



105
24
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

**ANALISIS LOGICO JURIDICO DE LA CONCESION
EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISION Y SU
REGIMEN TRIBUTARIO**



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JULIO CESAR GALVEZ CABALLERO

ASESOR LIC. EDUARDO BECEPRIL VEGA



ACATLAN, EDO. DE MEX. 1997-DICIEMBRE DE

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

Al principio ...

† A don Julio Gálvez Roa, mi padre, mi maestro y mi mejor amigo.

A doña Bertha Caballero viuda de Gálvez, por su cariño y ejemplo.

A todos mis familiares y amigos.

A todos mis maestros y compañeros.

**ANÁLISIS LÓGICO-JURÍDICO DE LA CONCESIÓN EN MATERIA DE
RADIO Y TELEVISIÓN Y SU RÉGIMEN TRIBUTARIO**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DEL ESTADO Y SUS FUNCIONES.	4
1.1 EL ESTADO	5
1.2 LAS FUNCIONES DEL ESTADO	10
1.2.1. LA FUNCIÓN CONSTITUYENTE	13
1.2.2. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA	14
1.2.3. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL	16
1.2.4. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	18
CAPÍTULO 2. EL ACTO ADMINISTRATIVO	26
2.1 EL ACTO ADMINISTRATIVO	27
2.2 CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO	32
2.3 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	36
2.4 EFECTOS Y EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO	44
2.5 EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO	51
2.6 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	59
CAPÍTULO 3. LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA.	73
3.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CONCESIÓN	74
3.2 DIFERENCIA CON AUTORIZACIÓN, LICENCIA Y PERMISO	76

3.3	BASE CONSTITUCIONAL PARA EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES	78
3.4	LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA	79
3.5	NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN	84
	3.5.1 TEORÍA CONTRACTUAL	85
	3.5.2 TEORÍA DEL ACTO UNILATERAL DE LA ADMINISTRACIÓN	85
	3.5.3 TEORÍA DEL CONTRATO DE DERECHO ADMINISTRATIVO	86
	3.5.4 TEORÍA DEL ACTO MIXTO	87
3.6	PRINCIPIOS QUE RIGEN LA CONCESIÓN	91
3.7	CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO	97
3.8	CONCESIÓN DE EXPLOTACIÓN DE BIENES DEL ESTADO	103
CAPÍTULO 4.	RADIO Y TELEVISIÓN	107
4.1	LA RADIODIFUSIÓN	109
	4.1.1 LA RADIO	111
	4.1.2 LA TELEVISIÓN	113
4.2	FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES	118
4.3	EVOLUCIÓN LEGISLATIVA	125
4.4	LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN	132
	4.4.1 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES	133
	4.4.2 JURISDICCIÓN Y COMPETENCIAS	134
	4.4.3 CONCESIONES, PERMISOS E INSTALACIONES	136

4.4.3.1	CONCESIONES Y PERMISOS	136
4.4.3.2	NULIDAD, CADUCIDAD Y REVOCACIÓN	140
4.4.3.3	INSTALACIONES	141
4.4.4	FUNCIONAMIENTO	143
4.4.4.1	OPERACIÓN	143
4.4.4.2	TARIFAS	143
4.4.4.3	PROGRAMACIÓN	144
4.4.4.4	DE LAS ESCUELAS RADIOFÓNICAS	145
4.4.4.5	DE LOS LOCUTORES	146
4.4.5	COORDINACIÓN Y VIGILANCIA	147
4.4.5.1	ORGANISMO COORDINADOR	147
4.4.5.2	INSPECCIÓN Y VIGILANCIA	148
4.4.6	INFRACCIONES Y SANCIONES	148
 CAPÍTULO 5. RÉGIMEN TRIBUTARIO DE LOS CONCESIONARIOS.		 150
5.1	BASES CONSTITUCIONALES DE LAS CONTRIBUCIONES	151
5.2	CARACTERÍSTICAS DE LOS IMPUESTOS	155
5.3	IMPUESTO SOBRE SERVICIOS EXPRESAMENTE DECLARADOS DE INTERÉS PÚBLICO POR LEY, EN LOS QUE INTERVENGAN EMPRESAS CONCESIONARIAS DE BIENES DEL DOMINIO DIRECTO DE LA NACIÓN.	160
 CONCLUSIONES		 174

BIBLIOGRAFIA**179****LEGISLACIÓN CONSULTADA****185**

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se ha desarrollado partiendo de los conceptos más generales respecto del tema de las concesiones administrativas en materia de radio y televisión, lo cuál nos permitirá conocer el entorno en el que se presentan las situaciones particulares que serán objeto de éste análisis.

Es por ello, que iniciamos el estudio con una vista general en torno del Estado, concepto por demás fundamental como punto de origen y marco en el que se desenvuelven las situaciones jurídicas que nos ocupan. Para continuar posteriormente y de manera cada vez más específica con temas que concretan éste estudio.

En este orden de ideas, el primer capítulo, se encuentra dedicado al Estado, los elementos que lo constituyen y las funciones que le son inherentes. Ya que el Estado es el órgano rector de las condiciones económicas y sociales que imperan en el país, resulta básico conocer los mecanismos por medio de los cuáles éste logra obtener sus objetivos.

El segundo capítulo desarrolla el estudio del acto administrativo, que es la base teórica de como se ejercita la actividad administrativa del Estado, lo cual nos permitirá conocer la enorme posibilidad de variantes en las que puede presentarse el concepto, y con ello determinar los lineamientos generales dentro de los cuales se halla la figura de la concesión.

Dentro del capítulo tercero, nos ocupamos de la concesión administrativa en particular, para conocer las diversas características que determinan ésta figura jurídica, resaltando la enorme importancia que guarda dentro de las actividades que desarrolla el Estado por medio de los particulares, así mismo, se plantean las diversas teorías que explican su naturaleza jurídica.

El capítulo cuarto, se centra en el estudio de la radio y la televisión, abordando los conceptos básicos en que se concretan los temas desarrollados en los capítulos que le preceden; de igual manera, se presenta una breve semblanza de la actividad de la industria de la radiodifusión que por su importancia origina y justifica el tema de estudio del presente trabajo; considerando las características tecnológicas que le sitúan como uno de los más poderosos instrumentos de comunicación, influencia y control de la vida nacional. Así mismo, presentamos un análisis particular de la legislación en la materia.

Una vez que se conocen el Estado y sus funciones, la teoría general del acto administrativo, los aspectos generales de la figura de la concesión administrativa y el régimen particular que guarda ésta en materia de radio y televisión, el capítulo cinco contiene una visión general de como el Estado se allega recursos por medio de los impuestos y describe el régimen tributario al que se halla sujeto el concesionario de ésta materia, con lo cual, finaliza el análisis lógico-jurídico de la concesión en materia de radio y televisión y su régimen tributario, que es el objeto del presente estudio.

Una vez teniendo los elementos descritos en los párrafos precedentes, se parte a la elaboración de las conclusiones, en las cuales expresaremos los resultados obtenidos con este trabajo terminal.

CAPÍTULO I
CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DEL ESTADO Y
SUS FUNCIONES.

- 1.1 EL ESTADO**
- 1.2 LAS FUNCIONES DEL ESTADO**
 - 1.2.1. LA FUNCIÓN CONSTITUYENTE**
 - 1.2.2. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA**
 - 1.2.3. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL**
 - 1.2.4. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA**

1.1 EL ESTADO

La evolución del Estado como realidad social, proviene desde la más remota antigüedad, en que el hombre agrupado consigue cierto grado de organización permanente.

La palabra Estado deriva de *STATO*, *STARE*, *STATUS*, que significa permanencia, que no cambia.

Ahora bien, el Estado moderno obedece a causas que se aprecian a partir Siglo XV. En el Siglo XVI aparecen sus principales características como objeto estudio científico y para el Siglo XVII, con la revolución industrial, el comienzo los nacionalismos, el absolutismo monárquico, aunados al colonialismo y a la idea de hegemonía, cuando la formación de Estados modernos toma auge. En el Siglo XIX se aprecia el nacimiento del Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, que estudian al Estado desde una posición de ciencia jurídica. Así pues, el Estado del Siglo XX no ha detenido su constante movimiento de evolución, de allí que su contenido y realidad desborde toda pretensión teórica de establecer un Estado conforme a un ideal determinado.

Partiendo de la teoría general del Estado de Hans Kelsen. el Estado, "es el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los individuos cifan su comportamiento."¹ El Estado, es una comunidad constituida por un orden coercitivo

¹ Kelsen, Hans, *TEORÍA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO*, Edit. UNAM, Ed Segunda, México, 1983, p. 224.

y ese orden es el derecho, por lo que no es posible concebir un Estado independiente del orden jurídico.

El orden jurídico de un país define y concreta las aspiraciones sociales del mismo, que como un producto cultural humano, tiene por objeto la obtención de un fin. El fin del Estado será el que determine las atribuciones, la competencia material de los diferentes órganos del Estado, y en función de esa competencia se crearán órganos. En este fin esta la razón última del Estado y su diferencia específica con otras sociedades.

La doctrina clásica considera como fin propio del Estado, el "bien común", en cambio, el pensamiento político y jurídico contemporáneo se refiere al bien público y al interés general, que se dirige al conjunto total de individuos que forman una sociedad.

Así, la finalidad de un Estado es servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida social.

El Estado es concebido actualmente desde diversos puntos de vista; a efecto de señalar un concepto, que nos permita acercarnos teóricamente al conocimiento del término, seguimos al maestro Acosta Romero que dice: "es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas".²

² Acosta Romero Miguel, **TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**, Edit. Porrúa S.A., Ed. Novena, México, 1990, p.60

El Estado entonces es una creación humana que pretende satisfacer necesidades de una sociedad específica, donde la idea de fin está implícita en la acción de cada uno de los órganos del Estado que orientan el desarrollo social, hacia un bien público específico de la sociedad estatal.

Para continuar con el estudio del Estado, habrá que definir los elementos que le son característicos, y aunque existen posturas diversas a este respecto, la mayoría de los teóricos, se inclina a considerar que son elementos del Estado:

A) El territorio: El Estado concebido como una unidad efectiva, implica igualmente una unidad geográfica³, en cuanto uno y el mismo del orden jurídico es válido en toda ella. La unidad de territorio estatal es una unidad jurídica, por lo que el territorio del Estado no es sino el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado.

De modo que el territorio es la realidad físico-geográfica sobre la cual el Estado ejerce su soberanía y aplica su orden jurídico interno, con exclusión de todos los demás Estados.

De lo anterior se desprende que el Estado siendo una realidad social, tiene necesariamente una realidad territorial que responde a un período de existencia, esto es, que el Estado no sólo existe en el espacio, sino también en el tiempo, y es el

3 No se debe perder de vista que se trata de una generalidad, ya que el territorio de un Estado puede estar constituido por fracciones no necesariamente continuas geográficamente.

tiempo un elemento del Estado, sólo en cuanto constituye el ámbito temporal de validez del orden jurídico nacional.

B) La población: Algunos autores designan a éste elemento como "pueblo", pero considerando que éste término es usado con diferentes acepciones, nos decidimos por la utilización de población para designar al elemento que consiste en un conjunto de seres humanos que residen en el territorio estatal, que se organiza políticamente. De modo que el orden jurídico válido para los individuos pertenecientes a la población del Estado, como ámbito personal de validez, que regula la conducta de los individuos que la forman en un cierto momento, constituyen este elemento.

C) El gobierno: La necesidad de que las relaciones intersubjetivas humanas sean reguladas por normas que la misma sociedad crea y acepta, nos lleva a señalar que, la unidad del poder del Estado es tan esencial como la de territorio y población, y que tiene que ser la validez y eficacia del orden jurídico nacional en cuanto a su ámbito material, esto es su competencia, en ejercicio de la soberanía y el poder del Estado a través de órganos de gobierno.

El Estado por consiguiente, puede tomar diversos derroteros resultado de las diferentes condiciones imperantes en que éste se constituya.

El carácter dinámico del Derecho, guarda una peculiaridad: éste regula su propia creación.

Cuando una norma jurídica es válida por haber sido creada en la forma establecida por otra, la última constituye la razón de validez de la primera. La relación puede presentarse como un vínculo de supra y subordinación, donde la norma que determina la creación de otra, es superior a ésta.

"Esta relación de jerarquía representa la suprema razón de validez de todo el orden jurídico".⁴

La estructura de jerarquía del orden jurídico de un Estado, planteada por Kelsen, supone la existencia de una norma suprema o Constitución, que representa el nivel más alto dentro del Derecho Nacional

Para describir el Estado mexicano, resulta necesario hacer un recuento sucinto del proceso histórico que lo ha determinado, las tradiciones políticas mexicanas arrancan del antecedente indígena y el largo período de la Colonia, durante el cual se mantuvieron los principios de la cultura occidental y principalmente las ideas políticas de las instituciones españolas aplicadas a la Nueva España.

El Siglo XIX mexicano se desarrolló dentro de las ideas del liberalismo moderno y radical, que culminó con el movimiento de Reforma y la divulgación, a fines del siglo, de algunas tendencias socialistas moderadas, al amparo de la prudencia política de la Reforma.

4 Kelsen, Hans, op cit, p. 146.

La Constitución de 1857 estableció un orden liberal moderado. Durante el régimen de Porfirio Díaz el país vivió bajo una tendencia conservadora y capitalista en la que brotaron las ideas de los precursores de la Revolución Mexicana.

"La Revolución de 1910... integra por etapas su programa social en el marco del liberalismo imperante... La Constitución de 1917 respetó la doctrina liberal e introdujo la novedad de los principios estatistas... que sirven de base a la política gubernamental..."⁵

"La pieza fundamental del sistema de gobierno mexicano, es el presidencialismo, por lo que si se tratara de caracterizar al régimen político de nuestro país, sin duda señalaríamos, como sus elementos esenciales, nuestro acentuado presidencialismo y el régimen de partido dominante".⁶

1.2 LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Los principios que rigen al Estado mexicano, se encuentran consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, que en el artículo 39 señala:

"La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo

Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO, Edit. Porrúa S.A., México, 1992, p. 33.
Madrid, Hurtado, Miguel de la, ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL, Edit. Porrúa S.A., México, 1980, p. 240 y ss.

tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Como se ha apuntado, la soberanía es el Poder Supremo de un Estado, en ejercicio de ella, el Estado mexicano es independiente y puede determinar libremente su actividad interna, autodeterminarse en cuanto su forma de Estado y de gobierno, de acuerdo a su propio orden jurídico nacional, y el sentido que tendrá su política, tanto interna como internacional.

Las funciones del Estado son los medios que le permiten cumplir sus atribuciones. Toda función es una actividad dirigida a un fin concreto y determinado. Ahora bien, el Estado no tiene funciones distintas de aquellas que interesan a la sociedad, sino que son las de la sociedad misma.

Tanto la doctrina clásica como la legislación positiva reconocen tres funciones esenciales al Estado, además de la función constituyente, para realizar sus fines, a saber:

Función legislativa, encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.

Función administrativa, encaminada a regular la actividad concreta del Estado, bajo el orden jurídico nacional (ejecución de la ley particularizando su aplicación). El Estado moderno rector del desarrollo económico y social.

Función jurisdiccional, denominada también judicial, encaminada a resolver controversias, declarando el derecho.

Tales funciones se encomiendan a los poderes públicos, sin embargo, el texto constitucional, "por razones de necesidad orgánica, se ha visto obligado a no seguir el criterio de estricta correspondencia, de tal modo que a cada uno de los poderes le corresponden por excepción funciones diversas a la propia".⁷

Aunque al Estado se le reconoce una sola unidad de poder, se admite sin embargo, hablar de tres diferentes poderes del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial. Los tres poderes implican funciones en que está implícita la creación y aplicación de leyes. En un sentido práctico, se podría decir que el poder del Estado se distribuye más que se divide⁸. Sin embargo la Constitución señala en su artículo 49:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo..."

Serra Rojas, Andrés, op cit, p. 42.
Cfr Kelsen, Hans, op cit, p. 319. "El concepto de "separación de poderes" designa un principio de organización política."

1.2.1 LA FUNCIÓN CONSTITUYENTE

Para referirnos a la función constituyente habremos de distinguir entre el Poder Constituyente originario o revolucionario y el Poder Constituido, permanente o derivado.

El Poder Constituyente es un Poder Supremo para crear un orden jurídico nuevo. Mientras la función constituyente es una actividad fundamental para el Estado, encaminada a la creación por un lado y a la adición o reforma por otro, de las normas constitucionales, siendo sumamente difícil su diferenciación con la función legislativa.

Poder Constituyente originario o revolucionario es aquel que emana de un proceso político que se inicia con el desconocimiento del orden jurídico vigente y el ofrecimiento de una nueva Constitución. Se trata del nacimiento de un nuevo Estado.

En nuestro país, han tenido lugar tres Congresos Constituyentes: el de 1824, el de 1857 y el de 1917. En los tres casos, se convocó al pueblo para integrar el Congreso con sus representantes, de acuerdo a los planes revolucionarios que en cada caso le antecedieron. En todos estos casos, la decisión popular creó una República Federal y un sistema de garantías individuales.⁹

El Poder Constituyente constituido, permanente o derivado, cumple la función reformadora de la propia Constitución, donde es el orden jurídico nacional

Cfr Serra Rojas, Andrés, op cit, p.44.

el que prevé la forma de adicionar o reformar la Constitución sin que sea necesaria una Revolución para que ésta mantenga su evolución. Así el artículo 135 establece:

"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

La función legislativa del Estado, consiste en la creación de normas judiciales por los cuerpos legislativos, las que se denominan leyes. Esta función puede ser designada como ordinaria, mientras que la legislación creada por un Poder Constituyente se aprecia como extraordinaria.¹⁰

1.2.2 LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

La Constitución Federal se refiere al Poder Legislativo en el artículo 50:

"El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."

¹⁰ Cfr Madrid Hurtado, Miguel de la, op cit, p. 81 y ss.

El Estado moderno se caracteriza por ser creador de toda norma jurídica, puesto que la ley emana del Poder Público, en los términos de los artículos 70, 71, 72, 73 y demás relativos de la Constitución Federal, así como los artículos 3 y 4 del Código Civil.

La función legislativa es la que crea el derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico nacional y consiste en expedir normas que regulan tanto la conducta de los individuos como establecer el marco jurídico de la organización política y social.

La función legislativa es una actividad estatal, que se realiza bajo el orden jurídico nacional; por medio de ella, el Estado dicta disposiciones generales, encaminadas a la satisfacción del bien público.

De esta manera la función legislativa es la función encomendada al Poder Legislativo Federal. Sólo por excepción y con expresa indicación constitucional, pueden otros Poderes realizar actos legislativos, las legislaturas de los Estados legislan sólo en la esfera de su competencia. "El acto típico de la función legislativa es la ley".¹¹

Esta importante función del Estado la regula el Derecho Legislativo o Parlamentario, ya que hay un método, una competencia y una técnica para legislar.¹²

El Poder Legislativo Federal se integra con los siguientes órganos:

¹¹ Tena Ramírez, Felipe, DERECHO CONSTITUCIONAL, Edit. Porrúa S.A., México, 1944, p. 253.

¹² Cfr Serra Rojas, Andrés, op cit, p. 43.

1.- El Congreso de la Unión; 2.- La Cámara de Diputados; 3.- La Cámara de Senadores; 4.- La Comisión Permanente del Congreso de la Unión; 5.- Las comisiones legislativas; 6.- La Contaduría Mayor de Hacienda.¹³

En este orden de ideas, las leyes expedidas, tendrán vigencia conforme a lo dispuesto por los artículos 3 y 4 del Código Civil en relación al artículo 7 del Código Fiscal, relativos a los sistemas sucesivo o progresivo y sincrónico o simultáneo de vigencia.

1.2.3 LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

El Estado ante una necesidad ineludible, crea el orden, armonía y estabilidad del orden jurídico nacional, en que se basa la organización social.

Los órganos de los Poderes Ejecutivo y Judicial crean normas generales solamente por vía de excepción. Su tarea típica es crear normas individualizadas sobre la base de las generales creadas por la legislación, y hacer efectivas las sanciones procedentes.

El Poder legislativo por una parte, y los Poderes Ejecutivo y Judicial por otra, solamente representan etapas del proceso por el cual el orden jurídico es creado y aplicado.

¹³ Diario Oficial de la Federación, 25 de Mayo de 1979.

La función jurisdiccional se manifiesta en su acto fundamental que es la sentencia, lo mismo que la ley es la manifestación de la función legislativa y la decisión lo es de la función administrativa.

Mientras la función ejecutiva se encamina a actividades administrativas del Estado, la función jurisdiccional resuelve los asuntos controvertidos que se suscitan por la aplicación de las leyes; es la función que normalmente se encarga al Poder Judicial y se define como la acción jurídica encaminada a la declaración del derecho, en ocasión un caso determinado, contencioso o no y con fuerza de cosa juzgada. Esto se confirma en cuando que. "El objeto propio de la jurisdicción es la cosa juzgada. Este contenido no pertenece ni a la función legislativa ni a la función administrativa... La cosa juzgada es... la piedra de toque del acto jurisdiccional. Donde hay cosa juzgada hay jurisdicción y donde no hay cosa juzgada no existe función jurisdiccional".¹⁴

El procedimiento judicial tiene usualmente la forma de una controversia entre las partes.¹⁵

La función jurisdiccional es una actividad del Estado, constitutiva o productora de derechos, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada. Esta actividad da la solución a un conflicto de intereses. De lo que se desprende que la finalidad del acto jurisdiccional es la aplicación imparcial del derecho en los casos controvertidos o conflictos que son de

¹⁴ Cotoure, Eduardo, FUNDAMENTOS DEL DERECHO PROCESAL CIVIL, Edit. Nacional, México, 1984, p. 43.

¹⁵ Cfr. Kelsen, Hans, op cit, p. 324.

su competencia. Es una actividad de ejecución de la ley hecha por el Poder Judicial, que responde a motivos, efectos y fines diversos a los administrativos.

La Constitución señala en relación al Poder Judicial en su artículo 94:

"Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito". La descripción que del Poder Judicial hace la Constitución, se encuentra contenida en los preceptos 94 a 107. Esto se relaciona con lo que establece la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo primero que se refiere al ejercicio del Poder Judicial de la Federación.

1.2.4 LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

El Poder del Estado, unitario y coactivo, desarrolla su actividad por medio de las funciones del mismo.

La función administrativa consiste en tomar decisiones particulares, creadoras de situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de actos que se encaminan a la satisfacción de las necesidades de interés público.

La decisión administrativa es precedida por las operaciones y procedimientos administrativos que forman el conjunto de actividades materiales o intelectuales, técnicas, artísticas, científicas que preparan la decisión y las operaciones y procedimientos, de efectos jurídicos secundarios encaminados a su

cumplimiento o ejecución y a la satisfacción del interés general. Por lo que resulta necesaria una organización que ejecute la ley, que concrete los casos particulares, que actualice determinando el momento, modo y circunstancias de su aplicación.

La función administrativa es encauzada por el Derecho Administrativo, que forma el conjunto de normas que rigen a la Administración Pública, a los servicios públicos y demás actividades relacionadas con dicha función que corresponde formalmente al poder Ejecutivo Federal.

Para determinar su naturaleza, se alude al órgano que realiza la función. Todos los actos jurídicos y materiales que tienen a su cargo el Poder Ejecutivo Federal, se denominan actos formalmente administrativos.

Mientras la sentencia judicial es creadora de situaciones jurídicas concretas, su finalidad es resolver un determinado conflicto, reconociendo el derecho aplicable. La actividad administrativa es constante, satisfaciendo las necesidades sociales, sin que exista necesariamente un conflicto previo a resolver.

En el acto administrativo siempre existe una decisión unilateral por parte del órgano que lo emite, para realizar ese acto, con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte, aún tratándose de contratos y de convenios.¹⁶

La función administrativa es la actividad que normalmente realiza el Poder Ejecutivo Federal, a través de su organismo más importante que es la

¹⁶ Esta posición es analizada más adelante al abordar las teorías que explican la naturaleza jurídica de la concesión.

Administración Pública o conjunto de entes personalizados, regidos por el Derecho Administrativo.

De los órganos de la Federación, la Administración Pública actúa con la personalidad que se le reconoce al Estado. Los otros Poderes, como no mantienen relaciones directas con los particulares que exijan la presencia de una personalidad jurídica definida, y por ser de naturaleza diversa, no la requieren.¹⁷

En su concepto tradicional "administrador" es el que trae o lleva algo, hace algo o presta algún servicio, es decir, que tiene a su cargo y bajo su custodia la gestión de determinados bienes o intereses, propios o ajenos. El término "público", apunta la idea de pertenecer a todo el pueblo, lo que es común o debe ser común del pueblo.

Los actos de administración aún sometidos íntegramente al Derecho Administrativo, extienden gradualmente su campo, a través, de las reformas constitucionales y la acción legislativa además de la acción ejecutiva consiguiente, que interviene en el proceso vital de satisfacción de las grandes necesidades colectivas.

La Administración Pública aprovecha todas las experiencias de la administración general, sus técnicas, métodos, principios y procedimientos, en una

¹⁷ Véanse Serra Rojas, Andrés, op cit, p. 67 y ss. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Edit. LIMUSA, México, 1986, pp. 71 y ss. Sayagués Laso, Enrique, TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Vol. I, Edit. Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, S.A., Ed. Cuarta, Montevideo, 1974, pp 155 y ss. Fraga, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, Edit. Porrúa S.A., Ed. Vigésima novena, México, 1990, pp. 116 y ss.

constante labor de publicización de ellas. El concepto de administración ha evolucionado, hasta significar, de manera general, la acción técnica subordinada a determinados principios, encaminada a cumplir un fin o propósito. La Administración Pública y los diferentes grupos sociales cooperan para alcanzar determinados objetivos que se refieren a fines de interés general.

La ciencia política es una disciplina que estudia la evolución y caracteres de las instituciones políticas y la actividad política del hombre, guarda estrecha vinculación con el Derecho Constitucional que establece la estructura, organización y funcionamiento de los órganos fundamentales del Estado y con el Derecho Administrativo que lo desarrolla y reglamenta.

El Poder Ejecutivo Federal puede desarrollar otras actividades que no sean propiamente de ejecución. Gobernar corresponde al Ejecutivo. Una función gubernativa se propone aplicar normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos, pero con naturaleza diversa de la individualización que hace el Poder Judicial.

De lo anterior se desprende la necesidad de diferenciar el acto administrativo del acto de gobierno. La función política implica una libre iniciativa para actuar dentro del orden jurídico, en tanto la función administrativa establece su relación directa y necesaria con la ley de la cual deriva su actuación el funcionario.

La función administrativa es la actividad que normalmente realiza el Poder Ejecutivo Federal. Nuestra Constitución concreta en dicho Poder la casi totalidad de

las facultades administrativas. Constitucionalmente la Administración Pública es una estructura política auxiliar del Poder Ejecutivo para la ejecución de la ley.

