



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

“EL TIEMPO FISCAL”

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRA EN DERECHO PRESENTA LA LICENCIADA
CONCEPCIÓN SARAHÍ PAREDES MONTIJO

DIRECTOR DE TESIS DOCTOR ROMÁN VILLANUEVA TOSTADO

CIUDAD UNIVERSITARIA 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A ti Señor, por que siempre me has sostenido en tus brazos.

A Emiliano e Isabella, mis compañeros involuntarios de aula, por enseñarme que nunca se es tan grande para continuar aprendiendo, los amo.

A Pável, porque juntos hemos crecido en todos los aspectos, por mostrarme que ningún sueño es inalcanzable, por lo que hemos construido y todo lo que todavía nos falta.

E invariablemente a mis padres: Rodrigo y Loren, por su ayuda y amor incondicional, por creer siempre en mí y predicar con el ejemplo. Mi respeto, agradecimiento y amor eternos.

Este trabajo no sería posible sin esta gloriosa Universidad, que tiene la virtuosidad de abrir tu mente a multiplicidad de pensamientos, por ello mil gracias.

Igualmente al Dr. Román Villanueva por sus valiosas opiniones y su entrega en el trabajo académico, gracias.

Mi agradecimiento especial al Magistrado Sergio Martínez Rosaslanda y al Dr. Manuel Hallivis Pelayo, por cuyos comentarios se enriqueció este trabajo.

“EL TIEMPO FISCAL”

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
 CAPÍTULO I. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO 	
I. Régimen jurídico de la radio y televisión.....	4
a. La radiodifusión como servicio público.....	6
b. Las concesiones en materia de radiodifusión.....	12
II. Tiempos de transmisión a favor del Estado.....	19
a. Tiempo del Estado.....	20
b. Tiempo fiscal.....	24
c. Distinción entre el tiempo del Estado y el tiempo fiscal.....	29
III. Naturaleza jurídica del tiempo fiscal.....	32
a. Desde el punto de vista material.....	33
b. Desde el punto de vista formal.....	42
c. Pago en especie en materia fiscal.....	45
 CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO 	
I. Ley del impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público.....	49
a. Elementos esenciales del impuesto.....	52
b. Los concesionarios como retenedores del impuesto.....	53
II. 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.....	55
a. Elementos esenciales del impuesto.....	57
b. Violación al Principio de Legalidad tributaria.....	58
III. Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica.....	61
a. Elementos esenciales del impuesto.....	65
b. Violación al Principio de Legalidad tributaria.....	66

CAPÍTULO III. PROBLEMÁTICA ACTUAL

I. Determinación de horarios y contenido del tiempo fiscal.....	70
a. Acuerdo de julio de 1969.....	73
b. Decreto de octubre de 2002.....	76
II. Distribución del tiempo fiscal.....	81
III. Aplicación del tiempo fiscal.....	84
IV. Estimación económica del tiempo fiscal aplicado.....	89
a. Fuente de recaudación efectiva.....	92
V. Sanciones aplicables ante el incumplimiento en el pago del impuesto.....	104

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE REFORMAS

I. Mesas de diálogo: el proyecto de reformas.....	110
a. Algunas reflexiones al respecto.....	114
II. Nueva Ley Federal de Radio y Televisión.....	115
a. Algunas reflexiones al respecto.....	118
III. Puntos clave de una reforma integral.....	119
CONCLUSIONES	126
BIBLIOGRAFIA	129

INTRODUCCIÓN

En un país con grandes carencias económicas, donde pululan las desigualdades sociales, resulta de vital importancia buscar mecanismos mediante los cuales, el Estado obtenga una mayor recaudación en materia impositiva, elevando su nivel de ingresos; mecanismos en los que no se lastime a las clases más desprotegidas, tratando de establecer no sólo leyes justas y equitativas en el ámbito fiscal, mismas que se encuentren apegadas a los principios de equidad y legalidad tributaria establecidos en nuestra Carta Magna, sino sobre todo lograr sociedades más dignas.

Es bien sabido que las estaciones de radio y televisión se encuentran manejadas por un cerrado grupo de empresas comerciales, quienes operan dichas estaciones a través de concesiones que otorga el Estado a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Estas empresas cuentan en la actualidad con gran poder social y político, debido a la gran influencia que ejercen como medios de difusión masiva en nuestra sociedad, pero sobre todo, con un extenso poder económico, aglomerando grandes sumas de dinero por los servicios que ofrecen: publicidad que llega hasta los lugares más remotos de la República Mexicana.

