoración correspondiente de la situación del particular; porque es bien sabido que la oportunidad de defensa no es limitativa únicamente a la formulación de alegatos y al ofrecimiento de pruebas, sino a que sean considerados por la autoridad ya que de no emitirse resolución que defina la situación del particular sin duda alguna se contravendría el principio de seguridad jurídica tutelado por el artículo 16 Constitucional.

A la luz de la garantía de audiencia es indudable que, para que se le dé vida necesariamente debe recaer la emisión de una resolución que traiga consigo un estudio predeterminado, correctamente analizado dentro de un término más que adecuado, que le dé oportunidad a la autoridad reguladora de realizar un análisis imparcial y no apresurado en un primer plano, y en un segundo, que el término no sea demasiado extenso porque ello generaría incertidumbre jurídica para el particular por esperar la resolución que defina su situación en el lapso de un tiempo que sea extenso y tardío, siendo totalmente innecesario que se haga uso de un término que no tiene ningún tipo de semejanza con la naturaleza de estos procedimientos especiales de verificación, dicho esto por el plazo que señala el artículo 17 y que utiliza la Administración Pública para sus respuestas a los particulares.

Atendiendo a lo anterior, lo que se requiere para la emisión del acto final correspondiente es que se apegue a un análisis y una correcta valoración bajo el principio de seguridad jurídica, por lo que respecta a la autoridad, la dilatación de procedimientos y la acumulación de éstos deviene como consecuencia de resolver en términos inapropiados, por lo que resulta inconsistente que el dictado de la resolución se efectúe de acuerdo al término del artículo 17 ya que lo que se requiere es que la autoridad trabaje con elementos útiles en el mundo fáctico, y si la misma herramienta que la faculta para su actividad como ente regulador no satisface sus necesidades reales, su labor se estaría

obstaculizando y generando agravios al administrado más que beneficios para bien o para mejorar su labor como prestador de un servicio público como es la radiodifusión.

3.2.1. Consecuencias

Atento a lo anterior como se hacía hincapié ante la falta de precepto jurídico en la legislación que se analiza, en el que se tenga de forma clara y específica un plazo con el que cuente la autoridad para emitir la resolución que corresponde respecto al procedimiento de verificación-inspección, tal vez se pudiera pensar que a éste le resulta aplicable el plazo de los tres meses que señala el artículo 17, en realidad, la interpretación respecto de este artículo es sobre la que se basa el Instituto para resolver los procedimientos de inspección técnica y emitir su pronunciamiento conforme al referido plazo de tres meses; sin embargo conviene demostrar como a continuación se expondrá, que el dispositivo en comento no resulta aplicable para la naturaleza de estos procedimientos, así como tampoco el contenido del ordinal en cita no guarda relación alguna porque se refieren a supuestos totalmente diferentes que no tienen identidad con el procedimiento de inspección.

Para corroborar tal afirmación, cabe traer a mención el contenido de los artículos 17 y 17-B de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que refieren:

“Artículo 17.- Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, **no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda.** Transcurrido el plazo aplicable, **se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente,** a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; **igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.**

En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.

...

Artículo 17 B.- Salvo disposición expresa en contrario, **los plazos para que la autoridad conteste** empezarán a correr al día hábil inmediato siguiente a la presentación del escrito correspondiente.”

De lo relatado en párrafos precedentes, del primer dispositivo jurídico se aprecia que las autoridades administrativas están obligadas a resolver las peticiones que les formulen los gobernados en un plazo no mayor de tres meses, salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se disponga de diverso plazo, y en su defecto, de no ser así, las resoluciones se entenderán en sentido negativo para el promovente, a no ser que en otra norma general se prevea lo contrario.

Plazo que, en estrecha vinculación con el segundo precepto citado deberá computarse a partir del día hábil inmediato siguiente a la presentación del escrito de petición.

De lo que se sigue, el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se constituye en materia administrativa de negativa ficta entendiéndose ésta como la institución jurídica que consiste en la respuesta tácita de la autoridad en sentido negativo, que se produce ante la ausencia de una contestación expresa de aquélla, dentro del plazo legal a una solicitud o petición de un particular.

Bajo esa óptica no es dable considerar que a falta de precepto jurídico en la legislación de estudio que indique un plazo determinado para que el Instituto resuelva lo conducente en los procedimientos de inspección, deba aplicarse por similitud el plazo de tres meses previsto en el referido numeral 17, toda vez que dicha disposición hace referencia a supuestos en los que un particular eleva una solicitud en términos generales, respecto al otorgamiento de un beneficio o

el reconocimiento de un derecho, a la liberación de una obligación, o un tema en particular que necesite del pronunciamiento ya sea negativo o positivo de la autoridad, esto es, en el que el particular es el que da pie al ejercicio de la actividad de la administración, lo que evidentemente no ocurre en el procedimiento de inspección por tratarse de un acto que es iniciado de oficio por la autoridad.