La Constitución Federal señala en su artículo 69: "A la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la Administración Pública del país."

La Administración Pública Federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado. Depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por ser un conjunto de órganos centralizados y paraestatales conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que tiene a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos.¹⁸

La Administración Pública o conjunto de instituciones administrativas, comprende toda la actividad estatal, salvo las funciones legislativa y judicial o la de gobierno.¹⁹

Tiene a su cargo la ejecución concreta de la ley por medio de actos jurídicos o materiales. Los órganos públicos deben tener señalada legalmente su competencia en forma expresa. Así, la jurisprudencia número 68 Autoridades y tesis relacionadas establecen:

¹⁸ El concepto de Servicio Público será abordado en el Capítulo tercero.

¹⁹ Cfr. Madrid Hurtado, Miguel de la, op cit, p. 246.

"Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite."

Quinta Época:

Tomo XII, Pág. 928. Cia de Luz y Fuerza de Puebla, S.A.

Tomo XIII, Pág. 44. Velasco W. María Félix.

Tomo XIII, Pág. 514. Caraveo Guadalupe.

Tomo XIV, Pág. 555. Parra Lorenzo y Coag.

Tomo XV, Pág. 249. Cárdenas Francisco V.

"Los actos de las autoridades administrativas, que no estén autorizados por ley alguna, importan una violación de garantías."

Quinta Época:

Tomo XXIII, Pág. 97. Indart Tiburcio.

"Las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, y cuando dictan alguna determinación que no esté debidamente fundada y motivada en alguna ley, debe estimarse que es violatoria de las garantías consignadas en el artículo 16 constitucional."

Quinta Época:

Tomo XXIX, Pág. 669. Olivares Amado.²⁰

²⁰ Tesis ejecutorias 1917-1985. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 8a. parte. Jurisprudencia común al Pleno y las Salas.

Materialmente la ley puede atribuir por excepción, la facultad de realizar actos administrativos a los otros poderes.

Ahora bien, no toda actividad estatal corresponde a la Administración Pública Federal, porque nuestro régimen asigna competencia a otros órganos públicos - locales y municipales - e incluso a los particulares.

"La Administración Pública es una entidad constituida por diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación".²¹

Corresponde a la Administración Pública llevar a cabo, concreta, continua y espontáneamente, la ejecución de sus leyes administrativas, que encierran los fines de interés general y que se traducen en mandar como autoridad y servir como administrador. De este modo atiende, en el estricto marco de su competencia, a las grandes necesidades de nuestra sociedad, por medio de una organización adecuada y una actividad cada vez más intensa.

El Poder Ejecutivo Federal y la Administración Pública se identifican en muchos aspectos con la obra gubernamental, aunque hay casos de excepción a esta regla.²²

²¹ Serra Rojas, Andrés, op cit, p. 79.

²² Ejemplo.- Dirección de Política Exterior.

La Administración Pública Federal cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados y paraestatales, sujetas a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento y sus medios de control, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Federativas.

La sociedad demanda la satisfacción de sus necesidades a las instituciones. Por la trascendencia de las mismas, el Estado a través de sus órganos, desarrolla estrategias políticas que se traducen en análisis y planeación, para posteriormente asumir la responsabilidad de su atención concreta, misma que resultará en la realización de uno de sus fines, como es el bien común.

La función administrativa es la función jurídica esencial, continua y permanente de la Administración Pública, como la máxima institución política que tiene el poder de la acción de oficio. Esta actividad implica una compleja acción encaminada a fijar los métodos, normas y aún tácticas, que regulan la actividad administrativa, que pone en marcha los elementos operativos que hacen posible la consecución del bien público.

Toda esta actividad se realiza bajo el orden jurídico nacional y queda complementada en nuestra Constitución Federal en su artículo 80 que dice:

"Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"."

CAPÍTULO 2

EL ACTO ADMINISTRATIVO

- 2.1 EL ACTO ADMINISTRATIVO
- 2.2 CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO
- 2.3 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO
- 2.4 EFECTOS Y EJECUCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO
- 2.5 EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO
- 2.6 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.1 EL ACTO ADMINISTRATIVO

El Estado, sometido al orden jurídico, asume la responsabilidad de los problemas sociales y el interés general, respondiendo a ello con actos administrativos.

El Estado impone unilateralmente obligaciones y cargas a los particulares y dispone de los medios efectivos para cumplirlas, al mismo tiempo es un creador de derechos. La función administrativa se concreta en actos jurídicos, consistentes en una declaración de voluntad en ejercicio de una potestad administrativa y hechos y operaciones materiales.

Dentro de la doctrina, no existe un consenso respecto de un concepto único de acto administrativo. Según la doctrina francesa, la especificidad del poder puesto en acción en los actos administrativos, es lo que lo caracteriza.²³

La dificultad para precisar el acto administrativo, tratará de ser salvada haciendo un estudio de sus características más importantes, dentro del presente capítulo.

Partiendo del concepto general del acto jurídico, al que se le define como una manifestación o concreción de voluntad fundada en el derecho y produce consecuencias jurídicas o efectos de derecho, con la intensión de que se realicen.²⁴ Hecho jurídico es definido como un acontecimiento de la naturaleza o del hombre al

²³ Cfr. Acosta Romero, Miguel, op cit, p. 629.

²⁴ Cfr. Idem, p. 622.

que el derecho le reconoce expresamente en el orden jurídico consecuencias jurídicas.²⁵

Es evidente que el acto administrativo participa de las características del acto jurídico, es expresión unilateral de voluntad para producir efectos jurídicos; sin embargo, guarda características que lo distinguen de otras especies de actos jurídicos, tales como, civiles, penales, mercantiles, etcétera.

Excluimos como actos administrativos los llamados actos de gobierno, que dan fuerza, impulso y dirección a toda la vida y acción del Estado y también los actos de administración sometidos al régimen de derecho privado, sin que ello signifique que a estos últimos no se les considere actos de la administración.

Los actos de gobierno vienen a constituir un residuo del poder discrecional del Poder Ejecutivo, que se ejerce en forma absoluta y se dice que no destruyen o empequeñecen la concepción del Estado de Derecho, aún cuando esto debe de ponerse en seria duda.²⁶

En cuanto a la exclusión como actos administrativos de aquellos sometidos al derecho privado que realiza la administración, es necesario precisar que los actos administrativos son unilaterales y el que tengan un carácter distinto, implica la existencia de un acto convencional.

²⁵ Idem.

²⁶ Olivera Toro, Jorge, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Edit. Porrúa, Ed. Quinta, México, 1988, p. 146, "Estos actos sólo se distinguen en forma empírica ya que la doctrina no puede detallarla completamente determinándose por conveniencia política".

A continuación, citamos dos definiciones que consideramos adecuadas para tener una visión respecto de la problemática que implica abordar un concepto, que si bien es específico, resulta de tan amplias connotaciones, que constituye el elemento central del estudio del Derecho Administrativo y que la doctrina ha abordado con resultados que influyen incluso sobre el tratamiento e interpretación que de los casos específicos resultantes se han presentado en los tribunales tanto administrativos como de orden judicial.²⁷

El maestro Andrés Serra Rojas, define al acto administrativo señalando que: "es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: la Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general".²⁸

En donde: 1 El acto administrativo es un acto jurídico de derecho público, que emana de la Administración Pública; y que está sometido al Derecho Administrativo, con ello se excluyen del concepto los actos políticos de gobierno, los actos de los poderes legislativo y judicial aunque tengan contenido administrativo y los actos de los administrados con efectos jurídicos de Derecho Administrativo. 2 Tiene naturaleza no normativa, ya que se agota con su cumplimiento, mientras que la norma jurídica administrativa es vigente en cuando no sea derogada. 3 Es una decisión ejecutoria no contenciosa. 4 Emana de una

²⁷ Cfr., Puente, Arturo, PRINCIPIOS DE DERECHO, Edit. Banca y Comercio, Ed. Tercera, México, p. 14.

²⁸ op cit, p. 230.

autoridad administrativa. 5 Unilateral ejecutoria y oportuna que crea una situación jurídica concreta. 6 Crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue una situación jurídica subjetiva. 7 Se propone satisfacer un interés general.

El acto administrativo produce efectos jurídicos directos e inmediatos, porque ellos provienen del mismo acto. Subjetivamente los crea la administración, objetivamente se encuentran sometidos al Derecho Administrativo.²⁹

Por otro lado, el maestro Miguel Acosta Romero define al acto administrativo diciendo: "es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de una potestad pública. Esa decisión crea, reconoce, modifica, trasmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone a satisfacer el interés general".³⁰

En donde: 1 Supone la existencia de una decisión unilateral, con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte. 2 Una vez adoptada la decisión unilateral, se expresa externamente también en forma unilateral. 3 La decisión y la voluntad son de un órgano competente, lo que implica que está fundado en derecho. 4 Como acto jurídico que es, puede crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir derechos y obligaciones; por lo tanto puede tener una, varias o todas las anteriores consecuencias. Generalmente la situación que origina es particular y concreta. 5 Es generalmente ejecutivo. ³¹ 6

29 Cfr. Idem.

30 Op. Cit., p. 623.

31 Idem, p. 624. "Respecto del carácter ejecutorio, en teoría general del derecho, puede entenderse esa expresión en dos sentidos: a) Que el acto tiene ejecución y b) que ha causado ejecutoria.

a)... el acto administrativo que tienen en sí, la potestad necesaria para su realización fáctica coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente...

b)... por esto último se entiende aquella sentencia o acto, contra el cual ya no cabe ningún medio de impugnación, es decir, que es completamente definitivo..."

Persigue el interés general, no pudiendo ser otro interés el que ponga en funcionamiento al aparato administrativo del Poder Ejecutivo.

Partiendo de las definiciones citadas, y tratando de simplificar el contenido del mismo, entendemos por acto administrativo, la declaración unilateral de voluntad de la Administración Pública que produce consecuencias subjetivas de derecho.³²

Considerando los caracteres que lo diferencian de otros actos jurídicos, señalamos que guardan un carácter ejecutivo, ya que es el interés general el regulador de los actos administrativos. La Administración Pública tiene el derecho de actuar unilateralmente, es decir, sin la intervención de los particulares, por medio de decisiones ejecutorias que producen efectos jurídicos que se traducen en obligaciones para los administrados. Asimismo, la presunción de legalidad, toda vez que la competencia de los órganos se basa en la ley que le otorga un poder limitado para realizar los actos administrativos que exigen su competencia.

Al lado de los actos administrativos tenemos los hechos jurídicos que por los efectos que pueden producir entran al campo del Derecho Administrativo y los actos materiales que no producen efectos de derecho, pero constituyen operaciones técnicas que pueden dar lugar a una responsabilidad.

32 Cfr. Martínez Morales, Rafael, DERECHO ADMINISTRATIVO PRIMER CURSOS, Edit. Harla, México 1991 y Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Edit. Límusa, México, 1986.

"Autoridades responsables. Lo son, no solamente la autoridad superior que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecutan o tratan de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas procede el amparo".³³

De acuerdo a la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley, los actos administrativos pueden ser actos obligatorios, reglado o vinculado y actos discrecionales. Siendo el primero la mera ejecución de la ley. en cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Administración, y los segundos tienen lugar cuando la propia ley deja a la Administración un poder libre de apreciación. "Por lo general, de los términos mismos que use la ley podrá deducirse si ella concede a las autoridades una facultad discrecional."³⁴

2.2 CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Partiendo de la clasificación del acto jurídico en general en: acto regla, acto subjetivo y acto condición, donde el acto regla es aquel que crea situaciones jurídicas impersonales, abstractas y de carácter general; acto subjetivo que afecta concretamente a personas determinadas; y por acto condición aquel que crea situaciones jurídicas concretas que constituyen un verdadero *status*, que con carácter general ha sido previamente establecido por una regla.

La dificultad para establecer una clasificación definitiva, se deriva de que cada acto se encuentra en relación con todos y todos a la vez forman la función

³³ Tesis Jurisprudencial 180.

³⁴ Fraga, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, Edit. Porrúa, México, 1990, p. 232.

administrativa. Considerando la complejidad y amplitud, así como los diversos intereses y finalidades que persigue la Administración Pública, la doctrina ha desarrollado diversas clasificaciones dependiendo del criterio que se adopte para agruparlos.

Una de las más antiguas clasificaciones de los actos administrativos, que tuvo auge durante el transcurso del siglo XIX los clasifica en: a) Actos de autoridad.- El Estado procede autoritariamente por medio de mandatos que son expresión de su voluntad; y b) Actos de gestión.- El Estado no siempre manda, en ocasiones equipara a los particulares para hacer más frecuentes, efectivas y seguras las relaciones con ellos. Actualmente se ha criticado la clasificación mencionada al considerar que los actos del Estado provienen de una personalidad única, que no deberá prescindir de su posición preeminente y de la tutela del interés general.

Por su finalidad se clasifican en: a) Actos instrumentales.- Medios para realizar las actividades administrativas y comprenden actos preliminares, de trámite o de preparación, o en general de procedimiento. Son propiamente el antecedente del acto; b) Actos principales.- Son los actos básicos o definitivos de la administración e implican propiamente el espacio de la función administrativa; c) Actos de ejecución.- Tienen por objeto dar cumplimiento a las determinaciones del acto principal.

Tomando en cuenta las voluntades que intervienen en su formación se clasifican en: a) Actos simples.- Llamados unilaterales, donde interviene una sola voluntad de un ente administrativo. La voluntad de la Administración Pública se manifiesta en forma unilateral; b) Acto complejo.- Puede ser bilateral e incluso

philateral, es el que resulta del concurso de voluntades públicas y privadas³⁵; y c) Acto colectivo.- Es el que resulta de la concurrencia de varias voluntades, con igual contenido y finalidad que se reúnen exclusivamente para la manifestación común, permaneciendo jurídicamente autónoma.³⁶

Tomando en consideración los efectos que producen se clasifican en: a) Actos que favorecen, aumentan o amplían las facultades, posibilidades o los poderes de los particulares.- Entre estos se puede citar: 1) La admisión, dan acceso a un particular a los beneficios de un servicio público. 2) La concesión, es un acto que jurídicamente confiere a un particular un derecho subjetivo, una nueva condición jurídica, o un nuevo derecho, por medio del cual el poder público le transfiere derechos o facultades administrativas, mediante determinadas cláusulas compromisorias derivadas del interés público que significan el control de la Administración Pública.³⁷ 3) La autorización, licencia y permiso; la autorización administrativa faculta a una persona privada o pública, para realizar un acto administrativo como ejercicio de un poder jurídico o un derecho preexistente, al comprobarse que se han satisfecho los requisitos legales para el ejercicio de su desarrollo; el permiso alude a levantar una prohibición; la licencia no determina el nacimiento de un nuevo derecho a favor de una persona, sino la eliminación de un requisito jurídico, para poder ejercer un derecho conferido por el propio poder. 4) La aprobación, por medio de la que se controla y vigilan los actos emitidos por

³⁵ Ejemplo: el referendo ministerial al que se refiere el artículo 92 constitucional.

³⁶ Ejemplo: la reunión de ministros señalada en el artículo 29 constitucional.

³⁷ Serra Rojas, Andrés, op cit, p. 240, "En la legislación mexicana se concede lo que pertenece originalmente a la Nación. Esta es una de las tesis fundamentales de nuestro derecho administrativo".

determinadas autoridades administrativas inferiores. 5) La dispensa o condonación, exime a una persona del cumplimiento de una obligación prescrita por la ley, b) Actos destinados a limitar o reducir los derechos que restringen la esfera de los particulares.- Entre estos se puede citar:

1) Penas disciplinarias o sanciones que tienen por objeto castigar las infracciones de las leyes y órdenes administrativas, como la multa, el decomiso, la clausura, etc... 2) La expropiación es una transferencia coactiva de derechos, que impone a los particulares la cesión de sus propiedades al poder público. 3) La revocación o retiro de un acto válido por otro apoyado en causas supervenientes. 4) Las órdenes administrativas que imponen a los particulares la obligación de dar, hacer o no hacer, que se traducen en mandatos y prohibiciones; c) Actos que condicionan el ejercicio de un poder parte de un órgano.- Estos casos se hacen depender del cumplimiento de una obligación pública como el caso de una designación, el requerimiento, etc... y d) Actos de ejecución forzada.- Donde una autoridad administrativa ejercita coacción sobre los particulares que se niegan voluntariamente a obedecer los mandamientos de la ley o de las órdenes administrativas.

Como se puede apreciar, los diferentes criterios de clasificación, no conducen a una clasificación definitiva y única, mas por cumplir con una función descriptiva es conveniente tener una perspectiva general de aquellas que ha desarrollado la doctrina. Las cuales nos permiten conocer los criterios que se toman en consideración para apreciar y clasificar los actos administrativos, pero estas no son exhaustivas ni limitativas, por lo que en un momento dado otras clasificaciones pueden ser desarrolladas.

2.3 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo, como se puede apreciar, tiene amplias posibilidades de desarrollarse por diversos derroteros, de modo que para determinar sus elementos partiremos de que el acto administrativo es un acto realizado por la Administración Pública y tiende a producir un efecto de derecho, en forma unilateral y ejecutivo, para el cumplimiento de los objetivos del Estado contenidos en la legislación.

En todo acto administrativo perfecto concurren determinados elementos o conjunto de circunstancias exigidas por la ley, de los cuales depende su validez, eficacia, proyección administrativa y así pueda producir sus efectos regulares; ellos son los elementos a los cuales la generalidad de la doctrina jurídica califica como esenciales, logrando de este modo cierta uniformidad.

Desde un punto de vista lógico-jurídico, entendemos por elemento de una cosa, o de un concepto, aquellas partes que la integran o que concurren en su formación. Por lo que señalaremos como elementos del acto: sujeto, voluntad, objeto, fin y forma.

En lo que se refiere al sujeto, siempre es un órgano de la Administración Pública, que en representación del Estado, formula una declaración de voluntad, actuando en ejercicio de la función administrativa y que tenga atribuida competencia para hacerlo.

"Todo acto administrativo, requiere la intervención de un agente público como persona encargada de su creación... el poder es aquella condición de superioridad capaz de producir el fenómeno social de la obediencia; poder es capacidad de hacerse obedecer, en tanto que poseer autoridad quiere expresar tener un título legítimo, tener derecho a exigir esa obediencia".³⁸

Andrés Serra Rojas clasifica a los elementos del acto administrativo en elementos subjetivos, elementos objetivos y elementos formales.

Toda vez que, los actos administrativos provendrán siempre de autoridades administrativas, es menester señalar un concepto de autoridad, "es toda persona revestida de poder propio de mando derivado del desempeño de una función pública, en la medida y límites que la ley establece"; o bien "es todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado".³⁹ Para los efectos del amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el término autoridad corresponde a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que dispone.⁴⁰

La competencia administrativa se refiere al poder dado a una persona pública o a sus órganos para atender y resolver un negocio determinado; de allí que se entienda como elemento esencial del acto la competencia en acto

³⁸ Idem, p. 251

³⁹ Cfr. Acosta Romero, Miguel, op cit, p. 632.

⁴⁰ Cfr. Supra 1.2.4. y véase nota 33.

administrativo.⁴¹ El sujeto activo del acto administrativo, debe ser competente, entendido por competencia, la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico. Mientras el sujeto pasivo será el administrado.

La competencia siempre es constitutiva del órgano administrativo. En un Estado de Derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia. Ahora bien, la competencia puede ser delegada en los casos en que la ley permita.⁴²

La investidura legítima del titular, es menester para que el acto sea completo subjetivamente. Siendo este una persona física que actúa como titular del órgano competente dentro de la Administración Pública.

En cuanto a la voluntad, esta ha de ser entendida como "la intención razonada y expresa de la administración de producir un acto dado, que se exterioriza siempre mediante una manifestación que adopta una forma prevista por la ley".⁴³

41 Serra Rojas, Andrés, op cit, p. 252. "La competencia se puede clasificar en cuanto al grado, materia y territorio. La competencia en cuanto al grado supone el orden jerárquico de la administración; en cuanto a la materia supone una distribución de actividades afines; y en cuanto al territorio toma en cuenta las diversas divisiones políticas del territorio nacional".

42 Cfr. Acosta Romero, Miguel, p. 631. "Según la teoría pueden delegarse facultades vinculadas o reglamentadas, más no así las discrecionales; sin embargo, nuestra legislación permite que se deleguen en ciertos casos estas últimas. Se llama avocación cuando el funcionario superior asume las funciones que normalmente corresponden al inferior. La avocación y la delegación, en nuestra opinión, son excepciones al principio de que la competencia no se prorogue".

43 Escola, Héctor Jorge, COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1984, p. 494.

La manifestación de voluntad debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, o sea, que se manifieste objetivamente esa voluntad.⁴⁴

Por otra parte, dicha voluntad, como efecto jurídico deseado por el sujeto administrativo debe estar exenta de violencia, dolo y error.⁴⁵

Así mismo, y de acuerdo con Miguel Acosta Romero, "la voluntad de la administración debe reunir determinados requisitos, que son: a) debe ser espontánea y libre; b) dentro de las facultades del órgano; c) no debe estar viciada; y d) debe expresarse en los términos previstos por la ley".⁴⁶

En lo que se refiere al objeto o contenido de los actos administrativos, es necesario distinguir que mientras "el contenido es en lo que consiste la declaración administrativa"⁴⁷, el objeto debe ser: a) determinado o determinable; b) posible física y jurídicamente; y c) lícito y cierto. De esta manera el objeto de los actos administrativos se pueden dividir en objeto inmediato, que es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo, en la materia en que tiene competencia; y el objeto mediato será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto debe reunir, de acuerdo con la mayoría de opiniones de la doctrina de Derecho Administrativo, los siguientes requisitos: a) debe ser posible física y

44 Cfr., Idem, p. 495. "Sólo cuando la decisión se exterioriza, cuando se hace externa y objetiva, existe voluntad del órgano administrativo con valor jurídico".

45 Cfr., Olivera Toro, Jorge, op cit, p. 157.

46 Acosta Romero Miguel, op cit, p. 633.

47 Olivera Toro, Jorge, op cit. p. 158.

jurídicamente; b) debe ser lícito; y c) debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.

El motivo o la motivación⁴⁸ del acto administrativo es el antecedente del hecho o de derecho que provoca y funda su realización; los motivos son la indicación de los hechos jurídicos que sostienen la pretensión y las conclusiones, la indicación de los efectos que corresponden.⁴⁹ Para Acosta Romero, no constituye un elemento sino una modalidad, al respecto señala: "la motivación volutiva será la apreciación de los requisitos y además de la conveniencia que para el interés público representa su realización, para la voluntad del titular del órgano que emite el acto".⁵⁰

En todo acto administrativo existe siempre un fin último, que es el resultado que la administración obtiene, útil y convenientemente, para el interés general. El mérito del acto es la conveniencia y utilidad del mismo. Un acto administrativo no debe ser desviado de sus fines, pues ello rompe el principio de legalidad.

La finalidad es la meta que se pretende alcanzar con una actividad o una conducta. La finalidad del acto administrativo, debe perseguir el interés general o bien el común. De acuerdo con lo estipulado por el Código Fiscal de la Federación

" Cfr. Fraga, Gabino, op cit, p. 270. "Intimamente ligado con el concepto del motivo se encuentra el de la motivación, que sin embargo son diferentes, puesto que esta última viene a ser el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y relacionarlo con la ley aplicable".

" Serra Rojas, Andrés, op cit, p. 255. "Motivo o motivación. Cuando la ley dice que una decisión administrativa debe ser motivada, esto debe entenderse por la obligación para la autoridad administrativa, de explicar los motivos de sus decisión".

⁵⁰ op cit, p. 636.

en su artículo 238, que dice: "se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales... V.- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley considera dichas facultades".

La oportunidad o situación de hecho, es aquella en la que coinciden el acto administrativo con las necesidades de interés general que en un momento dado esté llamado a ser satisfecho.

El motivo constituye así la razón de ser del acto. La importancia del motivo es su vinculación con el "exceso de poder" y la ineficacia del acto.⁵¹

La finalidad por otro lado, tal como el motivo es antecedente propio del acto, ésta estará orientada también, a un resultado, es decir, que tenga determinada su finalidad siendo entonces subsiguiente del mismo. Dicha finalidad es una obligación de la Administración Pública, donde se pone de manifiesto porque se desea obtener determinado objeto, de manera que la finalidad constituye la razón que justifica la admisión del acto.

⁵¹ Escola, Héctor Jorge, op cit, p. 497. "La teoría de la causa, propia del derecho privado, por su abolengo y prestigio, ha tenido y tiene aún sensible influencia en esta materia, respecto del acto administrativo, pero actualmente se reconoce, sin serias divergencias que tal trasplante de nociones propias del derecho civil no pueden tener cabida, y que los motivos del acto administrativo imponen una teorización especial y propia, que se ha llevado a cabo partiendo de que el motivo consiste... en los antecedentes o circunstancias de hecho o de derecho que en cada caso llevan a dictar el acto administrativo...."

Las formalidades son requisitos legales para que el acto se manifieste; la forma es parte de la formalidad, se refiere estrictamente al modo como debe acreditarse la voluntad administrativa que origina el acto. Conforme a lo establecido por el Código Fiscal de la Federación en su artículo 238. Fracción II, que dice: "Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso".

La forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciado por los sujetos pasivos a quienes está dirigido, o bien, que permita ser percibida por los sentidos. En derecho la forma tiene una importancia capital, en la gran mayoría de los casos ella permite determinar la naturaleza jurídica de un texto.

Cuando no se cumple el requisito de la forma, el acto administrativo se vicia de nulidad relativa o absoluta, según los casos al no materializarse el mismo. Un acto que carezca total o parcialmente de los requisitos de forma puede originar serios perjuicios a los particulares.

El rigorismo formal en Derecho Administrativo es garantía de juridicidad; tanto formas como formalidades deben estar previstas por la ley.

El silencio de la administración, se da, cuando ésta no proporciona una respuesta categórica a las instancias de los particulares. El interés de una sociedad exige que esos actos no queden en la incertidumbre y los conceda o los niegue. El Derecho Administrativo reconoce que hay numerosos casos en que la autoridad

administrativa, "no está obligada a informar a los particulares de sus actos porque así puede exigirle la seguridad, la tranquilidad y los intereses públicos".⁵²

Pero también hay numerosos casos en que el propio Derecho Administrativo, por los intereses particulares que están de por medio, juzga que los interesados logren una respuesta oportuna en sus asuntos. Conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 8 párrafo segundo, que dice: "A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se halla dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".

Es necesario por lo tanto, que esa abstención de autoridad administrativa tenga un determinado efecto jurídico, que elimine los obstáculos de la inactividad administrativa. La mejor solución adecuada es aquella que estima que si pasado un término limitado no se obtiene respuesta de la autoridad⁵³, debe presumirse que hay una resolución negativa.