En virtud de que los servicios que prestan dichas empresas radiodifusoras, derivan de una concesión federal para el uso de bienes del dominio directo de la Nación, como lo es el espectro radioeléctrico, y por desempeñar actividades de interés público; el Ejecutivo Federal, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1968, promulgó la Ley del impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público; la cual crea un nuevo impuesto que grava con una tasa del 25%, el importe total de los pagos efectuados por los servicios prestados por las empresas comerciales concesionarias de estaciones de radio y televisión.

De primera impresión puede asegurarse que los ingresos derivados de dicho impuesto, permitirían al Estado allegarse de mayores recursos; sin embargo mediante un Acuerdo decretado por el Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1° de julio de 1969, se modifica la tasa

del impuesto recientemente establecido, autorizando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para recibir un pago en especie por parte de las empresas comerciales concesionarias de estaciones de radio y televisión, consistente en el 12.5% del tiempo diario de transmisión de cada estación, cubriendo así de manera íntegra, el impuesto establecido por la Ley de 1968.

En fechas relativamente recientes, el Ejecutivo Federal promulgó un Decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de octubre de 2002, modificando el pago en especie de un 12.5% a dieciocho minutos diarios de transmisión en el caso de estaciones de televisión, y treinta y cinco minutos diarios en el caso de estaciones de radio. Los ordenamientos hasta ahora señalados, en conjunto con la Ley Federal de Radio y Televisión, así como su respectivo Reglamento, constituyen el marco jurídico del tiempo fiscal, el cual presenta una serie de aristas y una problemática compleja que se analizará durante el presente trabajo, desde el punto de vista jurídico y práctico.

Así pues, el objetivo de la investigación es analizar los errores legislativos y lagunas jurídicas que no permiten un ejercicio pleno del tiempo fiscal, proponiendo alternativas de solución para que verdaderamente se traduzca en un beneficio económico y social para el Estado; trayendo como consecuencia un impuesto altamente beneficioso. Derivado de lo anterior, se deberá analizar no sólo la problemática jurídica que ha tenido el impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público, desde su establecimiento hasta la actualidad, sino los problemas de practicidad en su ejercicio, así como la coexistencia de legislaciones contradictorias en la materia, los altos costos publicitarios para el Estado frente al ejercicio beneficioso y parcial del tiempo fiscal para los concesionarios, la inexistencia de sanciones reales y la falta de voluntad política para afrontar el problema, otorgando concesiones a los grandes empresarios que otorgan el servicio de radiodifusión, que da por resultado un Estado debilitado voluntariamente.

En tal orden de ideas la presente investigación se desarrolla aplicando los métodos analítico, histórico, jurídico, sociológico, deductivo indirecto e inductivo; exponiendo las características principales del tiempo fiscal y del servicio de radiodifusión, así como un análisis de su marco jurídico desde su

establecimiento hasta la actualidad, para estar en posibilidades de aproximarnos a la problemática existente, utilizando para lo anterior cuadros comparativos para una mejor comprensión del tema a tratar y poder formular posibles soluciones que contribuyan a la resolución de dicha problemática y en consecuencia al mejoramiento del país.

Es claro que en una época donde el poder mediático es mayor al poder político, se debe reivindicar la actuación del Estado, siendo preciso acuñar figuras jurídicas eficaces, a la altura de las necesidades sociales y económicas del país, que verdaderamente contribuyan al fortalecimiento del fisco mexicano.

CAPÍTULO I. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

I. Régimen jurídico de la radio y televisión

El marco constitucional de la radio y la televisión es por demás escueto, por no decir casi nulo, no obstante sí les son aplicables las reglas generales que la Constitución establece sobre vías generales de comunicación, regulación de la propiedad y otorgamiento de concesiones, previstas en los artículos 27, 28 párrafo cuarto y 73 fracción XVII, entre otros.

Al parecer las telecomunicaciones en general tienen el común denominador de una escasa regulación constitucional, como es el claro ejemplo de uno de los medios electrónicos de comunicación de más auge en nuestra época: el Internet.¹

En tal orden de ideas, por cuanto hace al tema que nos ocupa, el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional establece:

“... La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.”

Asimismo el numeral antes referido en su antepenúltimo párrafo, establece la facultad del Estado para otorgar concesiones en términos generales, estableciendo:

“... 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 directo de la federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que

¹ En este sentido se puede encontrar el planteamiento de Carbonell, Miguel, “Transición a la democracia y medios de comunicación. Un punto de vista constitucional”, *Textos para la Transición*, Gobierno del Estado de Aguascalientes, num. 10, 2002, p. 17

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.”