Sin lugar a dudas, el supuesto que se expresa en el artículo 17 respecto a que la autoridad administrativa no resuelva lo que corresponda en el plazo legal de tres meses, hará efectiva la figura jurídica de la negativa ficta, en virtud de que presupone la existencia de una petición que se realizó previamente a la autoridad administrativa, pues ya que sólo en el caso de que así ocurra se justificaría que el silencio de la autoridad se tradujera en una respuesta en sentido negativa.

En las relatadas consideraciones el procedimiento de inspección técnica que nos ocupa, se trata de un procedimiento que se instaura de oficio, por lo cual, se hace patente que el plazo de tres meses a que se hace referencia en el multicitado artículo 17 no es susceptible de aplicarse para el procedimiento especial aludido.

Aunado al hecho de que es por demás ilógico considerar que ante la omisión de la autoridad de dictar la determinación correspondiente al procedimiento administrativo de verificación en el plazo legal de tres meses, deba su resolución en sentido negativo, ya que lo que se persigue en esa clase de procedimientos a todas luces es el dictado de una resolución que exprese el estudio que realizó la autoridad respecto de la práctica de la diligencia, debiendo ser informativa y conclusiva su resolución, por lo que la respuesta negativa a que se hace referencia en tal precepto no encuentra lugar en el presente estudio.

Lo anterior cobra sentido al corroborarse con el contenido del artículo 82 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el cual dispone:

“Artículo 82.- Las autoridades administrativas con base en los resultados de la visita de verificación o del informe de la misma, podrán dictar medidas de seguridad para corregir las irregularidades que se hubiesen encontrado, notificándolas al interesado y otorgándole un plazo adecuado para su realización. Dichas medidas tendrán la duración estrictamente necesaria para la corrección de las irregularidades respectivas.”

De lo que se desprende que en perfecta concordancia con la obligación de resolver el procedimiento de verificación hace evidente la necesidad de que el Instituto emita un pronunciamiento respecto de éste contenido, como se dijo, de la información, resultado o análisis al que arriba, que desde luego no podría conllevar a una mera respuesta en sentido negativo como especifica el artículo 17, de manera que éste precepto se contrapone a la naturaleza específica del procedimiento de verificación.

Asimismo, debe puntualizarse que el dictado de una resolución que pone fin a un determinado procedimiento administrativo se convierte en una garantía de certeza jurídica al particular porque ello representa el pronunciamiento de la autoridad sobre la situación jurídica que guarda frente a ella el concesionario al que se instauro dicho procedimiento.

Lo cual indica, que el plazo que se conceda a la autoridad para los efectos de emitir su resolución, debe ser acorde siempre en beneficio del administrado derivado de la obligación que tiene la autoridad respecto del particular de hacer de su conocimiento cual es la posición que guarde de su situación jurídica en relación con determinada situación proveniente del procedimiento de verificación.

Como puede apreciarse, es menester tener presente que la exigencia a la autoridad, en el caso al Instituto, de emitir sus resoluciones en el plazo que ordene la legislación más que instituir una obligación del ejercicio de su

actividad como órgano regulador de la radiodifusión, se traduce en la manera de garantizarle a los concesionarios de servicios de radiodifusión, que los procedimientos o instancias que son sometidos a su conocimiento, van a ser resueltos en un tiempo determinado el cual debe ser desde luego dentro de un plazo convenientemente razonable para que se formule el derecho humano de acceso a la justicia.

Por tanto debe destacarse, que bajo el amparo del principio de seguridad jurídica, aun cuando el concesionario particular se encuentre sometido a un procedimiento de verificación, debe saber que si bien la labor que está realizando la autoridad que para ello esta investida legítimamente de poder y que es para cumplir con su atribución de observar si en efecto éste cumple con sus obligaciones -mismas que bien sabe se deben ceñir respecto a las normatividades aplicables- aquélla respetará siempre sus derechos permitiéndoles estimar en tiempo consecuencias legales de sus conductas, que a final de cuentas es lo que resaltarán de la visita a sus instalaciones, resguardando una esfera mínima de derechos que serán protegidos de una actuación arbitraria y caprichosa de la autoridad.

3.3 Propuesta para establecer un término de emisión de resolución derivado de las visitas de inspección técnica contemplado en el Capítulo Décimo Primero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Del análisis expuesto con antelación surge el planteamiento de fijar un plazo específico para dictar resolución que vaya acorde a la naturaleza y fines del procedimiento de verificación-inspección técnica que se instaura a los concesionarios prestadores del servicio de radiodifusión, porque se ha demostrado que el diverso plazo en que se apoya la autoridad para dar salida a sus respuestas es inconsistente, no es funcional, y en absoluto ineficaz, no guarda relación con la labor particular de las facultades de comprobación de la autoridad, y por supuesto no tiene ninguna similitud con los fines que persiguen los procedimientos de verificación, de ahí que no se esté de acuerdo con que el Instituto Federal de Telecomunicaciones utilice el término de tres meses que contiene el artículo 17 para resolver los asuntos de mérito.