Es una forma *sui generis* de manifestar la voluntad de la Administración Pública y permite al particular la continuación de los trámites y los recursos procedentes. Conforme al artículo 37 del Código Fiscal de la Federación que dice: "Las instancias o peticiones que se formulen a la autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente..."⁵⁴.

⁵² Serra Rojas, Andrés, op cit. p. 261.

⁵³ Cfr. Supra 1.2.4.

⁵⁴ La figura de la negativa ficta fue establecida en los Códigos Fiscales con fechas 30-XII-1938 en su artículo 162 y 30-XII-1966 en su artículo 92.

En relación a lo apuntado en el presente apartado, señalamos el contenido del artículo 16 constitucional, que dice: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

Del artículo constitucional citado se desprende, que el acto administrativo debe satisfacer una serie de requisitos cuando va dirigido a los particulares y que deben cumplirse por parte de la autoridad que lo emite: a) ser emanado de una autoridad competente; b) adoptar una forma escrita; c) fundamentación legal donde se expresen los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular, y d) motivación donde la autoridad señale la circunstancias de hecho y de derecho inmediatas a las anteriores al acto administrativo que lo originaron.

2.4 EFECTOS Y EJECUCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Como se ha señalado, el acto administrativo está destinado a la producción de efectos y para que tales efectos puedan producirse, es necesario que reúnan sus elementos legales de validez y eficacia por medio del procedimiento administrativo.

El acto administrativo se perfecciona cuando se han reunido todos los elementos esenciales que deben concurrir a su formación y se han cumplido las formas y procedimientos prescritos especialmente para darle existencia.

Desde su perfeccionamiento el acto administrativo pasa a ser ejecutivo y ejecutorio; así mismo, puede ser impugnado por los medios jurídicos previstos para ello.

Un acto administrativo perfeccionado, puede no tener eficacia: a) Por estar sometido a un plazo o condición; b) No ha sido publicado o notificado; y c) Exige aprobación y ésta no se prestado.

Al adquirir fuerza obligatoria el acto administrativo, contiene los elementos necesarios para su debido cumplimiento, es decir, que puede, desde luego, ser puesto en ejecución, por la administración ya que determina los derechos y las obligaciones de las personas a las que alude y todos los demás elementos de tiempo, de lugar y de condición. De lo anterior se desprende que el acto ejecutivo lleva implícita su fuerza de ejecución y acto ejecutorio es lo que por sí mismo es ejecutivo.

El acto administrativo surte sus efectos a partir de su expedición, siempre que no contenga alguna determinación que lo dilate, posponga o suspenda. En estos casos el acto no debe producir sus efectos hasta alcanzar su perfección jurídica y su eficacia.

El efecto tal como lo señala Serra Rojas, "no es sino la consecuencia, el resultado, la reacción de un hecho o una conducta legalmente regulada y subordinada a su finalidad".⁵⁵

⁵⁵ op cit., p. 294.

La doctrina denomina perfecto al acto que está completamente formado, en cuanto ha agotado el procedimiento necesario para su existencia jurídica. El acto perfecto puede también ser eficaz. Esto ocurre cuando ningún obstáculo se opone al despliegue de sus efectos, y por lo tanto, a su ejecución.

Acto eficaz es lo mismo que acto que se puede realizar. Un acto puede ser perfecto, plenamente regular, y sin embargo, ineficaz por cuanto un término o una condición tienen en suspenso los efectos.

"El acto administrativo entra en vigor desde que se emite por la autoridad administrativa o en el plazo que señala la ley".⁵⁶

De lo anterior se desprende que no basta con el acto sea perfecto para que sea eficaz, y que para ello se necesita una serie de actos subsecuentes o posteriores que generalmente se inician con la notificación.

El acto administrativo perfecto, por su propia naturaleza produce determinados efectos jurídicos, cada vez más importantes en las relaciones humanas de una sociedad moderna como la nuestra.

El efecto más importante del acto administrativo relacionado con los particulares, es que los derechos y obligaciones que engendra tienen un carácter

⁵⁶ Idem. "Debemos recordar que si este acto afecta intereses de los particulares, el acto debe ser notificado al perjudicado. Es a partir de ese momento en que el acto es oponible, al cumplirse con los requisitos legales y es válido en tanto que no se declare legalmente su invalidez".

personal e intransmisible; los derechos derivados de un acto administrativo, no constituyen derechos reales. Los derechos que el poder público transmite son siempre precarios y subordinados al interés general.

Debe distinguirse entre los actores del acto jurídico, sus causahabientes y los terceros. El actor es el que ha sido parte del acto; sus causahabientes son los que reciben un derecho por transmisión universal o particular que les hace el autor o los que tienen un derecho sobre la universalidad de bienes del autor; y el tercero es una parte ajena a los actos que realiza el autor, por consiguiente, no puede recibir ni perjuicios ni beneficios del propio acto.⁵⁷ Es frecuente que en las concesiones se encuentre una cláusula, en la que se declaran a salvo ciertos derechos.

Por regla general, las situaciones jurídicas creadas por el acto administrativo son oponibles a todo el mundo.

La validez y eficacia de un acto administrativo se determina en relación con las normas aplicables. Estas circunstancias fundan la presunción de su legitimidad, es decir, estamos en presencia de un acto de la Administración Pública subordinada a la ley.

El acto administrativo debe producir sus efectos desde que se han cumplido todos los requisitos para su elaboración. El contenido de los mismos determina el modo y la forma de su aplicación que puede ser voluntaria o coactiva.

⁵⁷ Fraga, Gabino, op cit, p. 279. "El tercero... no es posible que sufra perjuicio, porque el autor del acto no tiene derecho de disponer del bien de otro. No recibe beneficio, porque la intención del autor es aprovechar personalmente los efectos del acto".

La eficacia del acto administrativo se funda en su ejecutoriedad, su realización de oficio o derecho de la Administración Pública para ejecutarlo.

En todos los casos deben darse a conocer las resoluciones para divulgar la acción administrativa y para que el particular se entere del resultado de sus gestiones, es decir, para que el acto comience a producir sus efectos jurídicos y el interesado pueda hacer valer su defensa.

Las notificaciones que afectan intereses particulares deben formularse legalmente, es decir, de acuerdo con las disposiciones contenidas en las leyes administrativas.⁵⁸

El acto administrativo legalmente producido por haberse ultimado el procedimiento, para ser eficaz debe producir todos sus efectos.

Se denomina decisión ejecutoria al acto administrativo, en cuanto ha agotado el procedimiento necesario para su formación y se han reunido sus elementos constitutivos, y puede producir sus efectos.

" Serra Rojas, Andrés, op cit, p. 298. "Las notificaciones defectuosas o irregulares deben ser replanteadas por las autoridades administrativas para que los interesados tengan perfecto conocimiento de ellas y puede el particular afectado estar en condiciones de interponer los recursos y defensas que estime necesarios, sobre todo teniendo en cuenta que el transcurso de los términos puede eliminar las acciones administrativas y judiciales.

El acto administrativo se apoya en el Estado de Derecho⁵⁹ que obliga a los órganos públicos a actuar de acuerdo con la ley, principio que domina todo el orden jurídico, por que el acto legislativo debe subordinarse a la Constitución y los actos administrativos y jurisdiccionales deben emanar de la ley.

El acto administrativo requiere de su cumplimiento y para tal efecto la Administración Pública cuenta con los medios efectivos para ello.

El acto administrativo, implica un cambio en situaciones jurídicas y lleva adelante en su ejecución, por la fuerza jurídica y material del poder público. En nuestra legislación se mantiene el principio de la ejecución directa de los actos administrativos, con las excepciones que señalen las leyes.

Los actos administrativos son en principio ejecutivos, por el derecho que tiene la Administración Pública para ejecutarlo, ya que tiene a su disposición eficaces medios legales para hacer cumplir las resoluciones.⁶⁰

Determinados actos administrativos imponen obligaciones a cargo de los particulares, los cuales se pueden resistir al cumplimiento de las mismas. Esta situación jurídica se llama ejecutoriedad de los actos administrativos, como la

⁵⁹ La concepción actual de Estado de Derecho ha sido precisado en estos términos por la Comisión Internacional de Justicia de la Haya en dos campos o aspectos: 1 El Estado de Derecho dimana de los derechos del hombre, según se han desenvuelto históricamente en la lucha eterna del hombre en busca de Libertad; 2 Los medios de hacer efectivo el respeto a esos derechos son: independencia del poder judicial, responsabilidad de la administración por sus propios actos, derecho del ciudadano a elegir abogado y sistema policial controlado por la ley.

⁶⁰ Cfr. Supra 2.1. nota 32.

posibilidad de la administración de ejecutar el acto por sí misma, incluso en caso de resistencia abierta o pasiva de las personas afectadas, pudiendo en tal caso acudir a diversas medidas de coerción.

Es válido que en lugar de ejecutoriedad se hable de ejecución forzosa o acción de oficio. El acto administrativo, si perjudica a un particular puede ser impugnado por medio de los recursos que las leyes establecen, es hasta entonces en que dicho acto puede denominarse un acto definitivo y debe así mismo producir todos sus efectos.

Conociendo el principio de la ejecución forzosa a cargo de la Administración Pública, debemos precisar, que si una ley administrativa señala el procedimiento de ejecución, a ella debe sujetarse la administración.

El privilegio de la ejecución de oficio administrativo, consiste en la facultad que tiene la administración, cuando ella ha tomado una decisión ejecutoria, de realizar directamente ella misma la ejecución por coacción, poniendo en movimiento la fuerza pública en contra del particular. Los fines que tiene a su cargo la Administración Pública no sería posible ejecutarlos, si no se contara con la facultad que tiene todo poder de imponerse a la obediencia general.¹¹

Nuestra legislación y jurisprudencia han reconocido la facultad del Poder Ejecutivo para la aprobación y ejecución de las resoluciones administrativas, con independencia del Poder Judicial aunque afecten intereses particulares.

¹¹ Véase Supra 1.2.4.

Se ha establecido por vía de excepción, que la ejecución de esas resoluciones se encomiende a los órganos jurisdiccionales. Cuando una ley señala un camino diverso al administrativo, como la vía judicial, esta debe seguirse.

2.5 EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La extinción de los actos administrativos, hace alusión a la desaparición o cese de los efectos que dicho acto debe producir, es decir, por la realización de su objeto.

Tanto la doctrina como la legislación administrativa han reconocido ciertos procedimientos o medios que tienden a destruir o limitar los efectos jurídicos de los actos administrativos, revocación, rescisión, prescripción, caducidad, término, condición, renuncia de derechos y resoluciones jurisdiccionales y administrativas.

Un acto administrativo se extingue por diversos medios, cuando se elimina de la vida jurídica, por la Administración Pública, por determinación judicial, por circunstancias legales no consideradas ni advertidas en el momento en que se extendió o por razones posteriores de oportunidad, mérito o conveniencia.

Es necesario distinguir entre cesación de efectos del acto administrativo y extinción del acto administrativo. "Dice a este propósito Marienoff.. la cesación de los efectos del acto apareja la idea de que algo ocurre normalmente, de acuerdo a lo previsto de antemano, pues - como bien se dijo -, el acto administrativo que cesa de producir efectos se considera que hasta ese momento ha existido legalmente. En

cambio la extinción del acto generalmente se produce por causas no precisamente queridas *ab initio*, sino que son "consecuencias" de hechos o circunstancias advertidos o surgidos posteriormente, la cesación de los efectos del acto se opera por ejemplo, por expiración del término establecido y por cumplimiento del objeto. La extinción del acto se produce, por caducidad, revocación, anulación, renuncia, rescisión."⁶²

Las nulidades aparecen como las más importantes de las sanciones para mantener al principio de legalidad en contra de los actos administrativos irregulares y están destinados a la defensa del interés general. "El control de la legalidad se estima como la finalidad esencial del Estado de Derecho."⁶³

Al formarse el derecho administrativo, se vio obligado a recurrir a la teoría de las nulidades en el derecho privado. El Código Civil, contiene los aspectos más importante de ésta teoría.⁶⁴

La inexistencia participa de la característica de la falta de alguno de los elementos lo cual destruye totalmente la integridad del acto y le impide producir efectos jurídicos. En este sentido el Código Civil en su artículo 2224 señala: "El acto jurídico inexistente por la falta de consentimiento o de objeto que pueda ser materia de él no producirá efecto legal alguno. No es susceptible de valer por confirmación, ni por prescripción...". Y por su parte Gabino Fraga estima que: "La inexistencia de los actos administrativos constituye una sanción especial que no

⁶² Cfr. Serra Rojas, Andrés, op cit, p. 326.

⁶³ Idem p. 327.

⁶⁴ Cfr. 2.3 nota 51.

requiere estar consagrada en la ley, sino que tiene que operar como una necesidad lógica en aquellos casos en que faltan al acto sus elementos esenciales".⁶⁵

Tanto en Derecho Civil como en Derecho Administrativo, la nulidad absoluta es una sanción para prevenir las infracciones de los preceptos de orden público o de interés colectivo; es suficiente declarar la nulidad absoluta, tan pronto como se comprueben sus elementos.

La nulidad relativa o la invalidación de los actos administrativos subordinados al interés general, no puede apoyarse en el derecho privado, aunque originalmente se hayan derivado de él, ya que las situaciones jurídicas que se producen son más complejas y numerosas y responden a propósitos diferentes.⁶⁶

El punto de partida para la invalidez de los actos administrativos se manifiesta en la forma como se han integrado sus diversos elementos, o sea, sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin, y forma. Cuando estos elementos se vician se producen diversos tipos de ineficiencia, desde las sanciones más elementales hasta los más altos grados de invalidez.⁶⁷

De acuerdo con la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, la teoría de las nulidades en Derecho Administrativo alcanza un desarrollo muy importante que puede concretarse en algunos aspectos generales:

" Op cit, p. 292.

" Cfr. Serra Rojas, Andrés, op cit, p 329.

" Olivera Toro, Jorge, op cit, p. 201. "... se tiene que negar en algunos casos la validez al acto, pero es principio general que, en caso de duda el acto administrativo defectuoso es válido."

a) El acto administrativo no debe sufrir deformidades en relación con la ley que lo configura

b) El vicio o deformidad frente a la ley origina varias situaciones: 1.- Actos que se resuelven en la inexistencia de un elemento esencial del mismo. 2.- Vicios que se originan por irregularidad del procedimiento administrativo.

c) Reducción de la teoría de las nulidades a: 1.- Nulidad de pleno derecho, y 2.- Nulidad o actos anulables o ilegítimos.

d) Los actos nulos se concretan a la falta de uno de sus elementos, sujeto, objeto, voluntad, fin y forma.

e) Los vicios de legitimidad del acto anulable se reducen a la incompetencia, relativa o absoluta; el exceso de poder y el desvío del mismo.

Las nulidades previstas en la Constitución, en principio, se refieren a las nulidades de pleno derecho, aquellas que afectan directamente el interés general. Como lo establecido en el artículo 27 fracción VIII que dice: "Se declaran nulas: a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos... b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas... c) Todas las diligencias de apeo y deslinde, transacciones o remates practicados...". Las fracciones XIII y XVIII establecían así mismo nulidades de pleno derecho.

En la legislación administrativa nos encontramos con dos situaciones diversas: a) la invalidez del acto administrativo; y b) la irregularidad del acto administrativo. Estos tipos de nulidades son provocadas por la violación de los preceptos legales, relacionados con los elementos del acto administrativo, ya que se producen efectos anormales que afectan su eficiencia.

La legislación administrativa reconoce tres tipos de nulidades, que son, como ya se mencionó, la inexistencia, la nulidad absoluta y la nulidad relativa.

Inexistencia en aquellos a los que les falta un elemento esencial, orgánico o estructural para su formación. "El acto inexistente no es que sea inválido, sino que carece de los requisitos necesarios para ser considerado como un acto propiamente dicho."⁶⁸ Los actos que no existen no son actos administrativos sino situaciones de hecho contrarias a la ley. Tales actos no tienen ninguna validez.

Nulidad absoluta o de pleno derecho. Se dice que un acto es nulo de pleno derecho, cuando su ineficacia es intrínseca y por ello carece *ab initio* de efectos jurídicos sin necesidad de previa impugnación.

Las características de la nulidad de pleno derecho son:

- a) Nulidad provocada por la violación de leyes prohibitivas o de interés público.
- b) El acto es realizado por funcionario incompetente.

⁶⁸ Serra Rojas, Andrés, *op cit.*, p. 332.

- c) El acto no se convalida por prescripción.
- d) De la nulidad puede prevalecer cualquiera persona.
- e) No se legitima por confirmación.
- f) Actos constitutivos de delitos
- g) Reglamentos inconstitucionales o ilegales.
- h) Aquellos cuyo contenido se legalmente imposible.
- i) Los actos que dictan los órganos colegiados en forma irregular.
- j) Ilegalidad de los fines del acto.
- k) La falta de forma provoca la nulidad de pleno derecho.
- l) Actos que prescinden del procedimiento administrativo.
- ll) Actos cuyo contenido es imposible.

La administración puede en cualquier momento, de oficio o a instancia del interesado, declarar la nulidad de pleno derecho, aunque se hubiese constituido un derecho favorable a un particular.

"Si la nulidad de un acto es absoluta, nada puede convalidarlo, porque ello sería contrario al interés público y cuando la misma ley acepta la posibilidad de su convalidación, esto significa que la nulidad es relativa."⁶⁹

La nulidad relativa o anulabilidad del acto administrativo. El acto anulable tiene apariencia de ser una acto administrativo normal y surte sus efectos jurídicos hasta la declaración de la nulidad. Fundan esa nulidad: el libre arbitrio del afectado y la seguridad jurídica. Las características de la nulidad relativa son:

- a) Se violan leyes permisivas, supletorias y otras de la misma naturaleza.**
- b) Los actos son realizados por autoridades competente, pero la manifestación de voluntad se realiza en forma defectuosa o irregular.**
- c) El acto se convalida por confirmación.**
- d) El acto se perfecciona por prescripción.**
- e) La nulidad sólo la pueden invocar los interesados.**
- f) No son actos constitutivos de delitos.**
- g) Su contenido es posible y lícito.**

" Véase Semanario Judicial de la Federación T 96, pág. 155, V época.

h) La forma legal es imperfecta pero puede perfeccionarse.

i) El error es enmendable.

j) La nulidad sólo puede alegarse dentro de los plazos fijados por la ley.

En numerosos casos pueden subsanarse las omisiones que se presenten y convalidarse el acto matizando la nulidad relativa. Así, la Ley Federal de Radio y Televisión señala en su artículo 29 que: "Son nulas las concesiones y los permisos que se obtengan o se expidan sin llenar los trámites o en contravención con las disposiciones de esta ley y sus reglamentos."

El acto administrativo debe formarse en nuestra legislación de acuerdo con los mandatos de la ley, y si ésta se contraría, el acto administrativo no debe producir ningún efecto porque contraviene el interés general.

La ley administrativa fija la autoridad competente para dictar la declaración de nulidad. Dos criterios imperan en dichas leyes:

a) La autoridad administrativa puede, a petición de parte o a consecuencia de un recurso administrativo, revisar la legalidad de un acto.

b) La misma autoridad administrativa, que emite el acto, es competente, en casos de irregularidad para declarar la nulidad de un acto administrativo o cuando el

órgano superior nulifique un acto del inferior, o cuando imponga obligaciones a un particular.

c) La autoridad judicial en materia de amparo, o los tribunales administrativos son competentes para formular una declaración de nulidad, cuando el acto ha creado derechos a favor de un particular.

2.6 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Después de estudiar los elementos del acto administrativo, se hace necesario abordar el procedimiento en forma específica, ya que de él depende en gran medida la perfección del acto mismo.

El Estado mexicano moderno es un Estado de Derecho que subordina su actuación a los principios del orden jurídico vigente. "Ese orden está integrado por la Constitución Política, las leyes y los reglamentos, los tratados y demás disposiciones de observancia general."⁷⁰

Como se ha visto todo poder público está sometido al orden jurídico, es decir, se encuentran subordinados a la ley. El orden jurídico administrativo, regula la acción de la Administración Pública, por ello es necesario dotarla de las leyes que le son necesarias y encausarla debidamente, en un orden de legalidad que al mismo tiempo limite la acción de los órganos del Estado protegiendo los intereses tanto particulares como generales.

⁷⁰ Véase Supra 2.4 nota 59

La voluntad administrativa se expresa a través de los actos administrativos, los cuales requieren para su surgimiento a la vida de lo jurídico, de un cauce, sirviendo para ello el procedimiento administrativo, que es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa, que es una garantía para el administrado.

Con el procedimiento se persiguen dos finalidades simultáneas: la eficacia misma de la actividad administrativa; y la protección jurídica de los derechos e intereses de los administrados.⁷¹

Toda ley administrativa consta de tres partes esenciales: sustantivas, adjetivas o de procedimiento y sancionadoras. De esta manera se ordena jurídicamente la actividad administrativa, manteniendo su necesaria unidad y facilitando la realización de sus fines. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto: "que aunque la ley del acto no establezca, en manera alguna, requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad gubernativa a observar las formalidades necesarias para respetar las garantías de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional."⁷²

De los anteriores conceptos se desprende que la necesidad de un procedimiento en nuestro derecho administrativo es una exigencia constitucional.

⁷¹ Serra Rojas, Andrés, op cit, p. 226. "El procedimiento administrativo y el procedimiento jurisdiccional son procedimientos de ejecución de la ley, que responden a diversos propósitos, los cuales demandan la intervención de los particulares cuando éstos son afectados por el acto administrativo o por la sentencia".

⁷² Amparo en revisión 266655/61

El procedimiento, que domina gran parte de la actividad administrativa, es el desarrollo legal o actuación por trámite a los que debe subordinarse la actividad de la Administración Pública, para que ésta pueda producir el acto administrativo o la decisión administrativa.

Las normas de procedimiento que las leyes administrativas establecen, tienen una definida finalidad: La protección del interés general, respetando los intereses particulares reconocidos en el orden jurídico.

El procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez al mismo tiempo que para la realización de un fin.

Las actividades materiales, los procedimientos técnicos, económicos y jurídicos, son medios útiles y necesarios para llegar a la culminación del acto.

La esencia del procedimiento administrativo estriba en que es la actividad necesaria para la formación de la voluntad en derecho público, en el campo de la administración. El expediente administrativo como forma escrita y documentada, recoge todas las actuaciones llevadas a cabo durante el procedimiento administrativo, materializa el procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo está formado por una serie de formalidades que establecen una garantía para los administrados, para evitar arbitrariedades y

obtener un resultado determinado, en este caso, el asegurar el interés general. El procedimiento es una sólida garantía de los diversos intereses en juego. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto: "Si en el procedimiento administrativo no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado y procede concederle la protección federal para el efecto de que se subsanen las diferencias del procedimiento."⁷³

La doctrina afirma que los tribunales deben declarar, aun de oficio, la nulidad de actuaciones cuando se hayan infringido los trámites esenciales del procedimiento administrativo.

La función administrativa se realiza por medio del procedimiento administrativo constituido por las formas legales o técnicas, necesarias para formar la voluntad de la Administración Pública. En este orden de ideas, podemos referirnos al procedimiento:

a) La gestión administrativa o de oficio en la que no intervienen los particulares, salvo por excepción. Es una actuación espontánea de la administración para el cumplimiento de los fines del Estado, con formalidades muy simples, ágiles, flexibles y limitadas al cumplimiento de la ley y a asegurar el interés general.

b) El procedimiento administrativo de carácter imperativo constitutivo o procedimiento externo o procedimiento interno, que crea o afecta los derechos de los particulares, éstos son originados en la ley y protegidos a través de los procedimientos administrativos que son una sucesión de garantías jurídicas.

⁷³ Recop. 1765, tesis 213 2a sala.

El procedimiento administrativo, en sus tres fases: preparatoria, constitutiva y la integrativa de la eficiencia, reviste las siguientes formas:

1 El procedimiento de tramitación o conjunto de actos que conducen al acto definitivo, o sea, la decisión administrativa.

2 El procedimiento administrativo de oposición, para sustanciar la preferencia del derecho anterior.

3 El procedimiento de ejecución o serie de actos que tienden al cumplimiento de los propósitos contenidos en el acto.

4 El procedimiento sancionador mediante el cual la administración castiga las violaciones legales.

5 El procedimiento revisor, cuando la administración revisa los actos de oficio o mediante recursos administrativos.

6 Los procedimientos especiales.

La gestión administrativa de oficio, es extensa, espontánea o de gestión en el cumplimiento de las leyes administrativas. Al revisar la ley se comprueba las numerosas materias que tienen a su cargo, dominadas por el interés general y sólo exigen procedimientos técnicos.

La Administración Pública para el cumplimiento de los fines del Estado, realiza numerosas actividades materiales, técnicas, jurídicas, económicas, sociales en general, que tienden al bienestar general.

Inspiradas en el interés general, estas actividades no deben causar ningún perjuicio a los particulares. Los procedimientos administrativos, cuando existen, son sencillos, rápidos y eficaces, en algunos casos meras rutinas administrativas. El procedimiento administrativo se caracteriza, por la carencia de solemnidades y consecuentemente por su mayor rapidez.

Por otro lado el procedimiento administrativo imperativo es aquel en donde la Administración Pública lleva a cabo numerosos actos, muchos de los cuales son provocados por los mismos particulares, por los derechos que originan, como concesión de servicio público, de radio y televisión, explotación de bienes del Estado y otros.

El procedimiento administrativo en nuestra legislación, que puede afectar los derechos de los particulares, reviste muy especial importancia, comenzamos por señalar que no existe hasta el momento un procedimiento tipo, uniforme o general, que sirva de base a todas las actuaciones de la Administración Pública, que puedan afectar los derechos privados.

En numerosos casos la administración actúa en colaboración de los mismos particulares interesados, que ejercen los derechos que le reconocen las leyes administrativas. Estas son pródigas en señalar procedimientos administrativos

especiales, pudiendo decirse incluso que a cada ley administrativa corresponde un procedimiento.

Los problemas surgen cuando la actuación de oficio o a petición de parte interesada, origina una decisión administrativa que afecta un interés particular. Desde luego que éste tiene derechos que emanan de la propia Constitución y de la legislación administrativa que el poder público está obligado a respetar.

El procedimiento de oposición, u oposición administrativa, es un procedimiento por medio del cual el particular que puede afectarse con una resolución administrativa ocurre a las propias autoridades haciendo valer un derecho anterior, solicitando de ella revise sus procedimientos. antes de resolver en definitiva.

El procedimiento administrativo de oposición, legalmente establecido, es un medio de defensa administrativa eficaz, para que la autoridad revise sus propias determinaciones, máxime que existen defensas jurídicas posteriores para dilucidar esas contradicciones.