Ahora bien, si bien es cierto la Constitución no señala cuáles son las vías generales de comunicación, ni mucho menos si la radio y la televisión constituyen vías generales de comunicación, nuestro criterio coincide con el de algunos doctrinarios que consideran que la radio y televisión son medios electrónicos de comunicación que utilizan el espacio aéreo para transmitir sus señales mediante ondas radioeléctricas o bien por vía satélite², por lo que les es aplicable también las siguientes disposiciones constitucionales:

“Artículo 42.- *El territorio nacional comprende:...*

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.”

“Artículo 27.- *...Corresponde a la Nación el dominio directo de... el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.”*

“Artículo 73.- *El Congreso tiene facultad:...*

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;...”

Por cuanto hace al marco legislativo, la Ley sobre Vías Generales de Comunicación, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de febrero de 1940, en su artículo primero no considera a la radio y la televisión como vías generales de comunicación; no obstante, curiosamente dentro del capítulo denominado “De comunicaciones eléctricas”, en su artículo 403 regula las

² En esta línea de pensamiento encontramos a Carbonell, Miguel, “Notas sobre la regulación constitucional de los medios electrónicos de comunicación”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, México, año II, núm. 4, julio-diciembre de 2005, pp. 93-94; Alfonso Jiménez, Armando, “Algunos reflexiones sobre el régimen jurídico de la radio y la televisión en México”, en *Responsabilidad social, autorregulación y legislación en la radio y televisión*, Alfonso Jiménez, Armando (coord.), México, UNAM-IIJ, 2002, p. 97; y Villanueva, Ernesto, *Regulación jurídica de las libertades de expresión e información en México*, México, UNAM-IIJ, 1998, pp. 59-60.

concesiones para operar estaciones radiodifusoras comerciales, considerándolas de facto como una vía general de comunicación.

Ahora bien, la legislación específica que regula la radio y televisión, es la Ley Federal de Radio y Televisión, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1960, misma que reivindica la propiedad originaria a favor de la Nación del espacio territorial en su artículo primero, al señalar que:

“Artículo 1.- Corresponde a la nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible.”

Resulta pertinente tal disposición, toda vez que el espacio territorial como medio a través del cual se propagan las ondas electromagnéticas, es un bien limitado al que no cualquier ciudadano puede acceder; razón por la que se requiere de un acto de autoridad que autorice la utilización de las ondas electromagnéticas necesarias para la radio y televisión, en función a la disponibilidad de frecuencias.

Retomando las anteriores ideas, a pesar de que el marco legislativo es escaso y obsoleto, es posible afirmar sin temor a equivocarnos que la radio y la televisión son un medio de telecomunicación y en consecuencia vías generales de comunicación que utilizan el espacio aéreo para transmitir sus señales mediante ondas electromagnéticas.

a. La radiodifusión como servicio público

La Ley Federal de Radio y Televisión en su artículo cuarto, señala:

“Artículo 4.- La radio y la televisión constituyen una actividad de interés público, por lo que el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social.”

De lo que se colige que la ley no considera a la radio y televisión como un servicio público, sino únicamente como una actividad de interés público, lo que consideramos un error del legislador³, ya que en otras legislaciones se señala directamente a la radio y la televisión como un servicio público, justificado por el papel que juegan dichos medios electrónicos en la sociedad actual.

Así, el Estatuto de la Radio y Televisión de España, del 12 de enero de 1980 establece en el párrafo segundo de su artículo primero que: *“La radiodifusión y la televisión son servicios públicos de titularidad estatal”*, vinculando así dos conceptos que, en realidad, poseen significados diferentes y que, con frecuencia, tienden a confundirse: la idea del servicio público de televisión que se refiere a la calidad y temática de los contenidos emitidos, que deben procurar la cobertura de las necesidades formativas, culturales e informativas de la audiencia; y la idea de la titularidad estatal que define en realidad el sujeto titular del derecho a emitir televisión, sin obligar a que los contenidos ofrecidos posean una naturaleza determinada.⁴

En el mismo sentido se pueden encontrar otras legislaciones tanto de Europa occidental como de América Latina, lo que apoya el criterio de considerar un error no haber señalado en la Ley Federal de Radio y Televisión, a dichos medios de comunicación como un servicio público. No obstante, a pesar de dicha omisión y de considerarlas simplemente como actividades de interés público, es importante analizar lo que se considera en la doctrina por servicio público y a partir de los elementos legislativos existentes determinar si la radio y la televisión son o no un servicio público.