Por ello, proponer un término específico basado en la práctica real de la autoridad vendría a subsanar el vacío de incertidumbre jurídica que le genera al concesionario una respuesta que es por demás excesiva en tiempo y haría más fluida la carga de trabajo al dar salida en tiempos idóneos todas aquellas prácticas de visitas que realiza el Instituto, pues es de suma importancia considerar la actividad que realiza de acuerdo al mandato constitucional en todo el territorio Nacional, que si bien éste trabaja conforme al programa de visitas de inspección que tiene que realizar durante un año corriente, debe contar además de elementos técnicos, administrativos, financieros, humanos, de infraestructura, con un elemento normativo que coadyuve a su actividad reguladora ante situaciones que ocurren en la práctica real de su actividad estatal.

Tomando en consideración los informes trimestrales que presenta el Instituto respecto al año corriente con motivo de su Programa Anual de Trabajo 2016, las acciones denominadas como Actividades Cotidianas del IFT, resalta el trabajo que realiza la autoridad en visitas de inspección y verificación, y de manera informativa nos refiere un marco de procedimientos realizados durante los primeros meses del año así como de los procedimientos pendientes por resolver de acuerdo a los trimestres anteriores, las estadísticas que maneja el Instituto arrojan un margen de 90 diligencias de verificación para resolver por trimestre, así como 141 acciones pendientes de esos procedimientos correspondientes a trimestres anteriores²¹- cabe resaltar que estos números son susceptibles de cambios, toda vez que de acuerdo a los registros de concesiones que tiene el Instituto cada cierto período se actualiza la cantidad de visitas que tienen que realizar, en virtud de que cada concesionario es diferente de otros y por tanto los tiempos en que se les practica la visita de verificación varía- lo que nos da una idea de que los asuntos para resolver independientemente del sentido que resulte, son considerables para que se dictaminen respecto de ellos en un plazo idóneo para resolución.

Asimismo, las estadísticas demuestran que no hay motivos preponderantes que induzcan a que estos procedimientos continúen resolviéndose en un plazo de tres meses, toda vez que si el Instituto lo que pretende es demostrar el cumplimiento de su actuación como órgano eficiente, entonces requiere para arrojar resultados positivos y demostrar avances, contar con una norma procedimental que contenga los plazos convenientes para el íntegro desempeño de sus funciones.

Así las cosas, al recordar que a partir de la reforma en telecomunicaciones y radiodifusión se hizo un cambio de paradigmas de

²¹ INSTITUTO FEDERAL DE COMUNICACIONES, Programa Anual de Trabajo e Informe de Actividades del IFT, [En línea]. Fecha: 03 de diciembre de 2016, 5:17 p.m. Disponible en: <http://www.ift.org.mx/transparencia/programa-anual-de-trabajo-e-informe-de-actividades-del-ift>

relevancia nacional al ampliarse desde un marco constitucional los derechos fundamentales de libertad de expresión, acceso a la información y a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, por ende se advierte que para que todo gobernado ejerza sin restricciones estos derechos fundamentales y tenga acceso a los servicios públicos descritos, se necesita que la autoridad en radiodifusión (que es el servicio que nos ocupa en la presente propuesta) desempeñe sus funciones de órgano regulador con procedimientos que se molden a lo que es su nueva figura autónoma en esta materia, porque si hablamos de que la rectoría del Estado se manifiesta en un nuevo órgano o ente institucional, entonces éste requiere para su actuación elementos normativos que sostengan dicha actuación, y esto se necesita ahora para los procedimientos que prevén que los servicios que prestan a la sociedad sirvan en condiciones de calidad y continuidad.

En relación con lo anterior, para que en el escenario nacional los particulares concesionarios lleven una relación de coordinación con la autoridad en el cumplimiento de sus obligaciones, es trascendental la exigencia de cambios a la norma procedimental de la materia, porque si mucho se avanzó en crear un órgano autónomo con capacidad suficiente y amplia para otorgar, velar y preservar los servicios de mérito, entonces es dable atender a que los actos administrativos que la autoridad emita sean eficaces desde el inicio hasta su conclusión.

Cabe mencionar que el hecho de emitir una resolución en el procedimiento de verificación-inspección puede considerarse como una primera parte de lo que podría devenir en un procedimiento administrativo sancionador, una razón más por la cual es preciso fijar un plazo para emitir resolución en el primer procedimiento administrativo para actuar en términos efectivos y la autoridad procure su actividad reguladora, logrando en no caer en los procedimientos que instaure de oficio en la acumulación de éstos, así como y

muy común en la práctica, incurrir en procedimientos susceptibles de caducar por la referida acumulación de aquéllos, ya que la salida de éstos es bastante lenta situación que acontece por motivos tan simples como el descuido de las áreas encargadas de resolverlos, circunstancia que debe de observarse y tenerse presente que por la cantidad de concesionarios a verificar debe seguirse un orden inmediato de sustanciación y desahogo de los procedimientos de verificación; pero si se tiene el medio normativo adecuado y con plazos idóneos el trabajo se desempeñaría eficazmente.