En seguida nos referimos a la naturaleza del procedimiento administrativo, o conjunto de trámites establecidos por la ley, preceden, preparan y contribuyen a la perfección de las decisiones administrativas y se fundan en el orden jurídico administrativo. Las leyes administrativas son en buena parte leyes de procedimiento.

El procedimiento señala el desarrollo legal de la acción del poder público y constituye un método para ejecutar las leyes administrativas. Por medio del procedimiento administrativo se apoya en la desconfianza del legislador respecto de los funcionarios y del propio particular que actúa en asuntos administrativos.

Insistiremos en que los diversos actos administrativos están gobernados siempre por el interés público general que debe ser predominante en las relaciones públicas.

El procedimiento administrativo contenido en las leyes administrativas es muy variable y reviste caracteres complejos, todos ellos encaminados a una mayor atención de los servicios públicos y demás propósitos de la Administración Pública; el procedimiento administrativo, no reviste el rigor de procedimiento civil. La Administración Pública por norma general debe actuar regulada por los intereses que atiende y sólo en el caso de que se afecten intereses particulares, el procedimiento como garantía constitucional, debe rodearse de sus elementos propios.⁷⁴

74 Conclusiones del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas de Varsovia de 1936, según nota en Serra Rojas, Andrés, op cit, p. 275: "El procedimiento administrativo en lo general, es contradictorio, inquisitivo, escrito y poco formalista.

a) Contradictorio por que estamos en presencia de numerosos procedimientos diversos entre si, que son tantos como leyes administrativas; b) Inquisitivo porque por su propia naturaleza es necesario investigar, averiguar y precisar con cuidado y diligencia las cosas o los motivos que fundan el acto administrativo; c) Escrito esta es la forma normal y adecuada que deben revestir los actos administrativos, si bien debe tenerse en cuenta que en las actividades cotidianas de la administración es necesario emitir numerosas órdenes o acuerdos verbales de escasa trascendencia, pero útiles para el manejo de asuntos; d) El procedimiento administrativo es poco formalista, sin excesivas formalidades, porque así lo exige la rapidez y eficacia de la administración, pero siempre subordinados a determinadas formalidades de seguridad jurídica.

Las doctrinas administrativas han sentado los siguientes principios en materia de procedimientos administrativos. 1 Predominio de la actuación de oficio; 2 carencia de solemnidades; 3 rapidez; 4 predominio de la forma escrita; 5 gratitud en lo general, mas oneroso en ciertas formas administrativas como el registro, certificación, etc...; 6 no siempre se precisa una dirección técnica; 7 tramitación sencilla.

En términos generales, se llama proceso a toda instancia ante un juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, es decir, indica un conjunto de actos coordinados a la satisfacción de la pretensión planeada.

El procedimiento por el contrario, son las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto o solución del proceso.

El proceso administrativo es una forma del proceso jurídico y se caracteriza por una serie de actos coordinados y regulados legalmente por medio de los cuales se verifica la función administrativa, en forma regular en controversias sobre su materia.

El punto de partida del proceso en ese complejo de actividades que se inicia con la demanda del actor y la contestación del demandado. Fijada la cuestión jurídica, el orden lógico del procedimiento debe culminar en una resolución o examen de la pretensión planteada.

Durante mucho tiempo, el derecho procesal⁷⁵ ha sido estudiado como una importante rama del derecho público general. En materia judicial el procedimiento

⁷⁵ Serra Rojas, Andrés, op cit, p. 280. "El derecho procesal es la rama del derecho que integra el sistema de normas técnicas, que señala los trámites a seguir o actuar para lograr la realización de una finalidad jurídica determinada."

es básico en cuanto a la intervención de los particulares, desde el primer momento con el planteamiento de la controversia judicial. En cambio en el procedimiento administrativo la administración sigue con mayor libertad, el curso procedimental hasta su cumplimiento con la decisión administrativa. Es frecuente que el particular no tenga ingerencia en este procedimiento, salvo en el contencioso-administrativo y su papel es el de mero colaborador de la administración para la ejecución de la ley.

Debemos distinguir los principios que regulen por una parte el procedimiento administrativo que alude al acto y por otra al procedimiento contencioso-administrativo que comprende su control. El acto administrativo perfecto es el que satisface las formas procedimentales.

El procedimiento administrativo es la forma como actúa o se conduce legalmente la Administración Pública y los particulares en relación con ella.

Por medio de este procedimiento se obliga a los órganos públicos y a los administrados, a cumplir con disposiciones de carácter procesal que aseguran la finalidad de la ley.

Los casos de ausencia u omisión de procedimiento administrativo, son cada día menos; en la actualidad la ausencia que afecte intereses privados es violatorio de garantías.

La Administración Pública dispone legalmente de procedimientos administrativos de carácter general que son principios procesales comunes a las instituciones administrativas diversas. También cuenta con procedimientos especiales propios de una materia determinada que legalmente difiera del procedimiento general, por las peculiares características de las materias a las que se aplican.

El procedimiento contencioso-administrativo, es un procedimiento de tipo jurisdiccional, que implica la afectación de un interés particular y en ocasiones de un interés público, y es la forma o manera de actuar o de conducirse en juicio, ante tribunales administrativos o ante tribunales judiciales, que conozcan de las controversias de los particulares por un acto de administración que los agravia. En nuestra legislación el contencioso-administrativo se manifiesta: a) En las controversias ante el Tribunal Fiscal de la Federación en procedimientos de anulación a través de los procedimientos tributarios. b) Ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los servidores públicos. c) El contecioso-administrativo del Distrito Federal. d) El contecioso-administrativo material del cual conocen los Tribunales Judiciales Federales en las controversias entre los particulares y la Administración en relación con el artículo 104, fracción I de la Constitución, el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Orgánica de Poder Judicial de la Federación. e) El contencioso electoral.

El contencioso-administrativo en su verdadera naturaleza procesal, es una forma de control de los actos administrativos y constituye una revisión jurisdiccional o proceso de impugnación de los actos administrativo ineficaces.

El procedimiento administrativo como garantía constitucional de seguridad parte del advenimiento que el Estado de Derecho trajo como consecuencia la subordinación de poder público a los mandatos imperativos de la ley.

El procedimiento constituye una ineludible garantía legal, que tiene como finalidad, la de asegurar el interés general y el interés de los particulares. Por el primero se mantiene la eficacia y seguridad en los servicios públicos: en cuanto al segundo el particular asegura los intereses que le reconoce la ley y se evita la ilegalidad y la arbitrariedad de los funcionarios.

Las violaciones al procedimiento son violaciones a la ley que deben ser corregidas en el campo administrativo y en el judicial.

Cuando no se siguen estas formas procesales se afectan los derechos privados y son violatorios de garantías.⁷⁰

Dos preceptos constitucionales rigen esta importante materia relacionada con las formalidades del procedimiento que garantizan el derecho de los particulares, o sean, los artículos 14 y 16:

"Art. 14.- ... Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho..."

Cfr. Supra 2.3

"Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

El poder administrativo está obligado a cumplir con las garantías de audiencia y legalidad. Existen casos de excepción que la propia constitución faculta al poder público para ejecutar directamente sus resoluciones sin intervención de autoridades judiciales y sin sujetarse a lo establecido en el artículo 14."

La garantía de legalidad queda establecida en el artículo 14 constitucional y en el 16 se amplía a fundar y motivar su resolución. La garantía de previa audiencia, se establece como un juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento señalado en la ley.

La necesidad de un juicio previo se satisface cuando se trata de actos administrativos, si la autoridad que los dicta o ejecuta se ha ceñido estrictamente a las normas del procedimiento señalado específicamente por la ley. Por otra parte, el juicio implica en esta materia, un procedimiento seguido ante las autoridades administrativas que puede culminar en una decisión que prive a un particular de un derecho. Otro concepto aludido en el texto constitucional es el de los tribunales previamente establecidos y mediante leyes expedidas con anterioridad. Así la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en su artículo 14: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna..."

Ejemplo: artículo 33 constitucional en materia de extranjeros perniciosos. La garantía de audiencia previa no rige en estos casos.

Y el Código Civil en su artículo 5: "A ninguna ley ni disposición gubernativa se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."

El derecho administrativo moderno debe seguir otros cauces por lo que se refiere a formalidades. Desde luego, debe omitirse la rigidez y la solemnidad del procedimiento civil, procurando asegurar el interés general y el propio interés privado, en otras formas procesales administrativas que permitan la aplicación moderna y técnica de las leyes administrativas.

CAPÍTULO 3

LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA.

- 3.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CONCESIÓN
- 3.2 DIFERENCIA CON AUTORIZACIÓN, LICENCIA Y PERMISO
- 3.3 BASE CONSTITUCIONAL PARA EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES
- 3.4 LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA
- 3.5 NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN
 - 3.5.1 TEORÍA CONTRACTUAL
 - 3.5.2 TEORÍA DEL ACTO UNILATERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
 - 3.5.3 TEORÍA DEL CONTRATO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
 - 3.5.4 TEORÍA DEL ACTO MIXTO
- 3.6 PRINCIPIOS QUE RIGEN LA CONCESIÓN
- 3.7 CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO
- 3.8 CONCESIÓN DE EXPLOTACIÓN DE BIENES DEL ESTADO

3.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CONCESIÓN

Los orígenes de la concesión son sumamente remotos, antiguamente se otorgaban ciertos privilegios por parte de los soberanos, donde se recompensaban los servicios recibidos por parte de sus súbditos, tales privilegios consistían generalmente en otorgar territorios, lo mismo que en comercio e incluso en alguna función administrativa.

Las más conocidas y bastas concesiones de la antigüedad fueron las que concedieron las coronas de Holanda e Inglaterra para las compañías de las Indias Orientales.

Por su parte, las concesiones de la corona española, se centraron principalmente en las minas de los territorios coloniales.

De este modo, encontramos legislación al respecto en la Nueva España desde, la cédula del 9 de Diciembre de 1526, es decir, tan sólo unos años después de la conquista, aquella fue expedida en Granada, por Felipe II, y reconocía el dominio sobre la superficie pero no así de la veta o del subsuelo, y concedía su explotación a los particulares, sin perjuicio del dominio radical y directo de la Corona.

El 10 de Enero de 1559, se expidió una ley de minas, anulando las antiguas mercedes, e incorporando las minas de oro, plata y azogue a la Corona cuando no se hubieran explotado.

El 7 de Marzo de 1563, se expidieron las ordenanzas de minería a las que se les denominó las "del antiguo cuaderno", y posteriormente, el 22 de Agosto de 1584, se expidieron otras ordenanzas llamadas "del nuevo cuaderno", que constituyen una verdadera codificación en materia minera.

En las ordenanzas de Aranjuez, expedidas el 22 de Mayo de 1783, se habla del dominio radical de las minas y su concesión a particulares, además del derecho que por ello se debía pagar. Estas ordenanzas, rigieron incluso en el México independiente, hasta la expedición del Código de minería de 1884.

En otras materias, el desarrollo tomó cauces diferentes. a tal grado que la Administración firmó verdaderos contratos con particulares para la prestación de servicio o la utilización de bienes del Estado. En estos contratos se especificaban, una serie de condiciones financieras y de toda índole, que afectarían la condición del concesionario, incluso se señalaban las tarifas que debían pagar los usuarios.

En México, fueron muy utilizados durante todo el siglo pasado los contratos-concesión. Así, en materia bancaria, el primer contrato-concesión fue del 29 de Julio de 1857 para construir el Banco de México. En materia de energía eléctrica, se celebraron en 1895 para la explotación del Río Necaxa y en 1896 para operar la planta generadora de Nonoalco. En materia de ferrocarriles, en 1837 para la construcción de la línea México-Veracruz, entre otros.⁷⁸

⁷⁸ Cfr. Acosta Romero, Miguel. op.cit. p 582 y ss.

En la práctica, estos contratos-concesión, entre el gobierno federal y los particulares eran sometidos a la aprobación del congreso de la Unión, lo que prácticamente les daba el carácter de ley.⁷⁹

Así pues, durante el siglo pasado, la mayor parte de las concesiones se otorgaban a través de contratos, sin embargo, actualmente la figura ha evolucionado, a tal grado que para el maestro Acosta Romero "es posible afirmar actualmente que en los Estados Unidos Mexicanos, la concesión ya no contiene ningún elemento contractual, sino es un acto administrativo discrecional por parte de la autoridad administrativa y en ciertos casos, no sólo se ha eliminado ya el concepto de contrato en esta materia, sino que el Estado se ha reservado para sí la realización de determinadas actividades que se consideran de interés público y que antes eran realizadas por los particulares a través de concesiones."⁸⁰

Las reformas que se han dado en la Constitución, han llegado incluso a señalar áreas estratégicas, en las que no se otorgan concesiones, tales como: la acuñación de monedas, correos, emisión de billetes, energía nuclear, etcétera.

3.2 DIFERENCIA CON AUTORIZACIÓN, LICENCIA Y PERMISO.

Antes de proceder al estudio de la concesión propiamente, es necesario distinguirla de otras figuras que como actos administrativos tienen características de

⁷⁹ Acosta Romero, Miguel. op.cit. p.584. "Conforme al artículo 72 de la Constitución de 1857, el congreso de la Unión no tenía facultades expresas para aprobar contratos-concesión celebrados por el Ejecutivo."

⁸⁰ Idem p.585

cierta similitud y como lo apuntan algunos tratadistas de Derecho Administrativo, en ocasiones la misma legislación los confunde.⁸¹

La autorización, licencia o permiso, es un acto administrativo por el cual se remueve un impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular.

En la generalidad de los casos en que se requiere una autorización, permiso o licencia, hay un derecho preexistente del particular, y sólo cuando se satisfacen determinados requisitos, la administración permite el ejercicio de aquel derecho previo.

Así pues, se trata de actos que condicionan para un particular el ejercicio de alguno de sus derechos.

Los caracteres de la autorización se contraponen a los de la concesión, por que esta se emplea para aquellos casos en que no hay ningún derecho previo del particular a la materia que es objeto de la concesión, en que ninguna facultad le corresponde, en que ninguna actividad puede desarrollar si no es en virtud de la propia concesión, que es la que crea directamente tales derechos o facultades.⁸²

Así mismo, las diferencias se evidencian, ya que los efectos jurídicos que producen son diversos. En consecuencia, no hay concesión sino permiso o

⁸¹ Acosta Romero, Miguel. op.cit. p. 696. "En materia educativa, la Ley Federal de Educación, llama autorización o incorporación a los actos del Estado que permiten prestar el servicio público educativo, y debería ser concesión."

⁸² Cfr. Fraga, Gabino, op.cit. p.237

autorización, cuando existe para el particular libertad de obrar cumpliendo determinadas condiciones.⁸¹

Mediante el acto administrativo de autorización, se actualiza un derecho existente en potencia. En la concesión, los particulares adquieren un derecho sobre un bien u obtienen una facultad que no estaba dentro de su esfera jurídica.⁸⁴

Andrés Serra Rojas, señala que "es frecuente en la ley en las resoluciones administrativas llamar concesiones a contratos, permisos, licencias y autorizaciones y otros actos similares. De esta manera se alude al contrato-concesión, o a la concesión-permisó y otras denominaciones contradictorias que desvirtúan la naturaleza de ésta institución."⁸⁵

3.3 BASE CONSTITUCIONAL PARA EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES

Dentro de nuestro régimen jurídico, es fundamental la base constitucional que sustente una figura, aún más tratándose de la concesión, ya que la importancia que tiene como institución administrativa, dentro de nuestra historia nacional, es fácilmente comprobable.

La concesión puede otorgarse para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes que pertenecen al dominio público de la Federación o para servicios públicos.

" Cfr. Olivera Toro, Jorge. op.cit. p.236
" Cfr. Supra 2.2
" op.cit. p.285

El artículo 28 de la Constitución, en sus párrafos 8o. y 9o., contienen los principios que fundamentan su existencia dentro de nuestro régimen: "El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las Leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley."

3.4 LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA

La palabra concesión, viene del latín *concesio*, derivada de *concedere* o *conceder*.

La concesión 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.⁸⁶

⁸⁶ Cfr. Serra Rojas, Andrés. op.cit. p.281

Frente a las necesidades sociales el Estado tiene la doble opción de ya sea prestar las funciones directamente o bien, dejar en manos de los particulares esta prestación, reservándose el poder concesional y de control continuo de la actuación.

Entre las actividades privadas de interés público, destaca la forma preferente en nuestro Derecho Administrativo la concesión administrativa.

Las antiguas teorías sobre la concesión administrativa, derecho exclusivo de emprender una obra pública determinada, o una explotación sometida al consentimiento previo de la autoridad, o disposición de una porción del dominio público, va perdiendo su significado tradicional para encuadrarse en nuevas formas de acción administrativa.

En la concesión se establecen los derechos que corresponden legalmente a la Administración Pública, para atender al funcionamiento de los servicios públicos, al dominio y administración de sus bienes y las demás situaciones que las leyes administrativas consideran como elemento concesionable.

La administración confiere, delega u otorga estas facultades a una persona jurídica, pública o privada, que se denomina el concesionario, el cual adquiere un derecho o poder público, que no tenía antes del otorgamiento de la concesión, al mismo tiempo que contrae determinadas obligaciones relacionadas con la concesión.

La concesión estimula el fomento de la riqueza nacional, crea nuevos centros de trabajo, al mismo tiempo que el Estado recibe cantidades importantes por

concepto de impuestos.⁸⁷ El particular, estimulado por el espíritu de lucro, pone sus mejores esfuerzos para una explotación intensiva de los recursos naturales o una eficaz atención de los servicios públicos concesionados.

De todas maneras, a través de la reversión, los bienes concesionados pasan a poder del Estado, el que puede determinar el tipo de explotación que se les debe dar.⁸⁸

Así, la concesión aparece como una decisión de la autoridad administrativa, subordinada a la ley:

Bajo el concepto de concesión como orden legislativa, se comprenden varios actos de la Administración Pública confiriendo ciertos poderes, derechos o ventajas de las personas privadas sobre el dominio de Estado o respecto de los derechos públicos, con determinadas cargas u obligaciones y otorgando una facultad para ejercitar ciertas prerrogativas públicas.

En México existen numerosas leyes que prevén a nivel federal, el otorgamiento de concesiones, tanto de servicio público, como de explotación de bienes del Estado.

Por otra parte, hay quienes opinan que los organismos descentralizados y las empresas públicas estatales no requieren concesión ni para prestar el servicio público, ni para la explotación de bienes del Estado, diferimos de esta opinión de

⁸⁷ Lo cual debe ponerse en duda tratándose de radio y televisión.

⁸⁸ Cfr. Serra Rojas, Andrés. op.cit. p.284

acuerdo a que consideramos que teniendo una personalidad jurídica propia de derecho público, distinta de la del Estado propiamente. tales organismos deben contar con una concesión para desarrollar su actividad.⁸²

En México, y de acuerdo a lo expuesto en el artículo 28, se confirma que las concesiones pueden ser de dos tipos. En otros países se contempla la que llaman concesión de obra pública por la que la administración no otorga la facultad de establecer un servicio público, ni para explotar un bien del Estado, sino para construir una obra pública, donde la administración permite el cobro durante un determinado tiempo de los derechos que paguen los particulares por el uso de dicha obra.

El término concesión puede significar varios contenidos: A) Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular: 1) Para utilizar un bien del estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley, y 2) para establecer y desarrollar un servicio público; B) El procedimiento a través del cual se otorga la concesión, o a través del que se regula la utilización de la misma, aún frente a los usuarios; C) El documento formal que contiene el acto administrativo de la concesión.⁹⁰

La clasificación más general de las concesiones las reduce a tres grupos importantes:

a) La concesión de servicio público;

⁸² Cfr. Supra Capítulo I.
⁹⁰ Cfr. Acosta Romero, Miguel, op.cit. p. 638

b) La concesión de explotación de bienes del Estado, en las cuales se incluyen la concesión minera, la de aguas, la de radio y televisión, etc...;

c) Otros tipos de concesiones, como la registral, las ganaderas y otras.

Otro tipo de clasificación la encontramos en las propias leyes que tratan de una manera especializada una materia. Como por ejemplo el artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión que dice: "Al otorgar las concesiones o permisos a que se refiere esta Ley, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinará la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, las cuales podrán ser: comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole."

La doctrina administrativa establece que todas las concesiones se determinan expresamente en el pliego de condiciones.

Los actos que afectan las relaciones entre el Estado y la forma de explotación de una concesión, son regulados por disposiciones administrativas de derecho público, que aseguren el interés general, el debido aprovechamiento de la riqueza pública para fines socialmente importantes, o la adecuada atención de un servicio público.

Por ello, el régimen de la concesión de explotación de bienes del Estado es de estricto derecho, estableciendo ineludibles obligaciones del concesionario. Por otra parte, el Estado no debe olvidar que si un particular adquiere una concesión, es

para sacar un provecho razonable de ella, poniendo su capital y trabajo en una empresa que puede ofrecer beneficios o pérdidas. Combinar el interés general y el interés privado del concesionario es la base de la concesión.⁹¹

Los elementos subjetivos de la concesión son:

a) La autoridad concedente, que puede ser la Administración Pública Federal, local o municipal:

b) El concesionario, que es la persona física o jurídica, a quien se otorga y es titular de la concesión;

c) Los usuarios, únicamente en el supuesto de la concesión de servicio público, ya que en la utilización de bienes del Estado habrá relaciones entre el concesionario y los particulares. pero no bajo el concepto de usuarios.⁹²

3.5 NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN

Para determinar la naturaleza jurídica de la concesión, hay que considerar que su desarrollo tiene un origen remoto, que le hace perceptible desde diversos criterios dependiendo del grado de evolución en el que se le aprecie, de tal modo que hay cierta imprecisión para fijarla en forma definitiva. Las principales teorías que explican la naturaleza jurídica de la concesión son cuatro, a saber:

⁹¹ Cfr. Serra Rojas, Andrés. op.cit. p.292
⁹² Cfr. Acosta Romero, Miguel. op.cit. p.699

3.5.1 TEORÍA CONTRACTUAL

La teoría contractual es la teoría tradicional para explicar la naturaleza jurídica de la concesión, principalmente en los casos de concesiones de servicio público.

La concesión es el resultado de un contrato celebrado entre la Administración Pública y el concesionario, que es una persona física o jurídica colectiva.

Esta teoría se formó al influjo de la doctrina civilista, y se reconoce que hay un acuerdo de voluntades, donde el Estado actúa como persona de derecho privado, que contrata con el particular la realización de un servicio público.

Esta teoría no puede sustentarse como explicación de la naturaleza jurídica de la concesión y sólo constituye actualmente un antecedente que ilustra la evolución que ha tenido la figura.

3.5.2 TEORÍA DEL ACTO UNILATERAL DE LA ADMINISTRACIÓN

Para ésta corriente la concesión es un acto jurídico unilateral que se somete por un mandato del poder público a una situación legal y reglamentaria predeterminada, sin que la voluntad del concesionario intervenga en ningún momento, ya que se concreta a aceptar las condiciones preestablecidas.

Este criterio resta toda importancia a la voluntad de concesionario, ya que se esta frente a un acto de poder soberano del Estado.

Esta tesis, sostenida por el maestro Miguel Acosta Romero, señala que: "si se hace un examen metodológico de los regimenes de concesión en México, se concluirá que actualmente la mayoría de las concesiones se otorgan por medio de actos administrativos discrecionales, ya que los particulares no celebran ningún convenio o contrato con la administración para ello, ni tampoco pueden pedirle el otorgamiento forzoso de las concesiones, aún cuando todavía en ciertas ramas, en nuestra opinión, impropriamente, existen con poca frecuencia algunos contratos-concesión en la experiencia actual administrativa, como son los relativos a la utilización de la zona costera en ciertos puertos de la República: ... pero, en nuestra opinión, eso viene a constituir la excepción que confirma la regla...

De acuerdo a lo anterior, desde nuestro punto de vista, la concesión constituye un acto administrativo discrecional, del órgano de la Administración Pública, que aplica en un caso concreto las disposiciones que regulan la materia de la concesión."⁹³

3.5.3 TEORÍA DEL CONTRATO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Esta teoría considera que los contratos administrativos son: "Aquellos contratos celebrados por la administración pública con una finalidad de interés

⁹³ Op.cit. p.698

público y en los cuales, por tanto, pueden existir cláusulas exorbitantes del derecho privado o que coloquen al contratante de la Administración Pública en una situación de subordinación respecto de ésta".⁹⁴

Por lo que, "el contrato de concesión de servicios públicos" consiste en "un acto de la Administración Pública por el cual ésta encomienda a un tercero la organización y el funcionamiento de un servicio público, en forma temporal, otorgándole determinados poderes y atribuciones a ese fin, asumiendo dicha persona la prestación del servicio a su propia costa y riesgo, percibiendo por ello una retribución, que puede consistir en el precio pagado por los usuarios, o en subvenciones o garantías que le fueran reconocidas, o ambas a la vez, cumpliéndose el servicio público bajo la vigilancia y control de la autoridad administrativa."⁹⁵

3.5.4 TEORÍA DEL ACTO MIXTO

La teoría que prevalece entre los autores de Derecho Administrativo, es aquella que asigna a la concesión un carácter complejo, al considerarla como un acto mixto, compuesto por más de un elemento, por una parte hay quien la considera compuesta por un acto unilateral, y un acto contractual, mientras que la otra posición la explica diciendo que se compone de tres elementos, a saber, un acto reglamentario, un acto condición y un contrato.

De acuerdo a la primera vertiente de esta teoría, la concesión se descompone en la situación reglamentaria y el contrato administrativo.

⁹⁴ Escola, Héctor Jorge. op.cit. p.614

⁹⁵ Idem p.722 y ss.

De la situación reglamentaria resulta la organización del servicio y es la parte más importante; la parte contractual le esta subordinada; es de naturaleza esencialmente financiera y está destinada a asegurar la remuneración al concesionario por la gestión que asume.

Del carácter complejo del acto de concesión, se desprende que el concesionario se halla en una situación jurídica especial, en el sentido que en la parte reglamentaria se consignan todos los poderes y deberes relativos a la organización y funcionamiento del servicio. Y en la parte contractual, los poderes y deberes resultantes de las ventajas personales, económicas y de otra índole que le son otorgadas. Así que el concesionario no se encuentra en una situación puramente contractual, como el contratista de obra pública, puesto que el concedente asegura el funcionamiento del servicio público; ni estrictamente legal o reglamentario, como en el caso del funcionario público, por lo que no deja de ser un simple particular.

Así la concesión resulta de un acuerdo de voluntades del concesionario que acepta, bajo ciertas condiciones, administrar el servicio público y la administración que le confía esta gestión. Este acuerdo de voluntades se une al pliego de condiciones establecido por la propia administración que fija las reglas de funcionamiento del servicio, las tarifas que deben pagar los usuarios, las sanciones en caso de falta por parte del concesionario o sus obligaciones, la duración de la concesión, etcétera.

"Hoy día, el acto de la concesión se presenta como un acto complejo, como consecuencia de su carácter reglamentario y por otra parte, del carácter contractual."⁹⁶

Son de naturaleza reglamentaria, todas las reglas que fijan la organización y el funcionamiento del servicio, la situación no es sobre este particular diferente de la del servicio administrativo.

La otra vertiente de ésta teoría, explica la naturaleza compleja del acto de la concesión, considerándola como un acto mixto compuesto por tres elementos: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato.⁹⁷

El acto reglamentario fija las normas a las que se sujetará la organización y el funcionamiento del servicio y quedan comprendidas las disposiciones referentes a horarios, tarifas, modalidades en la prestación, derechos de los usuarios. De acuerdo al carácter reglamentario de este primer elemento, la administración puede variarlo en cualquier instante, sin ser necesario el consentimiento del concesionario, ya que no modifica la situación contractual.

El acto condición, condiciona la atribución al concesionario de las facultades que otorga el propio acto.

El elemento contractual, no puede ser modificado unilateralmente por la administración y comprende además las cláusulas que conceden ciertas ventajas

⁹⁶ Serra Rojas, Andrés. op.cit. p.293
⁹⁷ Cfr. Fraga, Gabino. op.cit. p.242 y ss

pecuniarias, un derecho para el concesionario que representa la protección de sus intereses invertidos; ese derecho es el que el concesionario tiene a que se mantenga el equilibrio financiero de la empresa.

El equilibrio financiero se justifica porque es la expresión de la voluntad de las partes, y es base del elemento contractual, es por consecuencia normal admitir que ni la tarifa, ni las cláusulas relativas al funcionamiento del servicio sean intangibles, con tal de que el equilibrio financiero inicial que les liga sea salvaguardado. Otra razón que le justifica, es que este equilibrio debe existir en interés del propio servicio.

La idea del equilibrio financiero liga los dos polos de la concesión: asegura la síntesis entre el hecho de que se trata de un servicio público y que al mismo tiempo se trata de una empresa privada.

"El derecho contractual del concesionario, en la ejecución normal del servicio, existe, en suma, en estado latente, difundido a través de la organización reglamentaria del servicio: se revela cuando el equilibrio financiero se rompe más allá del alea normal ..."⁹⁸

Atendiendo al caso de nuestro país, nos inclinamos a considerar que la teoría que mejor explica la naturaleza jurídica de la concesión, es aquella que la considera como un acto complejo.

⁹⁸ Olivera Toro, Jorge. op.cit. p.249

De lo anterior podemos concluir que las discrepancias doctrinales respecto de la naturaleza jurídica de la concesión, son el resultado lógico de la evolución de esta institución.

3.6 PRINCIPIOS QUE RIGEN LA CONCESIÓN

Como se ha señalado, la concesión guarda un régimen de estricto derecho, por lo que resulta necesario precisar los principios que rigen esta figura administrativa.

La capacidad del concesionario se aprecia en diferentes formas, dependiendo tanto de la concesión de que se trate, como del régimen jurídico del Estado. Así pues, mientras hay Estados que no señalan ningún límite de capacidad, otros, entre ellos el nuestro, señalan para el concesionario un mínimo de requisitos.

Así, los límites más importantes son los que se encuentran señalados en la propia Constitución, y que marcan las actividades consideradas estratégicas y que ordenan que en estas materias no se otorgarán concesiones. Por otro lado, las propias leyes administrativas en cada materia, pueden exigir al concesionario cierta calidad. Tal es el caso del artículo 14 de la Ley Federal de Radio y Televisión que dice: "Las concesiones para usar comercialmente canales de radio y televisión, en cualquiera de los sistemas de modulación, de amplitud o frecuencia, se otorgarán únicamente a ciudadanos mexicanos o a sociedades cuyos socios sean mexicanos. Si se tratare de sociedades por acciones, éstas tendrán precisamente el carácter de

nominativas y aquellas quedarán obligadas a proporcionar anualmente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la lista general de sus socios."

Las limitaciones antes enunciadas son consecuencia en nuestro país, de un proceso histórico político que ha obligado al Estado Mexicano a establecer dichas disposiciones.

La capacidad técnica del concesionario, puede apreciarse en dos aspectos: personal, en donde el concesionario debe reunir ciertos requisitos mínimos de capacitación técnica, ya sea en lo particular, o por medio del personal que se contrate para desarrollar la actividad concedida, especialmente si se trata de un servicio público. Y material, en lo que se refiere a los medios necesarios para prestar la concesión y que consiste en el conjunto de elementos materiales, especialmente equipo, necesarios para la realización adecuada de la actividad.

La capacidad financiera es otro requisito que generalmente se exige al concesionario y consiste en que éste debe contar con el capital necesario que le permita contratar al personal que prestará el servicio, y que va a dedicar a la explotación de la concesión, a adquirir el equipo, y los bienes que se destinarán a ese efecto.

Generalmente las concesiones se otorgan por un plazo determinado, es decir, por un lapso más o menos largo, durante el cual, el concesionario disfruta de los derechos derivados del acto. No todas las concesiones se otorgan a plazos iguales, esta noción es paralela con la política que sustente el gobierno otorgante.

Es la ley administrativa la que en cada caso fija la duración temporal de las concesiones. De tal suerte que puede decirse que es la propia concesión quien fija su propia duración. Para tal efecto se considera que el concesionario debe recuperar su inversión.

Ahora bien, existen concesiones en que no se señala plazo, tal es el caso de las concesiones para aprovechamiento de aguas nacionales, así como las de educación, pero el hecho de que no tenga plazo, no desvirtúa las características de la concesión, ya que en ciertas actividades se estima que el plazo puede ser indefinido, pero no perpetuo.

Los derechos del concesionario, nacen y se generan con el acto mismo de la concesión. Desde éste punto de vista, la concesión es constitutiva y esa característica la distingue del régimen de licencias, permisos y autorizaciones.⁹⁹

Una vez otorgada la concesión, genera una serie de derechos y obligaciones al particular. Los derechos derivados de la concesión, generalmente son personalísimos y el concesionario debe vigilar personalmente su ejercicio. Las concesiones amplían el ámbito patrimonial del concesionario y le permiten obtener una utilidad derivada de su actividad personal y un rendimiento de sus inversiones, que finalmente es el incentivo que tienen para dedicarse a esa actividad. "Es un principio que las concesiones, se manejen por particulares por motivos comerciales".¹⁰⁰

⁹⁹ Cfr. Supra 3.2
¹⁰⁰ Serra Rojas, Andrés. op.cit. p.294

El régimen de concesiones en nuestro país, impone el principio de no transmisibilidad de los derechos derivados del acto, o bien se permite, previa anuencia de la autoridad concedente. El concesionario, no adquiere derechos reales derivados de la concesión, pues esos derechos son administrativos, limitados por las leyes y por el propio acto de la concesión.

La tarifa constituye el precio que paga el usuario por la prestación del servicio público. Las tarifas son fijadas unilateralmente por el Estado, ya sea a través de leyes, de reglamentos, decretos o acuerdos: en el concepto de tarifa esta involucrada la idea de retribución con utilidad comercial, ventaja o lucro.

En las concesiones de servicio público, la tarifa constituye el punto neurálgico del sistema económico y jurídico.¹⁰¹

Las tarifas se clasifican en: suficientes; deficitarias; móvil y dirigida. La fijación de las tarifas esta ligada a motivos circunstanciales, que determinan su razonabilidad. Lo anterior nos lleva a la conclusión de que lo que importa es realmente el efecto de la tarifa.

Son obligaciones del concesionario, todas las derivadas del acto mismo de la concesión, pero en forma general, se pueden señalar:

a) Ejercitar personalmente los derechos derivados de la concesión (aún cuando contrate personal, porque materialmente no pueda llevar a cabo todos esos actos, pero aquel deberá estar bajo su supervisión);

¹⁰¹ Cfr. Olivera Toro, Jorge. *op.cit.* p.253

b) No transferir, enajenar o gravar, los derechos derivados de la concesión, sin el consentimiento de la autoridad concedente;

c) Contar con los elementos personales, materiales y financieros para prestar el servicio público o ejecutar la explotación de los bienes en condiciones óptimas;

d) No ceder, traspasar o gravar, el equipo o los bienes destinados a la concesión, sin el consentimiento de la autoridad concedente;

e) Realizar las obras necesarias para prestar el servicio público o la explotación de los bienes;

f) Prestar el servicio público o explotar los bienes, en los términos que señalen las disposiciones legales.

Es un principio aplicable a las concesiones de explotación de bienes del Estado, el rescate como acto administrativo, mediante el cual, la autoridad administrativa, recupera los bienes que había concedido previamente, por causas de utilidad pública.¹⁰² En toda concesión el derecho de rescate esta implícito. La administración pone fin a la concesión mediante el rescate. "Este es un derecho que se encuentra en el subsuelo jurídico de la concesión".¹⁰³

¹⁰² Cfr. Acosta Romero, Miguel. op.cit. p.707
¹⁰³ Olivera Toro, Jorge. op.cit. p.250

En el rescate, la transferencia a la administración concedente, del propio bien público o servicio público concesionado, opera mediante acto de imperio antes del vencimiento del plazo de la concesión. La doctrina generalmente se orienta a considerar que, en este caso, el Estado debe indemnizar al concesionario por las inversiones que hubiere efectuado y por la privación que se le hace del plazo de explotación.

"Se dice que es rescate, porque los bienes nunca salieron del dominio del Estado, solo se permitió el uso temporal de ellos al concesionario".¹⁰⁴

En este orden de ideas la Ley General de Bienes Nacionales señala en su artículo 26: "Las concesiones sobre bienes de dominio público podrán rescatarse por causa de utilidad pública y mediante indemnización cuyo monto será fijado por peritos ..."

Otro principio fundamental en el régimen de concesiones, es el derecho de reversión, que es una institución administrativa que opera en las concesiones y consiste en que una vez transcurrido el plazo de la concesión, los bienes afectos ya sea al servicio público o a la explotación de bienes del Estado, pasan a ser propiedad de éste sin necesidad de contraprestación alguna.¹⁰⁵

De tal forma que por reversión, deberá entenderse como el acto que tiene por objeto hacer que pasen a la propiedad del Estado todos los bienes afectos a la

¹⁰⁴ Acosta Romero, Miguel. op.cit. p.707
¹⁰⁵ Cfr. Idem

explotación de la concesión (instalaciones y obras) siempre y cuando concurren las circunstancias que expresa la ley.

El derecho del Estado a la reversión administrativa esta implícitamente contenido en la naturaleza misma de la concesión.¹⁰⁶

La reversión a los bienes de la concesión tiene como razón la de asegurar la continuidad del servicio o la explotación de los bienes ya sea a cargo de la propia administración (directa) o de un nuevo concesionario en su caso. Los bienes reversibles. pasan por regla general en forma gratuita al Estado.

3.7 CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

"El servicio público considerado como una parte tan solo de la actividad estatal, se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaria insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha y aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado, lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación".¹⁰⁷

La doctrina ha considerado como principios esenciales comunes a los servicios públicos: su continuidad en razón de la permanencia de la necesidad que se pretende satisfacer; el de adaptación como posibilidad de modificarlo a medida

¹⁰⁶ Cfr. Olivera Toro, Jorge. op.cit. p.249

¹⁰⁷ Fraga, Gabino. op.cit. p.243

que vaya variando dicha necesidad; y el de igualdad, ya que no debe discriminarse del servicio a ningún particular que llene las condiciones legales.

Es necesario precisar que la concesión de un servicio público se aplica a determinados servicios, como aquellos en que hay posibilidad de recibir del usuario una contraprestación. Los servicios públicos gratuitos no caben dentro de ésta concesión.

El régimen legal para el otorgamiento de la concesión, tiende a garantizar que el Poder Público pueda ejercer el control que le corresponde sobre el objeto de la concesión y por otra, asegurar que el concesionario tenga la capacidad y los medios adecuados para la explotación de la concesión; además de evitar que el otorgamiento de la misma, pueda causar perjuicios a terceros. En prevención a ello, las concesiones solo podrán ser traspasadas a otra persona con la aprobación de la autoridad concedente.

En cuando al régimen aplicable a la ejecución de la concesión la obligación estricta del concesionario de ejecutar personalmente las obligaciones impuestas por el acto, esta principal obligación es consecuencia del rigor en la selección del concesionario con las condiciones de idoneidad moral y económica exigidas por el objeto de la concesión.

La obligación del concesionario de ejecutar personalmente la concesión, implica además, la de aportar todos los elementos pecuniarios indispensables para la ejecución de las obras y explotación del servicio. El Estado participa en la aportación de elementos, por medio de subvenciones, garantizando determinado

interés a los capitales invertidos o concediendo otra clase de ayuda como son franquicias fiscales, derecho de ocupación de bienes nacionales, etcétera.

La justificación del sistema reposa en la circunstancia de que el concesionario no puede ni debe considerarse igual que un empresario privado, que ejerce con libertad de contratación y comercio. "El concesionario viene a ser un colaborador del poder público en la realización del servicio autorizado por la concesión".¹⁰⁶

El concesionario es el propietario de los bienes afectados a la explotación del servicio concesionado. sin embargo, en opinión de Gabino Fraga, tiene tantas limitaciones que es dudoso que pueda ser considerado un verdadero derecho de propiedad.¹⁰⁷

El derecho del concesionario sobre los bienes afectados a la concesión no tiene una duración indefinida sino que al término de la concesión, por el llamado derecho de reversión, pasan al Estado sin compensación, otra limitación es que las hipotecas y demás gravámenes solo pueden establecerse con la aprobación de la autoridad concedente y subordinados al derecho de reversión, lo que extinguiría dichos gravámenes al pasar tales bienes al Estado. Finalmente, el concesionario esta obligado a mantener en buen estado los bienes durante el plazo de la concesión; en este aspecto, la administración puede intervenir en la empresa. De acuerdo con el artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación que dice: "Las vías generales de comunicación que se construyan en virtud de concesión, con sus

¹⁰⁶ Fraga, Gabino. op.cit. p.248
¹⁰⁷ Cfr. Idem p.208

servicios auxiliares, sus dependencias y demás accesorios, son propiedad del concesionario durante el término señalado en la misma concesión. Al vencimiento de este término, las vías pasarán en buen estado, sin costo alguno y libres de todo gravamen, al dominio de la nación, con los derechos de vía correspondientes, terrenos, estaciones, muelles, almacenes, talleres y demás bienes inmuebles.

Pasarán igualmente al dominio de la nación, los vehículos, útiles, muebles, enseres y demás bienes que sean necesarios para continuar con la explotación.

Si durante la décima parte del tiempo que precede a la fecha de la reversión, el concesionario no mantiene las vías de comunicación en buen estado, el Gobierno Federal nombrará un interventor que vigile o se encargue de mantener las vías al corriente, para que sea proporcionado un servicio eficiente y no se menoscaben las vías y sus conexos.

Son imprescriptibles las acciones que correspondan a la nación respecto de los bienes sujetos a reversión".

Por otra parte, el régimen financiero del servicio concesionado, es totalmente independiente del régimen financiero del Estado, de tal manera que el concesionario debe obtener los fondos indispensables para la instalación del propio servicio y mantener para éste un presupuesto fuera del control de la administración concedente.

A pesar de que el concesionario soporta el riesgo de la empresa, él no controla ni las cargas ni los provechos de la misma, ya que por una parte, es la

administración la que regula unilateralmente el funcionamiento del servicio y por la otra, es la propia administración la que debe aprobar las tarifas que constituyen la remuneración de los gastos de organización y funcionamiento.

La agravación de las cargas de ejecución de una concesión, pueden provenir de:

A) Actos de autoridad concedente relacionados directamente con la concesión: referida fundamentalmente a modificaciones unilaterales de la concesión que hacen mas gravosa la ejecución: la doctrina se inclina a considerar que el particular debe aceptar esa situación, pero la carga no debe recaer exclusivamente sobre él, pues la administración esta obligada a mantener el equilibrio financiero. La compensación puede darse, con una elevación de las tarifas, el otorgamiento de una subvención, o bien el Estado toma directamente la instalación o explotación suplementaria.

B) Medidas generales de orden legislativo o reglamentario: consistentes en afectaciones por igual al concesionario y demás individuos: el concesionario sería compensado si se tratara de una modificación directa del acto de concesión, pues se estableció tomando en cuenta otra situación legal o reglamentaria.

C) Acontecimientos exteriores y anormales ajenos al concedente y al concesionario, donde por no tratarse de causa de fuerza mayor, continúa obligado a la ejecución sin ningún derecho de compensación. Si estos acontecimientos hacen tan onerosa la situación del concesionario hasta romper la economía de la concesión y se produce una situación extracontractual, se producen las siguientes

consecuencias: obliga al concesionario a continuar con el servicio y le da derecho a compensación por las pérdidas sufridas a consecuencia de la economía de la concesión, haciendo entre las partes una repartición razonable de ellas.¹¹⁰

Por otra parte, el concesionario de servicios públicos, mantiene relaciones jurídicas no solo con la administración, sino también con el público que aprovecha las prestaciones del servicio.

Nuestra legislación, por una parte establece expresamente la obligación del concesionario de prestar el servicio sin preferencia alguna: pero por otra, existen disposiciones que admiten que las relaciones entre el concesionario y el usuario se regulen por contratos privados.¹¹¹

La concesión es por su naturaleza de carácter temporal, siendo un principio que la fijación de la duración de la concesión, es que durante su vigencia pueda el concesionario obtener una utilidad razonable sobre las inversiones, y también recuperar el importe de éstas por medio de las tarifas que paguen los usuarios por el servicio. Es un principio admitido de que a la expiración del plazo de la concesión, el Estado pasa a ser propietario de todas las instalaciones y obras ejecutadas, en virtud del derecho de reversión.¹¹²

¹¹⁰ Cfr. Idem p.250
¹¹¹ Ejemplo: Contratos de teléfonos.
¹¹² Cfr. Fraga, Gabino. op.cit. p.254

3.8 CONCESIÓN DE EXPLOTACIÓN DE BIENES DEL ESTADO

La concesión para la explotación de bienes de la federación, es un acto administrativo mediante el cual se otorgan a los particulares, determinados derechos para la explotación del subsuelo o para el establecimiento de los servicios públicos que ellos requieran, bajo un régimen de estricto derecho público.

El párrafo sexto del Artículo 27 constitucional establece las bases de explotación de los bienes nacionales, en estos términos:

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

Como indicamos, en la concesión de explotación las relaciones con entre el Estado y el concesionario, donde el Estado autoriza la apropiación y beneficio de las sustancias minerales y lo obliga a realizar trabajos regulares y al pago de los impuestos. Los derechos señalados se fundan no solo en interés del concesionario sino de la vida económica nacional, es decir, que esa explotación debe beneficiar a la comunidad.

Los efectos que legalmente producen las concesiones de explotación, son:

A) Autorizar la apropiación y beneficio de las sustancias minerales consignadas en el título respectivo;

B) Obligar al concesionario al trabajo de las pertenencias concesionadas y al pago del impuesto que establece la ley respectiva.

La concesión de uso y aprovechamiento de aguas nacionales en servicios propios del concesionario, autoriza a éste para consumir en los usos especificados el volumen de agua que la misma concesión ampare, obligándolo a cumplir las disposiciones de la ley y los reglamentos.

Otros derechos generales que se otorgan al concesionario, en razón de utilidad pública que se reconoce a las explotaciones amparadas, tienden a facilitar la explotación y a impedir que se vea obstruida por intereses particulares. Tales son las franquicias fiscales, las facultades de expropiación, ocupación, constitución de servidumbres y la de realizar obras e instalaciones necesarias para dicha explotación.

El sistema de concesiones, otorga derechos no establecidos en interés exclusivo del concesionario y como consecuencia el aprovechamiento otorgado al concesionario tiene al mismo tiempo el carácter de derecho y de obligación.

Lo primero es fácilmente determinable si consideramos que la propiedad de los bienes del Estado, obedece a la importancia en la vida económica del país, y no

se conceden en propiedad privada, lo que dejaría la explotación al arbitrio del propietario.

Lo segundo se desprende de que al crear el derecho para el concesionario de explotar, le impone la explotación como un deber a su cargo. De aquí que si por un motivo legal o de hecho deja de cumplirse la obligación, deja de existir concomitantemente la apropiación. La obligación de explotar se regula no solo por las estipulaciones de la concesión sino por la ley y los reglamentos de la materia.

La concesión produce así mismo una situación jurídica individual para el titular. El Estado explota las riquezas naturales por medio de la concesión y esa explotación se realiza a través de los esfuerzos y capitales que aporta el concesionario; por ello se establece la ventaja de la apropiación de los productos por un periodo determinado, sin comprometer fondos públicos en dicha explotación. En el campo de la vida económica, esto representa un bien apreciable en dinero, como otros muchos bienes de la naturaleza, se superponen a los bienes de la vida civil.¹¹³

Toda concesión se otorga sin perjuicio de derechos de tercero, más, la ley establece un procedimiento previo al otorgamiento para conocer y en su caso, respetar esos derechos de tercero.¹¹⁴

Para finalizar y toda vez que se trata de un punto controvertido dentro de la doctrina, mencionaremos que los derechos que origina la concesión no constituyen derechos reales, por las siguientes razones:

... Cfr. Idem p.370

... No hay que perder de vista que se trata de un procedimiento preventivo.

Los derechos reconocidos como reales por la legislación, son: derecho de propiedad, de servidumbre, de usufructo, o de uso o de habitación; y la situación del concesionario es diversa.

No se da la situación de propietario, porque los bienes concesionados son inalienables, no puede hablarse de habitación ya que es excluyente de la situación del concesionario, tampoco puede hablarse de servidumbre porque no existe predio dominante, ni de derecho de uso, porque este se concede en la medida que baste para satisfacer las necesidades del usuario y su familia, y no puede ser gravado, arrendado, ni embargado.¹¹⁵

Con respecto al usufructo, es inconcebible el desmembramiento de la propiedad, tratándose de bienes inalienables. Para finalizar, señalaremos que la relación creada por la concesión no es entre el concesionario y la cosa, sino entre éste y el Poder Público.

¹¹⁵ Cfr. Fraga, Gabino. op.cit. p.367 y ss

CAPÍTULO 4

RADIO Y TELEVISIÓN

- 4.1 LA RADIODIFUSIÓN**
 - 4.1.1 LA RADIO**
 - 4.1.2 LA TELEVISIÓN**

- 4.2 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES**

- 4.3 EVOLUCIÓN LEGISLATIVA**

- 4.4 LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN**
 - 4.4.1 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES**
 - 4.4.2 JURISDICCIÓN Y COMPETENCIAS**
 - 4.4.3 CONCESIONES, PERMISOS E INSTALACIONES**
 - 4.4.3.1 CONCESIONES Y PERMISOS**
 - 4.4.3.2 NULIDAD, CADUCIDAD Y REVOCACIÓN**
 - 4.4.3.3 INSTALACIONES**
 - 4.4.4 FUNCIONAMIENTO**
 - 4.4.4.1 OPERACIÓN**
 - 4.4.4.2 TARIFAS**
 - 4.4.4.3 PROGRAMACIÓN**
 - 4.4.4.4 DE LAS ESCUELAS RADIOFÓNICAS**
 - 4.4.4.5 DE LOS LOCUTORES**

4.4.5 COORDINACIÓN Y VIGILANCIA

4.4.5.1 ORGANISMO COORDINADOR

4.4.5.2 INSPECCIÓN Y VIGILANCIA

4.4.6 INFRACCIONES Y SANCIONES

4.1 LA RADIODIFUSIÓN

La Convención Internacional de Telecomunicaciones, en su reglamento anexo, define a las telecomunicaciones como: "Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza, por hilo, radioelectricidad, óptica u otros sistemas electromagnéticos". De esta definición se desprenden las siguientes características:

- a) Se trata de comunicación a distancia.
- b) La operación se refiere tanto a la emisión como a la recepción del signo, señal, sonido, etcétera. Hay pues, al menos una dualidad de sujetos, a saber, el que emite y el que recibe.
- c) El medio por el cual se transmiten los expresados objetos, sirve para diferenciar las telecomunicaciones propiamente dichas de otras transmisiones, tales como telefónicas, telegráficas, las ondas luminosas u otros medios eléctricos.
- d) Otra característica es la inmediatez con la que las operaciones de emisión y recepción se realizan, pues todas ellas utilizan, de una o de otra forma la electricidad, cuya velocidad de propagación es de 300.000 Km/seg.

En este orden de ideas, de las telecomunicaciones verificadas por medio de ondas electromagnéticas, que se propagan por el espacio, y dentro de estas las que

están dirigidas a la recepción del público en general, son las que constituyen la radiodifusión.

De lo anteriormente señalado, diremos que las radiocomunicaciones son toda telecomunicación realizada por medio de ondas radioeléctricas, con lo que se excluye a todos los demás sistemas de transmisión. Dentro de esta definición quedan comprendidos, todos los medios de propagación "hertzianos", cualquiera que sea el objeto a transmitir.

Las radiocomunicaciones son, un grupo dentro de las telecomunicaciones y se caracteriza precisamente por el medio empleado, a diferencia de otros medios, y nos encontramos ante el fenómeno de la producción de ondas radioeléctricas, transmisibles por el espacio aéreo. Así las radiocomunicaciones tienen un alcance general incierto ya que solo aquellos que cuente con los instrumentos adecuados, pueden captar lo transmitido.

La radiodifusión podría dividirse en varios grupos, en atención a su destinatario: 1) Cuando es general, que comprende a todos aquellos quienes posean los medios técnicos adecuados para recibir la comunicación (receptores); y 2) Cuando es particular, sea una persona o un grupo particular, pero no es el público. En atención a la naturaleza del mensaje a transmitir: 1) Radiotelegrafía, para la transmisión de claves telegráficas; 2) Radiotelefonía, conversaciones telefónicas transmitidas por este medio; 3) Radiocomunicación, que se refiere precisamente a las transmisiones de radio y televisión, que son las que nos ocupan. En atención a la longitud de onda y de frecuencia: 1) ondas largas; 2) ondas medias; 3) ondas cortas; 4) ondas ultracortas; y 5) microondas. Dentro de ellas, unas determinadas bandas y

frecuencias serán afectadas a lo que se conoce como radiodifusión, es decir, serán de utilización con destino al público, otras no.

En definitiva, la esencia de las radiocomunicaciones consiste en la transformación de sonido o imagen de ondas electromagnéticas y su emisión, con la correspondiente transformación inversa de tales ondas en sonido o imagen, en el puesto receptor.

Se ha llamado radiodifusión, a aquellas radiocomunicaciones que, por efectuarse en las frecuencias internacionalmente afectadas a tal fin, están destinadas a la recepción del público en general. De tal manera, que la radiodifusión se da en dos sentidos, uno que comprende la transmisión de sonidos solamente y otro que lleva la transmisión de imágenes; ambos partiendo de los mismos principios tecnológicos.