Ahora bien, si el Instituto trabaja de acuerdo a su programa anual de visitas de inspección técnica, podemos vislumbrar un motivo más para adicionar a la coadyuvancia de sus labores un plazo particular para estos procedimientos dentro de la norma procedimental, adicionándose en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dentro del Capítulo Decimo Primero de las Visitas de Verificación, con el objeto de armonizar esta legislación que rige a los actos procedimentales del Instituto con la norma de la materia la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, cabe considerar que un elemento fundamental para toda normatividad es la facultad de las autoridades regulatorias para asegurarse que los particulares cumplan con aquéllas, lo cual en el presente caso mediante la autonomía con la que se le invistió al Instituto, cobra sentido e importancia hacer exigible cambios a la ley procedimental para que se adecuen a la nueva figura en radiodifusión y telecomunicaciones, porque no tendría sentido que aquella transición de la extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones a lo que hoy conocemos como el Instituto Federal de Telecomunicaciones continúe empleando los mismos actos procedimentales que el extinto órgano manejaba y que genero, por cuanto hace a los procedimientos de verificación-inspección técnica, rezago de estos asuntos propiciando que caducaran en el procedimiento administrativo sancionatorio (procedimiento que surge como resultado del de verificación), y consecuentemente sus facultades de comprobación terminaran siendo

obsoletas por no satisfacer el principio constitucional de ofrecer con niveles de calidad los servicios en el sector de radiodifusión, así como que los concesionarios no cumplieran con sus obligaciones ante el Estado.

Por ello, una vez fortalecida sus atribuciones de monitoreo, supervisión y sanción del Instituto Federal de Telecomunicaciones y habiendo pasado por la transición citada líneas arriba, e incluso atravesar las pruebas de inicio de operaciones desde su creación, resalta la importancia de implementar nuevos elementos en la norma para el proceso de su desarrollo y evitar que se sigan repitiendo los mismo errores y pérdidas para el Estado de índoles económica y de vigilancia; y para el particular en la trasgresión de sus garantías procedimentales, ambas posturas son importantes, de ahí que la intención con esta propuesta es buscar ponderar la situación de estas dos partes ya que a final de cuentas el beneficio recae también en toda la sociedad.

Se afirma entonces que el término de tres meses que refiere el artículo 17 no suma resultados a la nueva figura regulatoria que la constitución plantea respecto del Instituto, se requiere además que el plazo propuesto en la norma procedimental constituya una garantía legítima para el concesionario de que su garantía de debido proceso se vea protegido en todo momento desde la orden de comisión.

En ese sentido, derivado de la discrepancia que existe entre los términos utilizados por la autoridad para dictar resolución en los procedimientos de verificación, se hace patente la implementación de un plazo que sea conveniente para los titulares de concesiones de servicios de radiodifusión y, la autoridad para el ejercicio de su actuación, el plazo que se prevé para este supuesto sigue el orden inmediato de las actuaciones en el procedimiento, por tanto, una vez levantada el acta circunstanciada y otorgado el término de la garantía de audiencia de cinco días, se plantea el plazo de quince días para que la autoridad resuelva conforme a derecho, toda vez que, lo que se busca es

darle celeridad al análisis que realice la autoridad y, garantizar seguridad jurídica a la situación del concesionario, lo anterior es factible realizarlo en tiempos convenientes para ambos, puesto que además es viable para dar pronta cabida si fuese el caso para el procedimiento administrativo sancionatorio.

Para complementar la propuesta del plazo de quince días conviene puntualizar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es obligación de las autoridades que la interpretación que se lleve a cabo respecto de una determinada norma jurídica se efectúe conforme a lo dispuesto por el máximo ordenamiento constitucional debiendo favorecer en todo momento las personas la protección más amplia.

Sobre esa guisa, resulta factible entender que en el asunto de mérito el plazo que se propone de quince días que se prevé se adicione con un numeral BIS en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para que la autoridad emita la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo de verificación representa un mayor beneficio para el particular respecto del diverso de tres meses contenido en el artículo 17, en tanto que la finalidad que se persigue es que el particular este en aptitud de concretar con la mayor prontitud posible y adecuada la determinación asumida por la autoridad, en este caso respecto de los procedimientos de inspección técnica que se instauren en su contra.

En esa tesitura, considerar lo contrario conllevaría a permitir que el actuar de la autoridad administrativa se realizará de forma voluntariosa y caprichosa, ocasionando que se deje en estado de incertidumbre jurídica al particular por responder en plazos amplios que no guardan relación con el propósito y naturaleza de los procedimientos de verificación.

3.4 Creación del artículo 69 Bis de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Por todo lo expuesto a través del presente capítulo de esta tesis, se estima pertinente presentar la siguiente propuesta en el trabajo de investigación de mérito, en el que tratándose en materia de radiodifusión en los procedimientos de visitas de verificación previstos en el Capítulo Décimo Primero del Título Tercero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo específicamente en los artículos 62 a 69, debe tenerse como plazo para que la autoridad en la materia aludida el Instituto Federal de Telecomunicaciones, dicte por escrito la resolución que corresponda, el de quince días creándose para los fines perseguidos el artículo 69 BIS dentro del Capítulo correspondiente a las visitas de verificación, sometiéndose a consideración dicho numeral de la siguiente manera:

“Artículo 69 BIS. En los procedimientos de verificación en materia de radiodifusión que se realice a las estaciones radiodifusoras, vencido el plazo de cinco días a que se refiere el artículo 68 para realizar manifestaciones, el Instituto Federal de Telecomunicaciones procederá dentro de los quince días siguientes a dictar por escrito la resolución que corresponda, misma que será notificada en forma personal o por correo certificado.”