En este orden de ideas, la televisión es la radio sonora perfeccionada y complementada, en lo que se refiere al sonido es idéntica a las transmisiones en frecuencia modulada, por lo que corresponde a un estado superior y perfeccionado del mismo principio.¹¹⁶

4.1.1 LA RADIO

Para particularizar las diferencias entre los dos sistemas de radiodifusión apuntaremos las características elementales de cada uno.

¹¹⁶ Cfr. Gorostiaga, Eduardo. LA RADIOTELEVISIÓN EN ESPAÑA. (ASPECTOS JURÍDICOS Y DERECHO POSITIVO). Edit. Universidad de Navarra. Pamplona, 1976. p.33 y ss

La radiodifusión consta de los siguientes elementos:

1) Un sonido inicial a transmitir, surgido de una fuente sonora.

2) Dos grupos de aparatos, ligados entre si, que transforman: uno en el punto de partida, el sonido corriente en electricidad por medio de un micrófono; y dos, en el punto final o de recepción, que transforma la corriente eléctrica en sonido, a través de un altavoz.

3) Dos grupos de aparatos radioeléctricos, el emisor y el receptor, acompañados ambos de sus respectivas antenas, que aseguran el enlace a distancia entre micrófono y altavoz.

4) El sonido ya transmitido y percibido por el oyente con mayor o menor fidelidad, según las características técnicas de los medios utilizados.

El concepto de "frecuencia" es de gran importancia para nuestro estudio, entendemos por tal, la propiedad que caracteriza una onda radiofónica y por ello, toda transmisión de tal tipo; el espectro de frecuencias radioeléctricas y el espectro luminoso son dos partes del espectro de las radiaciones electromagnéticas. La unidad de frecuencia es denominado "ciclo por segundo" o "hertzio".

También la "longitud de onda" sirve para caracterizar la radiación electromagnética y representa la distancia que hay entre dos ciclos sucesivos de la onda que se propaga en el espacio. Habitualmente se miden en metros. Así pues,

mientras aumenta la "frecuencia", la "longitud de onda" disminuye en la misma proporción.

Por último, entendemos por modulación aquel procedimiento por el que la señal radioléctrica es modificada, de tal manera que puede transmitir un sonido. Existen dos formas de modulación, que han dado origen a dos sistemas diferentes de radiodifusión: la modulación en amplitud "AM", método clásico por el que la amplitud o intensidad varía en función del volumen del sonido; y modulación en frecuencia "FM" de mas reciente aplicación, en el que es la señal y no su amplitud la que varía en función del sonido, con cuyo uso se evita la interferencia de otra emisora, por ser totalmente incompatibles entre si dos emisiones efectuadas en la misma longitud de onda.

4.1.2 LA TELEVISIÓN

El esquema señalado sobre la radiodifusión puede ser trasladado a la televisión, señalando:

- 1) Una imagen a transmitir.
- 2) Dos grupos de aparatos ligados entre sí: la cámara electrónica, que transforma la imagen en corriente eléctrica; y dos osciloscopios de rayos catódicos, que realizan la función inversa.

3) Aparatos radioeléctricos, emisor y receptor, con sus respectivas antenas de enlace.

4) La imagen percibida por el espectador.

Una primera diferencia entre radio y televisión, es que mientras en la primera el objeto de transmisión es algo material (la onda sonora), en la segunda lo que se transmite no es un objeto, sino su imagen, que es reconstruida a distancia.¹¹⁷

El procedimiento electrónico utilizado consiste en descomponer la imagen en cuadrículas minúsculas y dentro de ellas, transmitir distintos puntos, recorriendo todas las cuadrículas a alta velocidad.

Llámesse "definición" al número de líneas en que se descompone la imagen (cada línea formada por una sucesión de puntos), del número de líneas depende la mayor o menor exactitud de la imagen; se utilizan comercialmente las 525, 625 y 819 líneas de definición.¹¹⁸

Una vez hecha la transformación de la imagen en señales electrónicas, mediante complejos mecanismos, estas señales son nuevamente transformadas, esta vez en ondas radioeléctricas. En televisión se utilizan ondas extracortas: métricas,

¹¹⁷ Las variaciones de intensidad y de luz que produce en el ojo humano la imagen, son tan materiales como el sonido; ya que la luz tiene carga eléctrica y masa mecánica.

¹¹⁸ En esta década se ha iniciado la explotación de la televisión de alta definición que utiliza un número mayor de líneas.

decimétricas, centimétricas y milimétricas, las dos primeras en transmisiones normales y las dos restantes en proyectos de experimentación por el momento.¹¹⁹

Una de las propiedades de las ondas extracortas, es que se transmiten en forma rectilínea, como rayo de luz, por lo que el enlace se realiza por "repetidoras", hasta la aparición de los satélites.

El receptor de televisión realiza la función inversa a la señalada para la emisora y es verificada por el iconoscopio o pantalla de televisión, este recibe las señales eléctricas, que le llegan por la antena receptora, las agrupa en el "cañón" de electrones y por medio del "píncel" electrónico va describiendo punto por punto y línea por línea lo que será la imagen. Dado que todas estas operaciones se realizan a la velocidad de la luz, se puede hablar de que transmisión y recepción son simultáneas.

Básicamente, los equipos de televisión se pueden dividir en dos grandes grupos:

1) Equipos de producción de programas, encargados de proporcionar una señal eléctrica a partir de una imagen y sonido.

2) Equipos de emisión de programas, encargados de transportar la señal eléctrica producida hasta los receptores. Este grupo de equipos son los que componen una "red" de televisión.

¹¹⁹ Véase Murline, Anna. ESTABLECER MODELOS. La Jornada, México, 30 de Mayo de 1994.

Ahora bien, las funciones que realizan los equipos de emisión, se pueden clasificar a su vez en:

a) Los enlaces hertzianos, constituidos por los equipos que transportan las señales eléctricas de imagen y sonido desde los centros de producción hasta los transmisores.

b) Los transmisores, equipos encargados de difundir las señales eléctricas de imagen y sonido hasta los receptores domésticos.

Así es como se forma el conjunto que se denomina "canal de transmisión", en los que existen tres "portadoras", una de imagen, otra de sonido y una tercera para color.

Todo el conjunto de ondas se transmiten en un margen de valores de longitud de onda definido por un número de orden de canal, por ello es que se habla de canal 2, 3, 4, 5, etc.. A su vez, un conjunto de canales constituye una "banda de transmisión" y un conjunto de bandas se denomina con las siglas inglesas que determinan el espectro de frecuencia "VHF" "very high frequency" (muy alta frecuencia) y "UHF" "ultra high frequency" (ultra alta frecuencia).

c) Los reemisores, que atienden a las mismas normas de transmisión que los propios transmisores, utilizando los mismos canales. Cumpliendo la función de repetidor, ya que es un equipo que no puede transmitir por sí mismo un programa; su función consiste en cubrir las zonas de "sombra" del transmisor principal.

d) **Redes de distribución de televisión por cable, que responde al mismo principio de las redes de telefonía; las señales eléctricas de imagen y sonido se distribuye -por cable- hasta el receptor de servicio. Los límites de recepción terminan con los límites físicos de la ciudad donde se instalan.**

c) **Satélites artificiales de comunicación, que han marcado una aceleración en la proximidad temporal, al cubrir al mismo tiempo grandes áreas de la tierra. La puesta en operación de este sistema requiere: el propio satélite, la estación de control y las estaciones terrenas integradas a él.**

Los tipos de satélites de comunicación son:

Los satélites de comunicación punto por punto que supone la transmisión entre dos estaciones terrenas. Estas estaciones suelen enlazar con redes nacionales como centro de distribución de la señal.

Satélites de distribución capaces de interconectar con varias estaciones terrenas, ampliando con su mayor potencia el número de estaciones que pueden transmitir simultáneamente la misma señal.

Satélites de difusión directa, donde la potencia de la señal que emite el propio satélite permite que sea alcanzada directamente por los receptores individuales, sin necesidad del refuerzo que supone una estación terrena, a través de antenas parabólicas.

Por medio de la utilización de satélites una señal emitida, es susceptible de ser captada simultáneamente en cualquier punto de la tierra, con lo que la importancia de la radiodifusión se ha ampliado, hasta constituir una necesidad del mundo moderno.¹²⁰

4.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES

En este apartado, nos referiremos exclusivamente a preceptos constitucionales, siguiendo un orden consecutivo que nos permita conocer los fundamentos que en particular tienen relación directa con nuestro estudio.

Dentro del título primero de la carta magna, encontramos en su capítulo I, de las garantías individuales:

Artículo 1.- "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Artículo 3.- "La educación que imparte el Estado - Federación, Estados. Municipios -, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia".

¹²⁰ Véase Riveline, Claude. LA INFORMACIÓN COMO NUEVO PODER: EL EJERCICIO DEL PODER EN TIEMPO REAL. La Jornada, México 30 de Mayo de 1994.

Artículo 5.- "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial".

Párrafo segundo ... "La ley determinara en cada Estado cuales son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo ... "

Artículo 6.- "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público: el derecho a la información será garantizado por el Estado".

Artículo 14.- "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona de persona alguna.

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

En los juicios de orden criminal queda prohibido imponer simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no este decretada por una ley expresamente aplicable al delito que se trata.

En los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho".

Artículo 16.- "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, sino por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquellas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha la excepción de los casos de flagrante delito en que cualquier persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndoles sin demora a disposición de la autoridad inmediata.

Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su mas estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo, que solo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente deben limitarse las

diligencias, levantándose al concluir una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar citado, o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

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.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos, y otras prestaciones, en los términos que establece la ley marcial correspondiente".

Artículo 27 párrafo cuatro ... "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y lo zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados para la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la composición de rocas, cuando su explotación necesite trabajos

subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materiales susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional".

Párrafo sexto ... "En los casos a que se refieren los párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales o sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en términos que señale la ley reglamentaria respectiva".

Artículo 28 párrafo cuarto ... "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos,

telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación via satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; ... "

Párrafo sexto ... "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por si o con los sectores social y privado".

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

Párrafo décimo ... "La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante la ley".

Dentro del título segundo, capítulo II, de las partes integrantes de la Federación y del Territorio Nacional, encontramos:

Artículo 42.- "El Territorio Nacional comprende:

Fracción VI ... El espacio situado sobre el Territorio Nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional".

En el título tercero, capítulo III, sección III, de las facultades del Congreso:

Artículo 73.- "El Congreso tiene facultad:

Fracción XVII ... Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal".

Artículo 76.- "Son facultades exclusivas del Senado:

Fracción I ... Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rinda al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión".

Dentro del mismo título tercero, capítulo III, del Poder Ejecutivo:

Artículo 89.- "Las facultades y obligaciones del Presidente. son las siguientes:

Fracción I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;"

Artículo 92.- "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Para finalizar, encontramos en el título séptimo, prevenciones generales:

Artículo 133.- "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de la toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

4.3 EVOLUCIÓN LEGISLATIVA

En México, se dieron los primeros ensayos de emisión unitaria y recepción colectiva en el año de 1921, en la ciudad de Monterrey.

"Es un hecho que a estas alturas, los ingredientes eran la voz, la música, el canto y los efectos onomatopéyicos de la composición audica"¹²¹

¹²¹ Albert, Pierre y Tudesq, Andre-Jean. HISTORIA DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN. Edit.Fondo de Cultura Económica. México, 1982. p.230.

"La radiofonía evoluciona a través de transmisiones que la música y la palabra, aunados al talento se instalaron en el gusto de la población".¹²²

Hasta ese momento, el Estado solo es espectador del desarrollo de las ideas y la práctica de los experimentos que se realizan en la esfera de la actividad privada.

El advenimiento de la televisión, tomo por sorpresa a nuestro país; los primeros ensayos coincidieron con el final del sexenio del Presidente Miguel Alemán. Y no es sino hasta la década de los sesenta en que la televisión a color es también una realidad.

Al principio, radio y televisión, se entregaron simplemente a la celebración de su advenimiento, pero su pronto desarrollo y su éxito comercial y tecnológico, provocó una bifurcación de objetivos, el unitario del vendedor manejado por la empresa y el múltiple representado por la difusión cultural.¹²³ Mientras el primer grupo, se convirtió en poderoso, el segundo quedo a la zaga.

Desde entonces se abrió una etapa caracterizada por las dos corrientes, la radiodifusión comercial y la que patrocina el Estado a través de sus órganos especializados.

"Lo que en un principio figura en simples permisos para experimentación, mas tarde se convierte en una legitima fuente de explotación comercial. Bajo este

¹²² Rebell Corella, María Antonieta, et al. PERFILES DEL CUADRANTE (EXPERIENCIAS DE LA RADIO). Edit. Trillas, México, 1987. p.35.

¹²³ Cfr idem p.80.

criterio se inspiran todos los ordenamientos a partir de la primera Ley Federal de Radio y Televisión".¹²⁴

Los preceptos que rigen las distintas esferas del Poder Público, evolucionan con diversos grados de celeridad, pero en el campo de la electrónica aplicada a los recursos audiovisuales, las normas difícilmente se transforman a la velocidad que lo hacen la ciencia y la tecnología.

Dentro del plano ideológico, podemos afirmar que, la concepción del funcionamiento que debe tener la radio y televisión en México, se encuadra dentro de la ideología liberal de los Derechos del Hombre.

El régimen del Presidente Miguel Alemán, se dio cuando la vía de la economía mixta estaba implantada en México; este periodo es determinante en el desarrollo de la televisión en nuestro país, pues el Gobierno decide otorgar a empresas privadas la concesión, manteniéndose a distancia e intentando ejercer el control de la explotación exclusivamente por vía legislativa.

Durante este periodo, el Gobierno Mexicano aprobó una serie de Convenciones Internacionales y regionales sobre medios de difusión que eran resultado de iniciativas presentadas en organismos internacionales dominados en gran parte por los Estados Unidos.¹²⁵ Podríamos afirmar que la concepción del

¹²⁴ SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. MEMORIA SUBSECRETARÍA DE RADIODIFUSIÓN. 1970 - 1976. Edit. SCT. México, 1976. p.25.

¹²⁵ Martínez Medellín, Francisco. TELEvisa: SIGA LA HUELLA. Edit. Instituto Politécnico Nacional. Ed. 2a. México, 1992. p.107.

Presidente Miguel Alemán, coincidía con la que tenían en esa época los concesionarios de la industria. No deja de ser significativa la asociación del Presidente Alemán con la industria de la televisión, que tiene entre otras consecuencias, que su hijo pasara a formar parte del comité directivo de la televisión privada, primero en Telesistema Mexicano y posteriormente en Televisa.¹²⁶

Con Adolfo Ruíz Cortines (1952 - 1958), el Estado toma distancia frente a los intereses de los concesionarios de la industria, establece un sistema fiscal más riguroso para estos y trata de ejercer un mayor control por vía legal, pero sin tocar el principio de la concesión a empresas privadas ni el carácter comercial de la misma.

Adolfo Ruíz Cortines, comprendió la necesidad de establecer otro tipo de televisión y funda el canal 11, ligado a la Secretaría de Educación Pública a través del Instituto Politécnico Nacional. Así el gobierno de Adolfo Ruíz Cortines trató de encuadrar a la televisión como instrumento de interés público y ello se traduciría en la obligación de esta para integrarse a las campañas sociales y políticas del gobierno.¹²⁷

Con Adolfo López Mateos (1958 - 1964), se observa el interés del Estado por ejercer un control más estricto sobre la industria de la radiodifusión. Precisamente en este periodo es aprobada la Ley Federal de Radio y Televisión, esta ley llega así diez años después de la introducción de la televisión al país.¹²⁸

¹²⁶ Idem. p.108.

¹²⁷ Idem. p.109.

¹²⁸ Idem.

En este orden de ideas, la ley consagra la forma institucional que ya había tomado la televisión en México y la utilización social que hasta esos momentos cumplía.

El régimen del Presidente López Mateos, en el marco de la ley declara un impuesto de treinta minutos diarios en todas las estaciones comerciales para uso del Gobierno Federal, a fin de transmitir programas de difusión social.

Con Gustavo Díaz Ordaz (1964 - 1970) se aprecia que la posición que toma el gobierno es, al principio, condescendiente, debido en gran parte a los preparativos de los Juegos Olímpicos de 1968. El Estado estrecha sus lazos con la industria de la radiodifusión y da un apoyo considerable a los concesionarios de la televisión en una política que da prioridad a la modernización tecnológica, lo que implica la construcción de una importante infraestructura de comunicaciones, en especial lo que se refiere a la red de microondas, con vista a la transmisión de los Juegos Olímpicos vía satélite.

Posteriormente, el Estado interviene por vía impositiva y establece un impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes de dominio directo de la Nación, que aplicaría el 25% sobre sus ingresos brutos. Este impuesto da lugar a una serie de protestas y presiones por parte del sector concesionario y, tan sólo seis meses después, el Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades, en el 12.5% del tiempo diario de transmisión de todas las estaciones para uso de las

instituciones gubernamentales. Hecho sin precedentes en México, el grupo de concesionarios logra negociar y modificar el efecto de la política impositiva del Estado.¹²⁹

Con Luis Echevarría Álvarez (1970 - 1976), se establecen reformas que afectan a los medios de comunicación, incluyendo prensa escrita e industria cinematográfica. Es durante este sexenio, que se realiza la fusión de los concesionarios privados de la televisión comercial, creándose con ello Televisa, en contraposición, el Estado adquiere Canal 13. Mientras la política gubernamental a variado de acuerdo con los programas políticos sexenales, los concesionarios tienen una continuidad dictada por el desarrollo de la industria, siendo así sus propios intereses económicos el pilar de sus políticas de desarrollo y difusión.¹³⁰

Con José López Portillo (1976 - 1982), se intenta establecer un nuevo compromiso con los diferentes sectores de la población. Durante este periodo se demanda a los medios una mayor responsabilidad frente a los problemas nacionales. Así, con una política conciliadora trata de encontrar el justo medio entre las necesidades sociales y los intereses de los concesionarios. Un paso significativo en cuanto a la función social de los medios de difusión se da en la vía legislativa, a finales de 1977, al reformarse el artículo 6 de la Constitución, incluyendo el Derecho a la Información como una garantía individual: por otra parte, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, contempla la participación de los diferentes partidos políticos en los medios de difusión masiva.¹³¹

¹²⁹ Idem. p. 113.
¹³⁰ Idem. p. 115.
¹³¹ Idem. p. 117.

Con Miguel de la Madrid Hurtado (1982 - 1988), el gobierno conserva la propuesta de comprometer a los medios de comunicación con los diversos sectores sociales, sin que ello implique cambios significativos en la legislación sobre la materia.¹³²

Con Carlos Salinas de Gortari (1988 - 1994), la política gubernamental se orienta definitivamente a un sistema económico neoliberal, donde las instituciones creadas por la economía mixta se han visto considerablemente reducidas, en este periodo se llevo a cabo la privatización de Canal 13 y otros medios, lo que debe reflejarse en una modernización en cuanto a la función social asignada a los medios de comunicación masiva, que podría concretarse durante los próximos años.

Con Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 -) , la política del gobierno continúa aplicando un sistema económico neoliberal que reduce las instituciones estatales: en cuanto a los medios de comunicación, se modifica el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, se decreta la Ley Federal de Telecomunicaciones y se establece un procedimiento especial para obtener concesión para la instalación, operación ó explotación de redes públicas de telecomunicaciones interestatales, al amparo de dicha ley federal. Tales modificaciones permiten la participación de inversiones privadas en materia de telecomunicaciones y comunicación vía satélite.¹³³

... Véase Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, capítulo II, apartado 2.2.8.; y comentarios que sobre este punto expresaron los candidatos a la presidencia de la República, con motivo del día de la libertad de expresión, los días 6 y 7 de Junio de 1994.

... Véase Plan Nacional de Desarrollo, 1995 - 2000. Ernesto Zedillo Ponce de León. Apartado 3.12. p.69.

4.4 LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN

En el año de 1923 se inició, ya fuera del ámbito experimental, la radiodifusión en México, con una estación que transmitía programas en vivo tres noches cada semana. En 1930 había en México siete radiodifusoras operando con regularidad y para 1940, eran ya ochenta y nueve las estaciones de AM en servicio. Entre 1941 y 1950, se crearon ciento doce nuevas estaciones y para 1960, otras ciento cincuenta y uno. Con respecto a FM, eran diez las estaciones en funcionamiento en esa fecha. Por lo que a la televisión se refiere, esta se introdujo en el país en 1950 y para finales de la década funcionaban veinte estaciones en la República Mexicana.¹³⁴

Correspondió a la antigua Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, con base en la Ley de Vías Generales de Comunicación, autorizar el establecimiento de las radiodifusoras y supervisar su instalación y funcionamiento, que se realizaban a través de la Dirección General de Telégrafos Nacionales. En 1933 se llevó a cabo la fusión de correos y telégrafos y el 13 de Febrero de 1941, se creó el Departamento de Telecomunicaciones.

El 24 de Diciembre de 1958, desaparece la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y se crean, por un lado la Secretaría de Obras Públicas y por otro la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a partir de allí se atribuyó a esta última todo lo referente al otorgamiento de concesiones y permisos para explotar sistemas y servicios telegráficos, comunicaciones inalámbricas, estaciones de radio y televisión, etcétera.

¹³⁴ Cfr. SCT. Memorias ... op.cit. p.281.

La disposición constitucional del dominio directo del espacio territorial por parte de la nación, en relación con el rápido desarrollo de la radiodifusión y la influencia que en el público tiene la radio y televisión, dieron origen a la Ley Federal de Radio y Televisión, que inicio su vigencia a partir del 19 de Enero de 1960, para cumplir la función social de normar jurídicamente las transmisiones por estos medios, así como garantizar el ejercicio del derecho a la información.¹¹⁵

4.4.1 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

El título primero de la Ley Federal de Radio y Televisión, en su capítulo único, establece los principios fundamentales en la materia haciendo referencia inicialmente al dominio directo por parte de la nación de su espacio territorial, asignándole así mismo las condiciones de inalienable e imprescriptible. En cuanto al uso del espacio, expresa que sólo podrá hacerse por concesión o permiso del ejecutivo. Asigna a la industria de la radio y televisión un amplio marco de procedimientos técnicos posibles y en su artículo 4 dice: "La radio y la televisión constituyen una actividad de interés público; por lo tanto el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social".

Los principios enunciados anteriormente, tienen una clara relación con las bases constitucionales mencionadas con anterioridad (4.2) de donde derivan su validez, asimismo, se relacionan con la Ley de Vías Generales de Comunicación en

¹¹⁵ Derecho que se elevó a rango constitucional con carácter de garantía individual en 1977.

lo referente a la explotación del espacio territorial como vía, y con la ley que rige el impuesto que nos ocupa.

La función social de la industria, la señala el artículo 5, que dice: "La radio y la televisión tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de convivencia humana". Para tal efecto, asigna al Ejecutivo Federal promover la transmisión de programas de divulgación con fines de orientación social, cultural y cívica. Así como otorgar facilidades a las estaciones que sean susceptibles de ser captadas en el extranjero.

Relacionamos estos principios tanto con las bases constitucionales de las que toman su validez y derivan su orientación, como con los propios fines que persigue el Estado, a saber: seguridad, justicia y bien común. Considerando, que la estructura jurídica de la materia debe estar orientada a lograr tales fines de modo que quede plenamente comprobada su eficacia.

4.4.2 JURISDICCIÓN Y COMPETENCIAS

El título segundo de la ley, dentro de su capítulo único, en su artículo 8, señala: "Es de jurisdicción federal todo lo relativo a la radio y la televisión".

La ley asigna competencia a las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, de Gobernación, de Educación Pública y de Salubridad y Asistencia, en lo relativo a sus respectivos sectores.

En este orden de ideas, compete a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, otorgar y revocar, así como declarar la nulidad o caducidad de concesiones y permisos, autorizar y vigilar técnicamente las estaciones y servicios, fijar el mínimo de las tarifas para estaciones comerciales, intervenir en los actos que afecten el régimen de propiedad de las emisoras, imponer las sanciones que le corresponda y otras que le confieran las leyes. Lo anterior se encuentra comprendido en el artículo 9 de la ley.

Corresponde a la Secretaría de Gobernación, vigilar las transmisiones, coordinar el funcionamiento y la eficacia de las transmisiones, imponer las sanciones que correspondan, otras que le confieran las leyes, de acuerdo con lo expresado en el artículo 10 en relación con lo establecido en el Reglamento de la Ley de la materia que se refiere a las atribuciones de esta Secretaría, que ejerce por conducto de las direcciones generales de información y cinematografía.

Son atribuciones de la Secretaría de Educación Pública, promover y organizar la enseñanza por estos medios, la promoción de los valores cívicos, culturales y la propiedad del idioma nacional, así como proteger los derechos de autor, certificar la aptitud de los locutores, imponer las sanciones correspondientes y otras que les confieran las leyes, como lo establece el artículo 11.

Compete a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, autorizar la propaganda relativa al ejercicio de la medicina y sus actividades conexas, así mismo, la referente a la propaganda de comestibles, bebidas, artículos de higiene, etc. ..., orientar a la sociedad en favor de la salud pública, imponer las sanciones que

corresponden y las demás que le confieran las leyes, de acuerdo a lo establecido por el artículo 12.

4.4.3 CONCESIONES, PERMISOS E INSTALACIONES

El título tercero de la ley está dedicado a concesiones, permisos e instalaciones, empleando su capítulo primero únicamente a concesiones y permisos, destacamos que las diferencias esenciales de estas figuras han sido señaladas en el capítulo tercero (3.2), por lo que nos referiremos directamente al contenido de la Ley Federal de Radio y Televisión.

4.4.3.1 CONCESIONES Y PERMISOS

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinará la naturaleza y propósito de las estaciones, las cuales podrán ser comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole, de acuerdo a lo señalado por el artículo 13 del ordenamiento. Es necesario destacar que sólo las estaciones comerciales requieren de concesión para su funcionamiento, mientras las estaciones de otra índole solo requieren de permiso, conforme a lo señalado en el artículo 14.

Las estaciones repetidoras son consideradas como nuevas y en consecuencia, habrán de cumplir con todos los requisitos de estas para operar, de acuerdo al artículo 15.

Centrando nuestra atención en las concesiones, el artículo 16 se refiere al término de estas, señalando que el mismo no podrá exceder de treinta años y podrá ser refrendada para el mismo concesionario con preferencia a terceros. Consideramos que tal término en relación con los avances tan dinámicos de la tecnología es excesivo, ya que comprometen un bien de la nación por un espacio de tiempo que rebasa por mucho el necesario para verificar los resultados que se hayan obtenido con la misma. Ahora bien, las solicitudes que se hagan, solo serán admitidas si previamente el ejecutivo federal lo determina por conducto del Diario Oficial, de acuerdo a lo establecido por el artículo 17.

El artículo 18, hace referencia a un depósito o fianza que deberá garantizar la continuación de los trámites, señalando que para el efecto de que estos no se concluyan, la garantía se aplicará al erario federal. El monto del depósito señalado es de 2,000.00 a 10,000.00 pesos, y el de la fianza de 5,000.00 a 50,000.00. Consideramos de suma importancia la actualización de tales importes, ya que la explotación comercial de tales concesiones supone una amplia posibilidad de recuperación de estos montos.

El ejecutivo federal estudiara cada solicitud, otorgando un plazo de treinta días para efecto de que pudieran presentarse objeciones. Una vez otorgada la concesión, esta se publicará en el Diario Oficial y se fijará el monto de la garantía para el cumplimiento de las obligaciones de acuerdo a lo señalado por el artículo 19. Tales garantías habrán de constituirse en Nacional Financiera, conforme a lo señalado en el artículo 20 del ordenamiento en cuestión.

En este orden de ideas, el artículo 21 señala: "Las concesiones contendrán, cuando menos, lo siguiente:

- a) Canal asignado.
- b) Ubicación del equipo transmisor.
- c) Potencia autorizada.
- d) Sistema de radiación y sus especificaciones técnicas.
- e) Horario de funcionamiento.
- f) Nombre, clave o indicativo.
- g) Término de su duración".

Las características de la concesión no podrán alterarse, sino en virtud de resolución administrativa o en cumplimiento de resoluciones judiciales, tal como lo determina el artículo 22.

El artículo 23 dice: "No se podrá ceder, ni de manera alguna gravar, dar en fideicomiso o enajenar total o parcialmente la concesión, los derechos en ella conferidos, instalaciones, servicios auxiliares, dependencias o accesorios, a un gobierno o persona extranjeros, ni admitirlos como socios de la empresa concesionaria". En este mismo tenor, y en caso de adquisición de acciones y

participación por gobierno o persona extranjeros quedaran sin efecto pasando a dominio de la nación los derechos que represente sin mediar indemnización, conforme a lo señalado por el artículo 24.

En referencia a los permisos necesarios para las estaciones de naturaleza diversa de la comercial, la ley hace la misma exclusión señalando que sólo podrán otorgarse a ciudadanos mexicanos o empresas cuyos socios sean mexicanos. A este respecto, coincidimos con la apreciación del maestro Jorge Olivera Toro, quien señala tales disposiciones como un mero prurito de la ley, si se considera que la inversión extranjera en esta materia es de suma importancia, así mismo, no toma en cuenta el mero aprovechamiento del tiempo de transmisión, el cual si puede ser usado por empresas de origen extranjero. Tal es el caso de la empresa C.V.C., que se dedica a la comercialización de productos por televisión, y que ocupa la mayor parte de la programación de canal 4.¹³⁶

La ley permite el traspaso de concesiones y permisos vigentes en el supuesto contenido en el artículo 26.

Por su parte, el artículo 27 señala: "Para que una concesión pueda ser transmitida por herencia o adjudicación judicial o cualquier otro título, se requerirá que los causahabientes reúnan la calidad de mexicanos".

Ahora bien, en caso de que un convenio internacional afecte el empleo de un canal, el concesionario tiene derecho a un canal equivalente conforme a lo señalado por el artículo 28.

¹³⁶ Cfr. Olivera Toro, Jorge. op.cit. p.249 y ss.

4.4.3.2 NULIDAD, CADUCIDAD Y REVOCACIÓN

Dentro del mismo título, la ley dedica su capítulo segundo a los aspectos relacionados con las formas de nulidad y extinción que operan en este tipo de concesión, y lo relacionamos directamente con lo señalado en el capítulo anterior (3.6).

El artículo 29 se refiere a la nulidad señalando: "Son nulas las concesiones y los permisos que se obtengan o se expidan sin llenar los trámites o en contravención con las disposiciones de esta ley y sus reglamentos".

Las causas de caducidad de las concesiones otorgadas se encuentran enumeradas por el artículo 30, donde destaca como causa principal, la consideración de los plazos para funcionamiento de las mismas en el caso de no cumplirlo.

En cuanto a la revocación, el artículo 31 señala nueve incisos, que enumeran los supuestos por los cuales una concesión sería revocada. Lo anterior se relaciona con el contenido de la Ley de Vías Generales de Comunicación, que se refiere a caducidad y rescisión de concesiones y contratos y a revocación en el caso de los permisos en sus artículos 29, 30, 31 y 32.

Es necesario consignar que para el caso de que estos supuestos operen, el concesionario perderá en favor de la nación, el importe de la garantía a la que se

refiere el artículo 18, ahora bien, en cuanto a la propiedad de los bienes, el ejecutivo federal tiene en todo tiempo el derecho de adquirirlos, previo pago del valor asignado a los mismos por peritos que conforme al procedimiento en materia de expropiación determinen.

Tanto caducidad como revocación, serán declaradas administrativamente de acuerdo con el procedimiento señalado por el artículo 35 del ordenamiento. Quedando el beneficiario de una concesión declarada caduca, imposibilitado para obtener una nueva por un periodo que puede variar, dependiendo de la causa que originó tal declaración, lo anterior se encuentra consignado por los artículos 32, 33, 34, 35 y 36.

En referencia a los permisos, el artículo 37 enumera las causas por las cuales podrán ser revocados observando así mismo lo señalado por el artículo 35 en cuanto a procedimiento.

4.4.3.3 INSTALACIONES

El capítulo tercero de este título se refiere a las instalaciones, las cuales se construirán de acuerdo con los requisitos técnicos que fije la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que dictará además todas las medidas que juzgue convenientes para la seguridad y eficiencia técnica, tomando en cuenta los cálculos que presente el concesionario, de conformidad con los planos aprobados. Lo anterior se encuentra contenido en los artículos 40, 41, 42, 43, 44 y 45, y se relacionan con el capítulo VII de la Ley de Vías Generales de Comunicación,

artículos 48, 49 y demás relativos a la explotación de una vía general de comunicación.

4.4.4 FUNCIONAMIENTO

El título cuarto del ordenamiento en la materia, se refiere al funcionamiento que deberán tener las estaciones de radio y televisión, mismo que se encuentra estructurado en cinco capítulos.

4.4.4.1 OPERACIÓN

El capítulo primero del título cuarto de la ley, se refiere a la operación, que comprende, la sujeción de las estaciones a determinados horarios, de los casos de suspensión de servicios y reinstalación de los mismos, potencias autorizadas e interferencias que pudieran causarse entre estaciones nacionales e internacionales. Lo anterior se encuentra consignado en los artículos 46, 47, 48, 49, 50, 51 y 52.

4.4.4.2 TARIFAS

El capítulo segundo del título cuarto hace referencia a las tarifas a las que se sujetaran las radiodifusoras para el cobro de los servicios de transmisión al público.

Corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes fijar el mínimo de dichas tarifas y vigilar su aplicación. Lo anterior se encuentra contenido en los artículos 53, 54, 55, 56 y 57.

Las tarifas a las que se hayan sujetas las estaciones, pueden ser consideradas propiamente como el costo de los tiempos de transmisión, quedando sujetas a una clasificación de horarios, en relación a este punto en particular, consideramos de suma importancia destacar los estudios que en este sentido se han realizado por diversos investigadores, quienes coinciden en que los tiempos de transmisión en las estaciones radiodifusoras responden a las fluctuaciones de mercado como si se tratara de una mercancía concreta, por lo que son los indicadores de audiencia los que determinan los costos de dichos tiempos.¹³⁷

4.4.4.3 PROGRAMACIÓN

El capítulo tercero de este título, se encuentra dedicado a la programación que comprende lo relativo al contenido de las transmisiones. Establece el derecho de información y la libertad de expresión por tales medios en el artículo 58.

Así mismo, el artículo 59 nos señala: "Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración de hasta treinta minutos continuos o discontinuados, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de radio y televisión". En este mismo sentido, el artículo 60, se refiere a la obligación de la transmisión gratuita de boletines de cualquier autoridad y mensajes en que se solicite auxilio. En relación a los horarios

¹³⁷ Véase Rebeil Corella, María Antonieta. Et al. PERFILES DEL CUADRANTE. EXPERIENCIAS DE LA RADIO. Edit. Trillas, México, 1989.

que deberán tener dichas transmisiones, se escuchará al concesionario a efecto de que sean fijados de acuerdo con este, según lo señala el artículo 61.

La ley se refiere a una operación técnica en que todas las estaciones transmiten en la misma frecuencia en los siguientes términos según el artículo 62 que dice: "Todas las estaciones de radio y televisión en el país estarán obligadas a encadenarse cuando se trate de transmitir informaciones de trascendencia para la nación, a juicio de la Secretaría de Gobernación".

Los numerales siguientes consignan una serie de prohibiciones que se refieren al tipo de transmisiones que no deberán hacerse, a este respecto coincidimos con lo señalado por Raúl Cremoux, en el sentido de que el contenido de las prohibiciones es sumamente difícil de determinar, lo que las deja prácticamente sin efecto.¹³⁸ En este sentido, corresponde a la Secretaría de Gobernación la evaluación de dichas transmisiones, así como a la Secretaría de Salubridad y Asistencia en lo relativo a las autorizaciones de propaganda relativa a este sector.

En el contenido del artículo 75, se consigna la obligatoriedad del uso del idioma español, así como el artículo 76 obliga a los concesionarios a la transmisión regular de las señales de identificación de las estaciones.

Consideramos oportuno señalar que en lo relativo a la programación de los canales de radio y televisión, se han realizado diversos estudios que indican la dificultad para establecer la congruencia que existe entre el tenor del ordenamiento

¹³⁸ op.cit. p.171 y ss.

y la programación diaria de las estaciones en funcionamiento, en este orden de ideas, es conveniente observar que la programación de las estaciones responde a diversos intereses que orientan el contenido de la misma.¹³⁹

Por lo anteriormente señalado, consideramos de importancia la regulación de la programación en base a los horarios de transmisión, ya que la actual normatividad se refiere exclusivamente a los contenidos de la programación.

En este apartado, la ley de referencia tiene estrecha relación con las leyes electorales diversas en las que se ha considerado a la radiodifusión como el vehículo de mayor aprovechamiento para la difusión de los postulados de los partidos políticos.

4.4.4.4 DE LAS ESCUELAS RADIOFÓNICAS

El capítulo cuarto del título de referencia, esta dedicado a las escuelas radiofónicas, el artículo 81 dice: "Las escuelas radiofónicas constituyen un sistema de estaciones emisoras y receptoras especiales para los fines de extensión de la educación pública, en los aspectos de difusión cultural, instrucción técnica, industrial, agrícola, alfabetización y orientación social".

¹³⁹ Véase Bobbio, Norberto. EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1991. Y Smith, Anthony. LA GEOPOLÍTICA DE LA INFORMACIÓN. COMO LA CULTURA OCCIDENTAL DOMINA AL MUNDO. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1986.

Así mismo, corresponde a la Secretaría de Educación Pública dictar las disposiciones relativas a este sistema, y a las organizaciones que se inscriban en el mismo, la instalación de los equipos.

Es importante mencionar que en relación con el sistema al que se refieren los artículos 81, 82 y 83, se han realizado intentos que carecen de continuidad y que han resultado ineficientes: vista la efectividad de los medios electrónicos en la difusión de ideas, resulta de gran importancia considerar el potencial que abriría para las diversas organizaciones sociales, y en particular para las comunidades indígenas.

4.4.4.5 DE LOS LOCUTORES

El capítulo quinto se encuentra dedicado a los locutores, calidad que adquieren quienes cuenten con un certificado de aptitud, sólo los locutores mexicanos podrán trabajar en las estaciones de radio y televisión y en casos especiales la Secretaría de Gobernación puede autorizar a locutores extranjeros conforme a lo señalado por los numerales 84 y 85.

El artículo 86 dice: "Los locutores serán de dos categorías:

"A" y "B". Los locutores de la categoría "A" deberán comprobar que han terminado sus estudios de bachillerato o sus equivalentes, y los de categoría "B", los estudios de enseñanza secundaria o sus equivalentes; unos y otros cumplirán, además, con los requisitos que establezca el reglamento".

Por otra parte, están considerados los cronistas y comentaristas, quienes deberán presentar un certificado que acredite su capacidad para la actividad especial a la que se dediquen.

Estimamos de suma importancia, la profesionalización de esta actividad, ya que se trata no solo de la presentación y conducción de los programas, sino que va mas allá cuando se trata de la expresión de ideas y opiniones, que por el número de receptores debería encontrarse mejor respaldada.

4.4.5 COORDINACIÓN Y VIGILANCIA.

El título quinto de la ley en la materia, se refiere a la coordinación y vigilancia, para tal efecto queda dividido en dos capítulos.

4.4.5.1 ORGANISMO COORDINADOR

El artículo 90 dice: "Se crea un organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación denominado Consejo Nacional de Radio y Televisión, integrado por un representante de dicha Secretaría, que fungirá como Presidente, uno de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, otro de la de Educación Pública, otro de la de Salubridad y Asistencia, dos de la industria de la Radio y la Televisión y dos de los trabajadores".

Las atribuciones del Consejo se encuentran consignadas en el artículo 91, y en general se refieren a las actividades de consulta para el ejecutivo en lo relacionado con la radio y la televisión.

4.4.5.2 INSPECCIÓN Y VIGILANCIA

Corresponde a las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Gobernación todo lo relativo a la inspección y vigilancia, para tal efecto, podrán practicar visitas de inspección técnica para determinar si el servicio es satisfactorio y si se presta con las especificaciones señaladas, las mismas se practicarán en presencia del concesionario o permisionario, dentro de las horas de funcionamiento de las estaciones, con personal a su cargo y conforme a orden expresa de la Secretaría facultada para ello.

El artículo 100 dice: "Los datos que el personal de inspección obtenga durante o con motivo de su visita, tendrán carácter de confidenciales y sólo se comunicaran a la Secretaría que haya ordenado la práctica de esa diligencia o el Consejo Nacional de Radio y Televisión, para los efectos legales correspondientes".

4.4.6 INFRACCIONES Y SANCIONES

El título sexto y último del ordenamiento que nos ocupa, esta dedicado a las infracciones y sanciones, para tal efecto, dentro de su capítulo único enumera en su artículo 101 los supuestos que habrán de considerarse infracciones, refiriéndose a la realización de actos que contravengan lo dispuesto por la propia ley.

En cuanto a las sanciones, establece un castigo de tres días a cuatro años de prisión y multa de \$1,000.00 a \$50,000.00, para quienes dañen una estación de radio o televisión, que para el caso que sea causa del uso de explosivos o materias incendiarias, la prisión será de 5 a 10 años.

Las multas que establece la ley, varían dependiendo de la infracción de que se trate, para imponer dichas sanciones, la autoridad administrativa oír al o los presuntos infractores y dictará la resolución que corresponda.

CAPÍTULO 5
RÉGIMEN TRIBUTARIO DE LOS CONCESIONARIOS.

- 5.1 BASES CONSTITUCIONALES DE LAS CONTRIBUCIONES
- 5.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS IMPUESTOS
- 5.3 IMPUESTO SOBRE SERVICIOS EXPRESAMENTE
DECLARADOS DE INTERÉS PÚBLICO POR LEY, EN LOS
QUE INTERVENGAN EMPRESAS CONCESIONARIAS DE
BIENES DEL DOMINIO DIRECTO DE LA NACIÓN.

5.1 BASES CONSTITUCIONALES DE LAS CONTRIBUCIONES

Las bases constitucionales se presentan desde el momento en que la sociedad se ha dado su carta constitucional, el ordenamiento jurídico del cual se derivan todas las leyes consideradas secundarias con respecto a ella, entre otras las impositivas. Sobre dichas base se encuentra la seguridad de la sociedad como fin del Estado, el cual. debe ceñir su comportamiento al respecto de tales bases.

En este apartado nos referiremos a preceptos constitucionales que enunciamos en forma consecutiva; inicialmente al artículo 31, fracción IV, que dice: "Son obligaciones de los mexicanos: I... II... III... IV. Contribuir para los gastos públicos. así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

La Constitución señala en su artículo 65, párrafo primero: "El Congreso se reunirá a partir del 1o. de noviembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de abril de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias".

En el artículo 71: "El derecho de iniciar leyes y decretos compete: I. Al Presidente de la República; II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y III. A las legislaturas de los Estados".

El artículo 72: "h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados;". Que se relaciona con los incisos e) y f) del mismo artículo, así como con el 89-I, 92 constitucionales y el 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en cuanto al refrendo y promulgación; y con los artículos 4 y 5 del Código Civil en relación con los sistemas de iniciación de la vigencia. Y con el artículo 7, del Código Fiscal de la Federación que se refiere a la vigencia de las disposiciones fiscales.

El artículo 73 constitucional: "El Congreso tiene facultad: ... VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; ... XXIX-A. Para establecer contribuciones".

Y el artículo 74: "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ... IV. Examinar discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior".

En el título quinto de la Constitución Política, el artículo 117 dice: "Los Estados no pueden en ningún caso: ... VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;".

El numeral 118: "Tampoco pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión: I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones:".

Por lo anteriormente señalado, podemos afirmar que en materia de contribuciones o impuestos, ingresos, egresos y presupuestos, es la Cámara de Diputados exclusivamente de acuerdo a la Constitución, la que esta facultada para tratarla, al requerirse que toda ley impositiva sea formalmente legislativa. Relacionamos lo anterior con el artículo 5 del Código Fiscal de la Federación, que se refiere a la interpretación y aplicación de normas fiscales, y que dice en su párrafo primero: "Las disposiciones fiscales que establezcan carga a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa". Y que se observa opuesta en sentido formal al Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades, que trataremos más adelante.

"Nuestra Constitución recoge la posibilidad de que el Poder Ejecutivo emita disposiciones que tengan igual jerarquía que las expedidas por el Poder Legislativo, que inclusive, puedan reformar o derogar a estas últimas, y que la doctrina denomina Decreto-Ley y Decreto-Delegado, comprometidos en los artículos 29 y 131 constitucionales, respectivamente".¹⁴⁰

¹⁴⁰ Margain Manatou, Emilio. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO. Ed. Décima. Edit. PORRUA, S. A., México 1991, p.62.

"Las leyes de ingresos, lo mismo que las de egresos, tienen un período fijo de vigencia, un año fiscal .. como se deduce de la naturaleza de los presupuestos, que deben formularse anualmente..."¹⁴¹

La Ley de Ingresos de la Federación, es el acto legislativo que determina los ingresos que el Gobierno Federal esta autorizado para recaudar en año determinado, constituye por lo general, un catálogo de conceptos por virtud de los cuales puede percibir el Gobierno ingresos, sin especificar los elementos de los diversos impuestos.

No hay duda que las leyes reguladoras de cada tipo de ingreso tienen carácter de ley tanto en el sentido formal, como acto del Congreso, como en el aspecto material en cuanto son actos creadores de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales. Sergio Francisco de la Garza, opina: "el Congreso no tiene dos facultades distintas para expedir, por una parte, las leyes especiales de impuestos y por la otra, la ley general de ingresos, sino ... no hay mas que una sola facultad".¹⁴²

La ley que crea un impuesto, no debe su vigencia a la Ley de Ingresos, ambas tienen la misma categoría, la Ley de Ingresos simplemente tuvo su origen en la idea de ahorrar tiempo al Congreso de la Unión.¹⁴³

¹⁴¹ Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXX. p.2276
¹⁴² Garza, Sergio Francisco de la. op.cit. p.103.
¹⁴³ Cfr. Margain Manatou, Emilio. op.cit. p.56.

Esto significa que el Congreso se vale de un procedimiento práctico para evitar la tarea de discutir y aprobar toda la legislación sobre impuestos año con año, dándole vigencia a cada una de ellas anualmente con la ley general de ingresos. Por lo tanto, si en esa ley de ingresos se omite un renglón impositivo, automáticamente quedaría derogada la ley fiscal reglamentaria en ese renglón.¹⁴⁴

Por otra parte, la jurisprudencia como fuente de nuestra legislación impositiva, tiene gran importancia, ya que la mayoría de las reformas e innovaciones que se introducen en nuestras leyes fiscales, obedecen a sentencias que los órganos jurisdiccionales han emitido en una serie de casos análogos.¹⁴⁵

Los Convenios Internacionales pueden ser fuente de Derecho Fiscal Mexicano de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 133 constitucional únicamente. Dicha fuente cobro especial relevancia el año de 1994, al entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio, firmado por México, Estados Unidos y Canadá.

5.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS IMPUESTOS

Del latín "*impositus*", tributo o carga. Dino Jarach explica: "El tributo es uno de los recursos que se ofrecen al Estado para lograr los medios pecuniarios necesarios al desarrollo de sus actividades", y lo define diciendo: "El tributo es una prestación pecuniaria coactiva de un sujeto (contribuyente) al Estado u otra entidad pública que tenga derecho a ingresarlo". La expresión de Dino Jarach, acepta el

¹⁴⁴ Cfr. Garza, Sergio Francisco de la. op.cit. p.102 y ss.
¹⁴⁵ Cfr. Margain Manatou, Emilio. op.cit. p.63 y ss.

concepto casi unánime, de que el tributo es una prestación pecuniaria, ya que las prestaciones no pecuniarias son excepcionales en los Estados modernos.¹⁴⁶

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo segundo, dice: "Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera: I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo". Conforme a esta disposición, distintos de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Atendiendo al Código Fiscal inmediato anterior al vigente, su artículo 2 decía: "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales para, cubrir los gastos públicos".

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación, de fecha de expedición 30-XII-1938, decía: "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie, que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal".

¹⁴⁶ Jarach, Dino. EL HECHO IMPONIBLE. Ed. tercera. Edit. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1982. p.11.

La definición de Gastón Jeze, "El impuesto es una prestación pecuniaria, requerida de los particulares, por vía de autoridad, a título definitivo y sin contrapartida, con el propósito de cubrir las cargas públicas"¹⁴⁷, de la cual tomamos los elementos siguientes, para su análisis.

El primer elemento es su carácter obligatorio, que se origina en la expedición de una ley; cumpliendo con el principio de legalidad que expresa el aforismo "*nullum tributum sine lege*"; es un acto de soberanía gobernado por disposición de Derecho Público; la facultad impositiva es obligación *ex lege*: solo podrán percibirse los impuestos fijados por la ley.

Cabe destacar que la obligación impositiva no contempla una contrapartida específica entre el pago del importe del impuesto y una compensación directa del Estado en favor del contribuyente. Asimismo, resulta un elemento esencial, que resulte el entero a título definitivo; teniendo además el Estado la posibilidad de exigirlo coactivamente. El Estado, basado en su soberanía y haciendo uso del poder de imperio, por vía formalmente legislativa, crea los impuestos necesarios para cubrir su presupuesto, dirigidos a la satisfacción de necesidades colectivas, pero sin pensar en retribuir necesariamente a los contribuyentes.¹⁴⁸

El artículo 6 del Código Fiscal de la Federación, dice en su párrafo primero: "Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran".

¹⁴⁷ Véanse Serra Rojas, Andrés, *op.cit.* p.36. y Faya Viezca, Jacinto, *op.cit.* p.129.

¹⁴⁸ Cfr. Faya Viezca, Jacinto, *op.cit.* p.131 y ss.

Siguiendo a Dino Jarach, "la relación jurídica sustancial, por la cual el sujeto activo, Estado y otra entidad pública, tiene la pretensión, y el sujeto pasivo o los sujetos pasivos, contribuyentes, la obligación de dar una suma de dinero en cuanto se verifique el hecho que la ley ha previsto", se pone en evidencia que, esta es la relación tributaria de la que se derivan todas las relaciones entre Estado y particulares que sirven a la finalidad de proporcionar al primero las entradas que necesita, y que constituyen propiamente la obligación jurídico tributaria. Donde el contribuyente "es la persona que materialmente cumple ese acto o aquel por cuenta o por interés del cual el acto se cumple, según el derecho positivo de los diferentes países".¹⁴⁹

En este orden de ideas, son elementos de la relación jurídico tributaria: el sujeto activo, titular de la pretensión, el acreedor del tributo; el sujeto pasivo principal o deudor principal del tributo, contribuyente y los otros sujetos pasivos codeudores o responsables del tributo por causa originaria o derivada; el objeto, es decir, la prestación pecuniaria, o sea el tributo; y el hecho jurídico tributario, es decir, el presupuesto de hecho al cual la ley vincula el nacimiento de la relación tributaria.¹⁵⁰

Todas las situaciones y hechos a los cuales se vincula el nacimiento de una obligación impositiva, tienen como característica el representar un estado o movimiento de riqueza y corresponde al criterio financiero del impuesto, es Estado exige una suma de dinero en situaciones que indican una capacidad contributiva. El fundamento jurídico del derecho del Estado al impuesto se deriva de su obligación

¹⁴⁹ Cfr. Jarach, Dino. op.cit. p.47 y ss.
¹⁵⁰ Cfr. idem, p.65 y ss.

de satisfacer el interés colectivo, por una parte, y por otro, que el reparto de la carga tributaria debería hacerse de acuerdo a la capacidad contributiva de cada contribuyente.

Así, los tres principios fundamentales, el financiero, el de legalidad y el de capacidad contributiva, se unen en el concepto del impuesto.

Desde un punto de vista jurídico, todos los presupuestos de hecho de los impuestos tienen naturaleza económica, que se manifiesta como capacidad contributiva. El objeto del impuesto, son las circunstancias o factores económicos en los cuales se basa la acción impositiva, en relación con el hecho generador del crédito fiscal. Es la situación que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal.¹³¹

"La aplicación directa de la base de medida de la obligación al objeto del hecho imponible es una de las características del impuesto". Así, la característica substancial y fundamental del hecho imponible es "la de ser una situación económica reveladora de capacidad contributiva".¹³²

¹³¹ Cfr. Serra Rojas, Andrés. op.cit. p.53 y ss.
¹³² Jarach, Dino. op.cit. p.89.

5.3 IMPUESTO SOBRE SERVICIOS EXPRESAMENTE DECLARADOS DE INTERÉS PÚBLICO POR LEY, EN LOS QUE INTERVENGAN EMPRESAS CONCESIONARIAS DE BIENES DEL DOMINIO DIRECTO DE LA NACIÓN.

Como se ha mencionado, la Ley de Ingresos constituye un catálogo de los impuestos que han de cobrarse en el ejercicio fiscal respectivo: deberá ser aprobada anualmente por el Congreso de la Unión; y condiciona la aplicación de las disposiciones impositivas de carácter específico, que deben estimarse en vigor desde su promulgación hasta que son derogadas.¹⁵³

La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996 se fundamenta en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal, que dice en su párrafo segundo: "El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 82 debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos". Se expide de conformidad a las prescripciones constitucionales, por lo que tienen la misma jerarquía normativa que los ordenamientos fiscales de carácter específico, por lo que pueden en un momento dado, modificar y derogar estas en determinados aspectos que se consideren necesarios, para una mejor recaudación impositiva.¹⁵⁴ Relacionamos lo anterior con el principio de soberanía en el que el Estado funda su derecho al impuesto, y con la obligación que surge del artículo 31, fracción IV.