De lo que se sigue, con la creación de la disposición numerada como 69 BIS las resoluciones de los procedimientos en radiodifusión se resolverán de manera pronta otorgándole un mayor beneficio al particular titular de concesión en radio y/o televisión, al privilegiar ante todo el derecho humano de la seguridad jurídica; asimismo sirviéndole a la autoridad para el eficiente y consecuente desempeño en su actividad como órgano autónomo de vigilancia en materia de radiodifusión, contribuyendo a una mayor celeridad en el estudio y análisis de las diligencias practicadas, propiciando que los resultados de las mismas se traduzcan en actos administrativos bien estructurados y

sustanciados que a su vez garanticen que el cumplimiento de obligaciones se estén realizando bajo parámetros de calidad y con mayor afluencia de asuntos resueltos. Lo cual necesariamente conlleva al correspondiente proceso legislativo que rige en nuestro sistema jurídico mexicano reformándose así la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, situación que en la práctica resulta sin lugar a dudas conveniente, dado que esta legislación procedimental en materia administrativa cuenta con múltiples situaciones que se deben mejorar.

3.4.1 Beneficios

La aplicación de un término preciso para el tema que se trata, se podría pensar que el de tres meses que marca el artículo 17 representaría conveniente para el particular, sin embargo la realidad es que es inexacto para el asunto que nos ocupa, porque lo que se hace es prologar la respuesta de la autoridad de manera innecesaria, por tanto fijar un plazo apropiado basado en el análisis de lo obtenido en la práctica real de estos procedimientos va acorde a las actividades de vigilancia de la autoridad, porque una vez sustanciado el procedimiento de inspección técnica, se está en aptitud para que la autoridad emita resolución inmediata, toda vez que ya se está en oportunidad de hacerlo.

Bajo ese contexto, en el caso en concreto no resultaría lógico considerar resolver la materia del asunto en el plazo de tres meses porque en realidad no se requiere realizar un estudio prolongado por tratarse de cuestiones técnicas que son de carácter relevante a resolver, habida cuenta de que lo que se dictaminan son cuestiones técnicas sobre los equipos que la autoridad revisa, es decir, si están cumpliendo con los parámetros de calidad y las especificaciones técnicas con las que fueron autorizados en sus títulos de concesión, situación que no se puede dejar al tiempo o retrasando, si no que se tiene que analizar y emitir en un lapso de tiempo considerable por tratarse de servicios que tienen la característica de la continuidad en su prestación, por

ende los resultados y la decisión sobre lo que proceda considerable debe ser pronta; por ejemplo si practicada la visita y habiéndose encontrando probable irregularidad en los equipos transmisores la autoridad debe determinar con base a los resultados el inicio de procedimiento administrativo sancionatorio, ya que en éste es donde se va a estudiar si se incurrió en irregularidades por faltar a las disposiciones legales y reglamentarias que rigen los estándares de funcionamiento de las estaciones radiodifusoras.

Lo que pone en evidencia que el término de tres meses no se inclina a la materia del asunto, máxime que éste término corresponde a otros supuestos, en específico, a peticiones efectuadas por los gobernados a las autoridades tal como se detalla al principio de éste Capítulo, por lo cual valdría considerar que ante este tipo de supuestos el término de meses que tiene la autoridad para dar respuesta a tales peticiones si tiene cabida, pero no así cuando la autoridad inicia de oficio los procedimientos administrativos pues en estos casos no es el particular quien los impulsa, de manera que correspondería emitir una respuesta o resultado en prontitud a las circunstancias de particular.

Con un término como el que se propone se demuestra que éste se ajusta a la materia, toda vez que además se estaría beneficiando al particular -concesionario- en sus garantías de debido proceso y seguridad jurídica respecto de la incertidumbre que le genera la respuesta dilatoria de la autoridad.

Por otra parte, la autoridad estaría dando celeridad a los procedimientos que sustancia evitando la acumulación de éstos y logrando una mayor salida de resoluciones, asimismo se ayudaría a los órganos internos del Instituto encargados de las visitas de verificación a incluir o instruir más prácticas de diligencias de inspección técnica, con lo cual aumentarían los resultados de vigilancia del órgano autónomo, de manera que se harían más efectivos sus recursos humanos, técnicos administrativos financieros, pues este órgano

rector ha mostrado su interés en presentar resultados de sus actividades a la sociedad por tratarse de sectores de relevancia fundamental para el país.

Al considerarse cambios a la norma procedimental el resultado final puede verse reflejado, en que el cumplimiento de sus atribuciones aporta ganancias económicas para el Estado, como resultado de hacer efectivos el cumplimiento de las obligaciones por medio de las sanciones pecuniarias que resulten de los procedimientos de sanción que se les inicien a los concesionarios.

El cambio a la ley procedimental subsanaría el vacío que existe para resolver en un determinado tiempo los procedimientos de verificación respecto de las facultades de comprobación de la autoridad en radiodifusión, si bien por ahora la propuesta que se plantea es en atención a la materia aludida, éste cambio puede tomarse como referencia para la resolución de los procedimientos de verificación que diversas autoridades administrativas no tengan contemplados en las normas de sus materias.

Sin que escape a las anteriores reflexiones que la propuesta de adicionar el numeral 69 BIS a la ley procedimental, se coloca en armonía con los derechos fundamentales del particular al precisar un término de resolución a los multicitados procedimientos administrativos, bajo el principio de mayor beneficio para definir su situación jurídica, esto se puede apreciar de la lectura que realice a la presente propuesta de adicionar el referido ordinal 69 BIS que dispondría lo siguiente:

“Artículo 69 BIS. En los procedimientos de verificación en materia de radiodifusión que se realice a las estaciones radiodifusoras, vencido el plazo de cinco días a que se refiere el artículo 68 para realizar manifestaciones, el Instituto Federal de Telecomunicaciones procederá dentro de los quince días

siguientes a dictar por escrito la resolución que corresponda, misma que será notificada en forma personal o por correo certificado.”

Se afirma que, una adición a la norma procedimental en su capítulo especial de verificación, distinguiría las soluciones para innovar a la radiodifusión en nuestro país favoreciendo a las diferentes áreas de la población con nuevos ejes en los que se ordena reajustes a la infraestructura de los organismos privados para el uso eficiente de la tecnología, considera además cambios políticos en dicha materia e incentiva a la economía para que el Estado mexicano pueda modernizarse y ubicarse dentro de los estándares internacionales de tecnologías de la información. Al vislumbrarse al Instituto como el órgano constitucional autónomo encargado de garantizar lo ordenado en los artículos 6 y 7 constitucionales, respecto al acceso a las tecnologías de la información y comunicación, asimismo, de los servicios de radiodifusión; realizando las acciones necesarias para que la sociedad en general pueda captar y recibir de forma directa información plural y oportuna, y por consiguiente difundir información e ideas por cualquier medio de expresión, es de suma importancia atender a la modificación de la norma que sirve de base para obtener los fines constitucionales que se han mencionado.

Sin que pase inadvertido, que dentro de la reforma se tiene que es menester asirse de elementos de trabajo eficaces para lograr los objetivos impuestos en el decreto, ya que si bien no se puntualiza como se van a lograr avances en las materias en las que el país necesita crecer, sí se hace manifiesto un ente que dirija y diseñe bajo que métodos se llegará a los objetivos impuestos, para el caso que nos ocupa, en materia de radiodifusión. En este sentido, se erige la existencia de una relación de correspondencia ubicada en nuestra Carta Magna y las acciones de una población que se encuentra en espera de que se den variaciones a las áreas de desarrollo que se han hecho referencia en líneas anteriores.

Cabe traer a mención, que la Constitución al ser la disposición que ordena en primer término, los deberes institucionales a través de la entidad que ha de asentar los ejes que han de seguirse, el actuar de éste órgano se ve encaminado a la realización social que se encuentra inmersa en el decreto de reforma, cuya intención es la eficacia en las acciones que se realicen para cumplir con lo encomendado a éste ente constitucional, dichas acciones se ven materializadas en la norma de su materia así como en la legislación procedimental, de manera que resulta factible realizar la adición planteada a esta última.

Adicional a lo anterior, la efectividad de los deberes impuestos en la reforma constitucional se desarrolla con base en dos cualidades que revisten al Instituto, la eficacia y la eficiencia administrativa. La primera relativa al cumplimiento de las determinaciones impuestas en la constitución y la segunda relacionada con la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos. Es por ello que las dos cualidades permiten la verificación objetiva de la distribución y satisfacción de los servicios que el Estado tiene la encomienda de vigilar para que éstos lleguen a los usuarios. Por tanto, la administración del Instituto necesita un apoyo normativo suficiente para la modernización de los sectores que permitan suponer la transformación de un Estado, y las modificaciones a las disposiciones de la materia le dan el apoyo y la eficacia a los objetivos impuestos por la constitución; es por ello, que el logro de las metas y los fines del Estado requieren de una función administrativa eficaz y eficiente que responda a las exigencias reales y existentes de la sociedad.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Al tenerse presente que las normas jurídicas determinan la actuación de la Administración Pública, la representación de ésta se configura a través de las autoridades administrativas que son las encargadas de mantener el orden público mediante un control que regule la actividad de los administrados, sin embargo, si bien las autoridades tienen la obligación de hacer cumplir las disposiciones reglamentarias, también están sujetas a emitir sus actos bajo las garantías que establece nuestra carta magna, tales como de legalidad, debido proceso y certeza jurídica.