¹⁵³ Véase, Garza, Sergio Francisco de la. op.cit. p.102.

¹⁵⁴ Cfr. idem. p.106 y ss.

Es por ello que, si bien el impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes de dominio directo de la Nación, fue creado por el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, de 30 de diciembre de 1968, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, en vigor el 31 de julio de 1969, según lo dispuesto por el artículo cuarto transitorio del mencionado ordenamiento, conserva su vigencia (pues no ha sido derogada), y se ha incluido dentro de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1996, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de diciembre de 1995. Por lo cual, se conserva el concepto que desarrolla la ley específica.

De acuerdo con la Ley de Ingresos, la Federación percibirá ingresos por diversos rubros que se enumeran, para un total de 553,718.0 millones de pesos, de lo cual, tan sólo por concepto de impuestos, el Estado percibirá 236,300.7 millones de pesos, lo que constituye prácticamente la mitad de los ingresos totales, lo cual evidencia la importancia que guarda el rubro de los impuestos dentro de los ingresos del Estado Mexicano.

La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996, en su artículo I, dice: "En el ejercicio fiscal de 1996, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

	Millones de pesos
I. Impuestos:	236,300.7
1. Impuesto sobre la renta.	90,029.1
2. Impuesto al activo.	2,569.0
3. Impuesto al valor agregado.	78,689.9
4. Impuesto especial sobre producción y servicios.	41,153.6
5. Impuesto sobre tenencia a uso de vehículos.	4,089.9
6. Impuesto sobre automóviles nuevos.	0.0
7. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.	0.0
8. Impuesto a los rendimientos petroleros.	
9. Impuestos al comercio exterior:	14,296.9
A. A la importación.	14,210.0
B. A la exportación.	86.9
10. Accesorios.	5,472.3

La fracción transcrita anteriormente, pone de relevancia la característica del impuesto en particular que nos ocupa, ya que por dicho rubro, la Federación no percibe ningún ingreso en numerario.

Hacemos mención de las siguientes fracciones del propio artículo primero, que enumeran los otros conceptos y cantidades para los ingresos de la Federación: "II. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL; III. CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS; IV. DERECHOS; V. CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN O PAGO; VI. PRODUCTOS; VII. APROVECHAMIENTOS; VIII. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS; Y IX. OTROS INGRESOS."

Cada uno de los conceptos enumerados, cuenta con disposiciones específicas. La doctrina jurídica los ha clasificado en dos grandes ramas, "En la primera quedan comprendidos exclusivamente los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales. En la segunda quedan comprendidos todos los demás ingresos públicos, sea que deriven de un acto de utilidad pública, de un acto de derecho público, como la requisición, o de un acto de derecho privado, como puede ser la venta de bienes del Estado".¹⁵⁵ La clasificación que propone Emilio Margain Manatou, es la siguiente: "podemos clasificar en dos grandes grupos a los ingresos que percibe el Fisco Federal: uno, en el que queden comprendidas las fuentes impositivas y, otro, en el que queden comprendidas las restantes fuentes de ingresos. Estos dos grupos se denominan, respectivamente: contribuciones y otros ingresos".¹⁵⁶

La Ley específica que rige sobre el Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por Ley, en los que intervengan empresas

¹⁵⁵ Cfr. idem p.109.
¹⁵⁶ op.cit. p.82 y ss.

concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación, comprende tan solo siete artículos, por lo que consideramos pertinente su transcripción íntegra:

"ARTÍCULO 1o.- El impuesto a que esta Ley se refiere grava el importe total de los pagos que se efectúen por los servicios prestados por empresas que funcionen al amparo de concesiones federales para el uso de bienes de dominio directo de la Nación, cuando la actividad del concesionario este declarada expresamente de interés público por la Ley. El objeto del impuesto comprenderá:

a).- Los pagos al concesionario:

b).- Los pagos a las empresas que por arreglos con el concesionario contraten los servicios y presten los que sean complementarios:

c).- Los pagos a cualquiera otra empresa que intervenga entre el que cubra el costo total del servicio y el concesionario."

"ARTÍCULO 2o.- Son sujetos del impuesto las personas que hagan los pagos que se menciona en el artículo 1o.

Las personas que reciben pagos responderán solidariamente del cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley y deberán recabar el impuesto a cargo de los sujetos."

"ARTÍCULO 3o.- Solo estarán exentos del impuesto la Federación y los sujetos señalados en las fracciones I y II del artículo 16 del Código Fiscal de la

Federación. Las exenciones o limitaciones respecto de impuestos federales, establecidas en otras leyes, quedan derogadas en lo que toca al pago del impuesto a que esta ley se refiere."

"ARTÍCULO 4o.- La base del impuesto será el monto total de los pagos en efectivo o en especie que se hagan por los conceptos señalados en el artículo 1o. de esta ley."

"ARTÍCULO 5o.- El impuesto se determinará aplicando la tasa de 25% a la base señalada en el artículo que antecede."

"ARTÍCULO 6o.- Los responsables solidarios deberán presentar declaraciones mensuales en las que determinarán el monto del impuesto, utilizando al efecto las formas que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las declaraciones deberán presentarse en la oficina receptora correspondiente, dentro de los veinte días siguientes al mes de calendario en que se hubieran recibido los pagos."

ARTÍCULO 7o.- Los responsables solidarios deberán enterar el impuesto al presentar la declaración a que se refiere el artículo 6o. de esta ley."

De la propia redacción de la ley se distinguen los diversos elementos que conforman el impuesto que nos ocupa, quedando de manifiesto que el objeto del mismo, son todos los pagos al concesionario, asimismo, que el hecho imponible es el servicio que prestan las empresas, que resulta en una capacidad contributiva que

estimamos debe ser mayúscula si consideramos los precios que en el mercado de nuestro país han alcanzado los tiempos de transmisión de las empresas radiodifusoras. Las tarifas respectivas, deberán estar a disposición del público conforme al artículo 56 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Los sujetos del impuesto, son aquellas personas que hagan los pagos, con lo cual los concesionarios adquieren la calidad de sujetos obligados solidariamente.

La Federación queda exenta del pago conforme al artículo tercero de la Ley en cuestión confirmando asimismo el contenido del artículo 55 de la Ley Federal de Radio y Televisión.¹⁵⁷

Queda establecida claramente la base del impuesto en el monto total de los pagos hechos a los concesionarios. Asimismo, la tasa del 25% que habrá de aplicarse a la base señalada.

Finalmente, se establecen las declaraciones que habrán de hacer los responsables solidarios y la forma de enterar el impuesto.

Las disposiciones que regulan el impuesto que tratamos, guardan una relación de lógica-jurídica, en la que se puede apreciar una coherencia que lleva las normas de un orden constitucional, a uno en que las disposiciones son totalmente específicas, al determinar los elementos que conforman la figura impositiva, objeto, sujetos, base y tasa.

¹⁵⁷ Véase Jarach, Dino. op.cit.p.197.

Relacionemos lo anterior al contenido del artículo 5 del Código Fiscal de la Federación vigente, que dice: "Las disposiciones fiscales que establezcan carga a los particulares y las que señalen excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal."

Ahora bien, con fecha 1o. de julio de 1969, el Diario Oficial publica dos acuerdos relacionados con la materia, a saber:

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

Este acuerdo se expide "En uso de la facultad que me confiere la fracción I, del artículo 2o. de la Ley de Ingresos de la Federación para 1969" y considerando primero que el impuesto "gravará el importe total de los pagos que se efectúen por los servicios prestados por empresas que funcionan al amparo de concesiones federales para el uso de bienes de dominio directo de la Nación, cuando la actividad del concesionario este declarada expresamente de interés público por la ley; y que entre dichas empresas se encuentren las concesionarias de estaciones comerciales de

radio y televisión"; segundo "Que es necesario que el Ejecutivo Federal disponga de tiempo para transmisión en las estaciones radiodifusoras comerciales, para el cumplimiento de sus propios fines, y siendo atribución del Ejecutivo Federal modificar la forma de pago y procedimiento de liquidación de los gravámenes fiscales, ha estimado pertinente autorizar otra forma como se podrá cubrir el impuesto establecido por el artículo 9o. de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación, correspondiente al 31 de diciembre de 1968: he tenido a bien expedir el siguiente ACUERDO:

PRIMERO.- Se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión el pago del impuesto en la siguiente forma:

a).- Los concesionarios que, en su calidad de obligados solidarios al pago de dicho impuesto y por tanto como terceros interesados en el cumplimiento de esa obligación, lo tomen a su cargo, podrán solicitar se les admita el pago de su importe con el doce y medio por ciento del tiempo diario de transmisión de cada estación. El Estado, por conducto del Ejecutivo a mi cargo, hará uso de ese tiempo para realizar las funciones que le son propias de acuerdo con la Ley Federal de Radio y Televisión, sin que ello implique que haga transmisiones que constituyan una competencia a las actividades inherentes a la radiodifusión comercial; a cuyo efecto se precisa que cuando aquel realice campañas de interés colectivo, promoviendo el mayor consumo de bienes y servicios, lo hará en forma genérica, en tanto que la industria de la radiodifusión comercial se ocupará de la publicidad y propaganda de marcas, servicios o empresas específicos.

Estos tiempos de transmisión no serán acumulables, ni su uso podrá diferirse aún cuando no sean utilizados, pues se considera que el concesionario cumple con su obligación con solo poner dicho tiempo a disposición del Estado.

Si el Ejecutivo Federal no utilizare, total o parcialmente, tales tiempos para transmisión, deberá hacerlo el concesionario para sus propios fines, a efecto de no interrumpir el servicio de radiodifusión.

b).- Los tiempos de transmisión a que se refiere el inciso anterior, serán distribuidos proporcional y equitativamente dentro del horario total de transmisiones de la radiodifusora de que se trate, por conducto del órgano que se designe, el que oír previamente el Consejo Nacional de Radio y Televisión. En todo caso, se cuidará de no poner en peligro la estabilidad económica de las estaciones, se tomarán en cuenta las características de su programación y se notificará al concesionario el uso de los tiempos de transmisión con una razonable anticipación.

SEGUNDO.- Con el pago a que se refieren los incisos a) y b) que anteceden, quedará cubierto íntegramente el impuesto establecido por el artículo 9o. de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el "Diario Oficial de la Federación", del 31 de diciembre de 1968. Este pago liberará a los sujetos pasivos y a los responsables solidarios del mencionado impuesto, en relación con los objetos del mismo.

TERCERO.- Esta autorización subsistirá mientras este en vigor el impuesto citado. En caso de que el concesionario no proporcione los tiempos de transmisión a

que este obligado, o no cumpla con sus otras obligaciones, el impuesto será cubierto en efectivo y, en su caso, se exigirá a través del procedimiento administrativo de ejecución, sin perjuicio de las demás acciones que procedan.

TRANSITORIO ÚNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial de la Federación".

Consideramos de suma importancia el contenido del Acuerdo, por lo que hemos transcrito íntegramente el mismo, haciendo la observación de que se refiere a los sujetos, objeto, base y tasa o tarifa.

Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a expedir nuevos títulos de concesión a los actuales concesionarios en materia de radio y televisión.

Este segundo acuerdo, se expide, "En uso de la facultad que me confiere la fracción I. del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como con base en los artículos 1, 2, 4, 5, 9 fracción I, 13, 16, 21, 31 fracción IX, 58 a 80 y demás relativos a la Ley Federal de Radio y Televisión, punto Tercero del Acuerdo Presidencial dirigido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de esta misma fecha;" y diez considerandos en que se expresan las características que debe tener la prestación del servicio, de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de Radio y Televisión; consideramos de suma importancia el "TERCERO.- Que la libertad de expresión que el Estado garantiza, debe ser ejercitada por los concesionarios de las estaciones de radiodifusión con un pleno sentido de responsabilidad social conforme a las leyes."; el "NOVENO.- Que

en el aspecto económico la radiodifusión debe contribuir al desarrollo del país, fomentando las actividades que estimulen la producción nacional y su diversificación en atención a la demanda interna y de los mercados internacionales; coadyuvar a la adopción de técnicas y métodos que eleven la productividad y a la vez propiciar el abatimiento de los precios y favorecer el uso más adecuado de los recursos del país, con el fin de contribuir al crecimiento equilibrado en bien de la Nación.”; y el último considerando “DÉCIMO.- Que el Estado y los concesionarios deben concurrir en la realización de los objetivos expresados, en los considerandos anteriores y que para ello, en términos del Acuerdo de esta misma fecha dirigido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el propio Estado podrá disponer de tiempo adicional de transmisión, lo que aunado a las modalidades que deban introducirse, conforme a las disposiciones que siguen, en nuevas concesiones, propiciara el logro de aquellos objetivos concurrentes, he tenido a bien dictar el siguiente ACUERDO:”

El mencionado acuerdo consta de tres puntos, el primero de los cuales se refiere específicamente a la autorización a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para expedir nuevos títulos de concesión a los actuales concesionarios; que se otorgarán por un término de diez años, adicionado al tiempo que falte por transcurrir hasta el vencimiento de las que serán sustituidas con la salvedad de que la duración total no excederá de veinte años. El segundo punto del acuerdo se refiere a las condiciones que deberán incluir los nuevos títulos de concesión que se expidan. Y el tercero se refiere al impuesto que nos ocupa en los siguientes términos: “La Secretaría de Hacienda y Crédito Público recibirá de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto a que se refiere el artículo 9o. de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las

Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación correspondiente al 31 de diciembre de 1968, en la forma autorizada en Acuerdo de esta misma fecha dirigido a dicha Dependencia, sólo en el caso de que los concesionarios suscriban los nuevos títulos, materia de este Acuerdo, antes del 31 de julio del año en curso y en tanto cumplan con las condiciones que en dichos títulos se establezcan". Asimismo, el Acuerdo contiene un único artículo transitorio "El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación".

El 15 de julio de 1969, el Diario Oficial de la Federación publica el Acuerdo 102-4049 relativo al impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.

"Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Subsecretaría de Ingresos.- Expediente 102-4049.

A los CC. Jefes de las Dependencias de esta Secretaría."

Párrafo tercero "La citada dependencia normará su actuación no sólo de conformidad con lo prescrito en las leyes tributarias, sino también en lo dispuesto en el Acuerdo Presidencial publicado con esta fecha en el "Diario Oficial" de la Federación, que autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades, interviniendo asimismo, en las materias de la competencia de esta Secretaría, en el cumplimiento del Acuerdo

Presidencial publicado en el "Diario Oficial" de la Federación de la misma fecha, por el que se autoriza a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a expedir nuevos títulos de concesión a los actuales concesionarios en materia de radio y televisión".

Hacemos la observación, de que la ley que estableció la figura impositiva, de acuerdo con el artículo cuarto transitorio, señala el 1o. de julio de 1969 para su entrada en vigor, siendo la misma en que son publicados los acuerdos referidos, por lo que nos es dable afirmar que el impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación, no ha sido aplicado conforme al artículo 5 del Código Fiscal de la Federación que se refiere a la aplicación estricta de las disposiciones fiscales.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Estado de Derecho se sustenta en los Derechos del Hombre, conservando aquellos que serán los fines del Estado, en coincidencia con los del Derecho, a saber, Seguridad, Justicia y Bien Común. En la comunidad internacional, los Estados modernos, se caracterizan como libres y democráticos. Nuestro país, tiene en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos su base jurídica, esta asigna al Estado mexicano tres funciones básicas que son Legislativa, Jurisdiccional y Ejecutiva, correspondiendo a cada una un marco jurídico y una esfera de competencia.

Dentro de la Función Ejecutiva, encontramos la figura de la concesión a los particulares de ciertas actividades que corresponden al Estado, tal es el caso de las concesiones de radio y televisión para la explotación del espacio aéreo.

El aprovechamiento de los bienes del Estado y sus recursos debe beneficiar finalmente a la sociedad. es por ello que la ley declara de interés público el servicio que prestan las empresas concesionarias en esta materia.

La actividad que desarrolla la industria de la radiodifusión, ha sido fomentada de tal forma que constituye actualmente uno de los productos de mayor importancia en la sociedad. El Estado como propietario del medio en el cual se propagan las ondas transmitidas, tiene el derecho de concesionar su explotación y la obligación inherente de vigilar que el provecho que de ello resulte, redunde en beneficio de la población en general.

SEGUNDA.- La actividad del Estado, se desarrolla en una base económica que resulta tanto del aprovechamiento de bienes y recursos del país, como de la capacidad financiera del mismo.

La creación de las condiciones óptimas para la realización de actividades que resulten en una mayor capacidad contributiva, es una forma de enriquecerse del erario público que habrá de reflejarse en la realización de los fines propios del Estado de Derecho.

La figura del impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación, grava el tiempo de transmisión, cuyas tarifas permiten grandes beneficios a las empresas, no así a las finanzas estatales que lo han aplicado conforme a las modificaciones establecidas en el Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades.

Esta situación genera, que la explotación de un bien de dominio directo de la Nación, como lo es el espacio aéreo, permita el desarrollo de una actividad industrial, protegida ampliamente por el Estado, en condiciones fiscales exclusivas, sin que esta fuente de riqueza contribuya en forma proporcional y equitativa al erario público, puesto que se trata de un pago en especie.

Por lo anteriormente señalado, proponemos primero que si el Estado estima necesario disponer de tiempo de transmisión en las radiodifusoras comerciales, se

modifique el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, y el numeral 12 del reglamento de la ley de la materia, relativos a los tiempos del Estado.

Segundo, que se aplique el impuesto que nos ocupa en la forma originalmente dispuesta por la Ley que establece. reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos, la cual guarda el origen formal y material exigido por el orden jurídico tributario de nuestro país, y se deje sin efecto el Acuerdo que autoriza la modalidad en el pago.

Permitiendo así, que se optimice el aprovechamiento del tiempo de transmisión del Estado, se enriquezca el erario público respetando el equilibrio financiero de las empresas, se amplíen las posibilidades de un beneficio a la sociedad con la posterior aplicación de los recursos obtenidos, en el cumplimiento de los fines de un Estado de Derecho que es la conservación de las situaciones que mejor permiten el desarrollo del ser humano en sociedad.

TERCERA.- El Poder Legislativo del Estado, se deposita en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, cada cual tiene sendas facultades exclusivas; corresponde unicamente a la Cámara de Diputados la legislación referente a contribuciones; asimismo, queda establecido en otras disposiciones fiscales que estas son de aplicación estricta; y tanto su formación como modificación habrán de seguir el curso ordenado por la Constitución, por lo que formalmente el Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con

algunas modalidades, al referirse a sujeto, objeto, base y tasa, no observa lo dispuesto por el principio de legalidad exigido en materia tributaria.

CUARTA.- La función social que la Ley pretende con la explotación comercial del espacio aéreo, es el fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia; actualmente se le asigna a la industria de la radio y televisión.

Esta puede ser obtenida con el aprovechamiento de los tiempos del Estado dispuestos en la Ley que se propone modificar en base a las necesidades reales de difusión, no quedando espacios por utilizar; toda vez que existe la organización administrativa a cargo del Ejecutivo para llevarla a cabo, y en ocasión de la privatización de las estaciones del Estado, consideramos de suma importancia la aplicación estricta de los ordenamientos legales para solucionar así, la necesidad que se considera para la creación de la modalidad en el pago del importe del impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por Ley, en donde intervengan empresas concesionarias de bienes de dominio directo de la Nación. Resultando en un beneficio significativo en la percepción de ingresos al erario público, consiguiendo un control impositivo sobre las empresas y permitiendo la desvinculación de la industria con el Ejecutivo que actualmente existe, y que en nuestra opinión, ha resultado lejano a las intenciones legislativas, pues ha colocado a los medios como voceros oficiales del gobierno; cerrando los espacios a la participación de la sociedad, poniendo en serio riesgo el Derecho a la Información y la Libertad de Expresión. Puesto que el beneficio económico que las empresas obtienen con su régimen fiscal es compensado al Ejecutivo con la orientación de la opinión pública en el sentido que éste considere conveniente.

QUINTA.- El Estado mexicano se rige por principios liberales, estos tienen su más alto valor en el respeto a la libertad , consagrada actualmente como un Derecho del Hombre; en nuestra opinión, no se puede entender la libertad sino en manifestación, es decir, no se puede concebir sin expresarse, esto nos lleva a la consideración de que la libertad de expresión permite tan solo un mínimo de control, toda vez que resulta más aceptable un exceso en su ejercicio, que un marco legislativo que la limite y peor aún, una censura que la impida.

Las disposiciones contenidas en diversas leyes, deben estar orientadas a los mismos fines; si una garantía que debe dar el Estado a la sociedad es el Derecho a la Información, y puede lógica y jurídicamente hacerlo, respetando en todo momento la libertad de expresión y el Estado de Derecho en el cual se plantean tales garantías, no es aceptable que queden restringidos en la práctica por las políticas internas de las empresas y el control que sobre ellas ejerce en la actualidad el Poder Ejecutivo. Sobre todo si se considera que esta vinculación es derivada de la oposición a un principio elemental de nuestro orden jurídico constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Edit. Porrúa S.A., México, 1990.**
- 2.- ALBERT, Pierre y TUDESQ, Andre-Jean. HISTORIA DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1982.**
- 3.- AVELAR ACEVEDO, Carlos. BREVE HISTORIA DEL PERIODISMO. Edit. JUS. Ed. 2a. México, 1982.**
- 4.- BOBBIO, Norberto. EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1991.**
- 5.- COUTURE, Eduardo. FUNDAMENTOS DEL DERECHO PROCESAL CIVIL. Edit. Nacional. México, 1984.**
- 6.- CREMOUX, Raúl. LA LEGISLACIÓN MEXICANA EN RADIO Y TELEVISIÓN. Edit. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1989.**
- 7.- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Edit. Porrúa, S. A. Ed. 2A. México, 1980.**

8.- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. PENSAMIENTO POLÍTICO-AGOSTO 1976 SEPTIEMBRE 1981. Edit. Partido Revolucionario Institucional. México, 1981.

9.- DE LA GARZA, Sergio Francisco. DERECHO FINANCIERO MEXICANO. Edit. Porrúa, S. A. Ed. 14a. México, 1986.

10.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Edit. LIMUSA, México, 1986.

11.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. y LUCERO ESPINOSA, Manuel. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO. Edit. Noriega. México, 1989.

12.- ESCOLA, Héctor Jorge, COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, VOL. I. II. Edit. De Palma, Buenos Aires, 1984.

13.- FAYA VIEZCA, Jacinto. FINANZAS PÚBLICAS. Edit. Porrúa, S. A. Ed. 2a. México, 1986.

14.- FIX ZAMUDIO, Héctor. INTRODUCCIÓN A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO. Edit. El Colegio Nacional. México, 1983.

15.- FOLIET, Josep. LA COMUNICACIÓN HOY Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN. Edit. Sal Terrae. México, 1978.

16.- FRAGA, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, Edit. Porrúa S.A., Ed. 29a. México, 1990.

17.- GARCIA CALDERÓN, Carola. PARA CONECTARSE A CABLEVISIÓN. Edit. El Caballito. México, 1987.

18.- GOROSTIAGA, Eduardo. LA RADIOTELEVISIÓN EN ESPAÑA. (ASPECTOS JURÍDICOS Y DERECHO POSITIVO). Edit. Universidad de Navarra. Pamplona, 1976.

19.- ITHEL DE SOLA, Pool. TECNOLOGÍAS SIN FRONTERAS. DE LAS TELECOMUNICACIONES EN LA ÉPOCA DE LA GLOBALIZACIÓN. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

20.- JARACH, Dino. EL HECHO IMPONIBLE. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO TRIBUTARIO SUSTANTIVO. Edit. Abeledo-Perrot. Ed. 3a. Buenos Aires, 1982.

21.- Kelsen, Hans. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. Ed 2a., México, 1983.

- 22.- LACHS, Manfred.** EL DERECHO DEL ESPACIO ULTRATERRESTRE. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1977.
- 23.- LE FUR, Louis. DELOS, J. T. RADBRUSH, Gustav. CARLYLE, A. J.** LOS FINES DEL DERECHO. BIEN COMÚN, JUSTICIA, SEGURIDAD. Edit. Imprenta Universitaria. Ed. 2a. México, 1958.
- 24.- MARGAIN MANATOU, Emilio.** INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO. Edit. PORRÚA, S. A., México 1991.
- 25.- MARTÍNEZ MEDELLÍN, Francisco.** TELEvisa: SIGA LA HUELLA. Edit. Instituto Politécnico Nacional. Ed. 2a. Mexico. 1992.
- 26.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael.** DERECHO ADMINISTRATIVO IER CURSO. Edit. HARLA. México 1991.
- 27.- MORENO, Manuel.** EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917. Edit. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1982.
- 28.- MURLINE, Anna.** ESTABLECER MODELOS. La Jornada, México, 30 de Mayo de 1994.
- 29.- OLIVERA TORO, Jorge.** MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Edit. Porrúa, Ed. 5a. México, 1991.

- 30.- PUENTE, Arturo, PRINCIPIOS DE DERECHO, Edit. Banca y Comercio, Ed. 3a. México.**
- 31.- REBEIL CORELLA, María Antonieta, et al. PERFILES DEL CUADRANTE - EXPERIENCIAS DE LA RADIO. Edit. Trillas, México 1989.**
- 32.- RIVELINE, Caudé. LA INFORMACIÓN COMO NUEVO PODER: EL EJERCICIO DEL PODER EN TIEMPO REAL. La Jornada. México, 30 de Mayo de 1994.**
- 33.- SAYAGUÉS LASO, Enrique, TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Vol. I, Edit. Talleres Gráficos Barreiro y Ramos. S. A., Ed. Cuarta. Montevideo, 1974.**
- 34.- SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. COMPENDIO DE ORDENAMIENTOS LEGALES Y TÉCNICOS EN MATERIA DE COMUNICACIONES. VOL. I. II. III. Edit. Telecomex. México. 1988.**
- 35.- SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. MEMORIA DE LA SUBSECRETARÍA DE RADIODIFUSIÓN. 1970 - 1976. Edit. Secretaria de Comunicaciones y Transportes. México, 1976.**
- 36.- SERRA ROJAS. Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, VOL. I. II. Edit. Porrúa S.A., México. 1992.**

37.- SMITH, Anthony. LA GEOPOLÍTICA DE LA INFORMACIÓN. COMO LA CULTURA OCCIDENTAL DOMINA AL MUNDO. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1986.

38.- TENA RAMÍREZ, Felipe, DERECHO CONSTITUCIONAL. Edit. Porrúa S.A., México, 1944.

39.- ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. 1995 - 2000.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de Radio y Televisión.

Ley de Vías Generales de Comunicación.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1969.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996.

Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos.

Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.