SEGUNDA. Los procedimientos de verificación en materia administrativa como se plantean en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, hacen patente que son diligencias de carácter administrativo que precisan un orden consecutivo sin lugar a demoras o intervalos de tiempo prolongados, porque es claro que los órganos administrativos requieren llevar a cabo una comprobación del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de manera pronta y efectiva respecto de los establecimientos a cargo de un visitado.

TERCERA. Si bien las autoridades cuentan con la permisiva constitucional para las visitas domiciliarias por autoridades administrativas, éstas deben respetar los aspectos en que se ordenan, asimismo, emplear herramientas de funcionamiento adecuado para los fines de las diligencias, es decir, se requiere de funcionarios administrativos debidamente preparados en virtud de la naturaleza del objeto de verificación e inspección, lo cual es importante para la consecución de los actos que contiene la práctica de las visitas de verificación.

CUARTA. El procedimiento de verificación es un procedimiento administrativo ya que constituye la vía legal por la que los órganos de la Administración Pública Federal están obligados a actuar siempre dentro de la esfera en la

actuación de sus funciones, así como de su competencia que le otorga la ley para producir sus actos administrativos, por ende es menester resaltar que el procedimiento debe buscar el beneficio no sólo para la administración sino también para el administrado.

QUINTA. Como parte de la actuación de la autoridad mediante acta circunstanciada los hechos acontecidos se asientan en el momento de la visita determinándose: 1) el origen de la misma, 2) los datos que la identifican plenamente, 3) los datos pormenorizados de su contenido y, 4) sus requisitos de validez y autenticidad, para dar paso al derecho del visitado a presentar manifestaciones; sin embargo no existe artículo que exprese el tipo de valoración que se empleará en lo verificado, tampoco existe un precepto que precise el término en que la autoridad se pronunciará respecto de la valoración que efectuó de la visita de verificación, lo cual hace visible que el gobernado requiere una emisión de los resultados respecto de una diligencia que la autoridad ordeno.

SEXTA. El servicio de radiodifusión por resultar dinámico, complejo e interdisciplinario, contempla aspectos de carácter técnico para su prestación como servicio de interés público, el Instituto Federal de Telecomunicaciones como autoridad para regular integralmente el aludido servicio, podrá llevar a cabo sus fines mediante un marco normativo idóneo, desde luego para que sea capaz de mantener la prestación continua y de calidad de los servicios de radiodifusión.

SEPTIMA. El Instituto Federal de Telecomunicaciones, tiene encomiendas particulares, su función, formación y desempeño encaminan a que éste se conforme por áreas internas para su actividad, entre otras, sobre el espectro radioeléctrico, por ello, para su funcionamiento integral aquél se conforma por Unidades Administrativas de las cuales destaca la denominada de Cumplimiento, es fundamental que ésta área administrativa en el desempeño

de sus actividades cumpla con los fines del mandato constitucional, toda vez que es la encargada de sustanciar los procedimientos de verificación e inspección técnica.

OCTAVA. Una correcta labor de vigilancia por parte de la autoridad también requiere de la colaboración de los administrados para satisfacer los fines del Estado, de manera que la obligación de aquéllos consiste en permitir y coadyuvar en la inspección y vigilancia sobre el funcionamiento y operación de la estación y sus servicios auxiliares con que ofrece el servicio, así como a proporcionar al órgano rector dentro de los tiempos que señala la ley, los datos, informes y documentos que éste le requiera dentro del ámbito de su competencia. Lo anterior es necesario para garantizar lo ordenado por la constitución en sus artículos 6 y 7, puesto que de no tenerse la correcta vigilancia sobre el funcionamiento de estos servicios, se puede obstaculizar el adecuado funcionamiento de éstos.

NOVENA. Al llevarse a cabo la práctica de las diligencias de verificación conforme a lo previsto por el Capítulo Décimo Primero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la autoridad debe valorar los hechos detectados para emitir su pronunciamiento al titular de la concesión, --y sólo en el caso de haber encontrado probables irregularidades en la diligencia-- sobre el inicio del siguiente procedimiento administrativo diverso del de inspección, tal respuesta se emite tomando como sustento el contenido del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que resulte aplicable a la naturaleza del procedimiento de verificación, destacando además, que al no detectarse ninguna situación irregular durante la visita, no se le comunica éste hecho al concesionario.

DÉCIMA. Sustanciado el procedimiento de inspección técnica a estaciones radiodifusoras, se aprecia que no se emite pronunciamiento final para tal diligencia administrativa, cabe señalar que si bien éste procedimiento no es de

carácter jurisdiccional, ha quedado previsto en criterios jurídicos, que al ser un procedimiento revisor, en virtud de que la administración inicia procedimientos de oficio, las garantías generales se deben mantener, por tanto, la ley debe contener los elementos necesarios para que la administración cumpla cabalmente con estas garantías ante los administrados. De tal forma se observa que las formalidades esenciales dentro del procedimiento de inspección se siguen como si se tratase de un juicio jurisdiccional, en el presente caso toda la diligencia se desarrolla como lo indican los preceptos 62 a 69 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que se tenga un término particular para el dictado de una resolución para estos procedimientos.

UNDÉCIMA. Emplear por “analogía” diverso término para que el Instituto emita su pronunciamiento, no resulta aplicable porque no contiene ninguna similitud con la naturaleza de estos procedimientos administrativos, se afirma lo anterior, toda vez que el artículo 17 de la misma ley procedimental hace referencia a un pronunciamiento de la autoridad bajo otra hipótesis que de ninguna forma se conecta o se relaciona con la visita de inspección. El Instituto emplea un término por demás imperfecto para el estudio y resolución de estas diligencias, que a todas luces es característicamente diferente, ya que éste término corresponde para resolver sobre la figura jurídica de la negativa ficta.

DOCEAVA. Surge entonces la necesidad de establecer un término apropiado para la naturaleza y fines del procedimiento de verificación-inspección técnica que se instaura a los concesionarios prestadores del servicio de radiodifusión, un término exacto permitiría al Instituto un mejor desarrollo en sus facultades de verificación, fluidez en su carga de trabajo, mejor manejo de sus elementos, técnicos, humanos, administrativos, financieros y de infraestructura, asimismo, le ayudará a presentar (derivado de su obligación de salvaguardar el servicio público de radiodifusión) resultados favorables ante la sociedad. Aunado a una conveniente gestión de sus tiempos de trabajo. La adición de un artículo nuevo que precise el dictado y emisión de la resolución para los procedimientos

aludidos, garantizará que los procedimientos se resuelvan de manera pronta otorgándole un mayor beneficio al particular titular de concesión de radio y/o televisión, al garantizarle su derecho humano de seguridad jurídica, lo cual también se traduce en servicios que mantienen la calidad y secuencia capaces de llegar sin obstáculos –o en lo menor posible- a la sociedad en general.

FUENTES CONSULTADAS

BRISEÑO SIERRA, Humberto, Derecho Procesal, 2ª Edición, Ed. Harla, México, 1995.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, et al., Compendio de Derecho Administrativo, Séptima edición, Porrúa, México, 2005.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Derecho Administrativo. Contratos, Segunda edición, Porrúa, México, 2003.

FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, 44ª edición, Porrúa, México, 2005.

GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho administrativo, Tomo II, Tercera Edición, Porrúa, México, 2003.

GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Séptima edición, Porrúa, México, 2004.

KORENFELD FEDERMAN, David, Sistema Sancionador Mexicano, Teoría de la Sanción Administrativa, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 2005.

MANSILLA Y MEJÍA, María Elena, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Doctrina, Jurisprudencia y Comentarios, Oxford, México, 1999.

OVALLE FAVELA, José, Teoría General del Proceso, Sexta edición, Ed. Oxford, México, 2005.

RAMOS PASCUAL, Francisco, Radiocomunicaciones, Marcombo, Ediciones Técnicas, Alfaomega Grupo Editor, México, 2007.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Segundo Curso, Vigésima Sexta Edición, Porrúa, México, 2010.

FUENTES METODOLÓGICAS

COMITÉ ACADÉMICO DE LA CARRERA DE LICENCIADO EN DERECHO.
“Bases Técnico Metodológicas para la Realización de Trabajos de Investigación en la Carrera de Derecho”. México 2006.

FUENTES LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones y radiodifusión

Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

Ley Federal Sobre Metrología y Normalización

Ley General de Bienes Nacionales

FUENTES SECUNDARIAS

ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tomo II C, Segunda edición, Porrúa, México, 2004.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Tomo XVI INSA – IUSN, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Argentina.

FUENTES ELECTRÓNICAS

CIENFUEGOS SALGADO, David, et. al., Actualidad de los servicios públicos en México, El servicio Público de radio y Televisión, [En línea]. Disponible: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2654-actualidad-de-losservicios-publicos-en-mexico>. p. 14. fecha: 26 de Octubre de 2016, 9:23 p.m.

EXPLICACIÓN AMPLIADA DE LA REFORMA EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES, [En línea]. fecha: 22 de Octubre de 2016. 7:06 p.m. Disponible en: <http://reformas.gob.mx/reforma-en-materia-de-telecomunicaciones/que-es>.

INSTITUTO FEDERAL DE COMUNICACIONES, Declaración de Principios, p. 7, [En línea]. fecha: 23 de Octubre de 2016, 8:17 p.m. Disponible en: http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/conocenos/librodeclaraciondeprincipiosm_1.pdf.

INSTITUTO FEDERAL DE COMUNICACIONES, Programa Anual de Trabajo e Informe de Actividades del IFT, [En línea]. Fecha: 03 de diciembre de 2016, 5:17 p.m. Disponible en: <http://www.ift.org.mx/transparencia/programa-anual-de-trabajo-e-informe-de-actividades-del-ift>

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018, p. 78, [En línea]. Disponible: <http://pnd.gob.mx/>. fecha: 23 de Octubre de 2016. 3:11 p.m.