Así, puede definirse al servicio público como la *“institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones*

³ En este mismo tenor encontramos a Cremoux, Raúl, *La legislación mexicana en radio y televisión*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1982, p. 16

⁴ Rodríguez Pardo, Julián, “El régimen jurídico de los medios audiovisuales en España”, *Asociación Internacional de Jóvenes Investigadores en Comunicación*, p. 1-3, 8, <http://www.aijic.com/comunica.htm>, fecha de consulta 24 de enero de 2007.

individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público.”⁵

En este sentido, el servicio público se puede explicar como la actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho ordinario; cuando la ley lo atribuye al Estado se trata de un servicio público propiamente dicho; de no existir tal atribución legal, se estará frente a un servicio público impropio, conocido también como servicio público virtual o servicio de interés público.

La prestación de los servicios públicos propios, o sea de los atribuidos por la ley al Estado, puede estar a cargo de la administración pública, o en su caso delegarse a particulares mediante la concesión. Esta concesión de servicio público implica el sometimiento del concesionario a la vigilancia de la administración pública, ya que aun y cuando éste no constituya parte integrante de la referida administración, en el ejercicio de la concesión colabora con la administración pública en la realización de parte de sus labores.

En tal orden de ideas, la concesión de servicio público es la cesión temporal de su prestación a favor de un particular, por parte de la administración pública; a efecto, de que dicho particular se encargue de la prestación del servicio, a cambio de una remuneración económica, sometido a la regulación, control y vigilancia del Estado.

En opinión de Jorge Fernández Ruiz, los servicios públicos impropios o virtuales, no son concesionables, habida cuenta que el Estado no puede delegar facultades que no tiene asignadas; empero, por tratarse de una actividad reglada sujeta a un régimen exorbitante del derecho ordinario, requiere de permiso para su realización. De tal manera, que en tratándose de servicios públicos impropios, se deberá obtener un permiso no una concesión.⁶

⁵ Pineda Fanny, Voz “Servicio público”, *Diccionario jurídico mexicano*, 14ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, 2000, t. P-S, p. 2906.

⁶ Fernández Ruiz, Jorge, “Régimen jurídico de concesiones de radio y televisión”, en *Responsabilidad social, autorregulación y legislación en la radio y televisión*, Alfonso Jiménez, Armando (coord.), México, UNAM-IIJ, 2002, p.16.

Antes de determinar si la radio y televisión son un servicio público propio o impropio, cabe señalar que la radiodifusión puede explicarse como un sistema mediante el cual se transmiten señales sonoras y/o imágenes a grandes distancias, a una velocidad de 300,000 kilómetros por segundo, a través de una estación emisora de radio o televisión que, a partir de la captación de dichas señales y/o imágenes de tipo mecánico, las transforma en ondas electromagnéticas, denominadas ondas hertzianas, capaces de ser percibidas por aparatos de radio o televisión, los cuales las reconvierten en sonido y en su caso también imágenes.⁷

En el derecho internacional, la radiodifusión es un *“servicio... cuyas emisiones están destinadas a la recepción directa por el público en general. Este servicio puede comprender emisiones sonoras, emisiones de televisión u otras clases de emisiones.”*⁸

En el orden jurídico mexicano, como ha quedado señalado el artículo 4º de la Ley Federal de Radio y Televisión, no considera a las actividades de radiodifusión como servicio público, por lo que conforme a la doctrina estaríamos ante un servicio público impropio o virtual, ya que no es considerado como tal por la ley. Pero que, no obstante tal circunstancia a nuestro parecer constituyen un servicio público, toda vez que satisfacen necesidades generales: de información y esparcimiento, en el caso de radioescuchas y televidentes; de difusión de anuncios y mensajes comerciales, para el caso de anunciantes.

Así la radio y la televisión son un servicio público, si se toma en consideración una de las principales definiciones doctrinales de servicio público, proporcionada por León Duguit: *“toda actividad cuyo cumplimiento deba ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes por ser indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y de*

⁷ Fernández, José Luis, *Derecho de la radiodifusión*, México, Olimpo, 1960, p.43.

⁸ *Reglamento de Radiocomunicaciones*, Ginebra, Secretaría General de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, 1976, Artículo 1º, numeral 28, p.7.

tal naturaleza que no puede ser realizada completamente si no es con la intervención de la fuerza gobernante".⁹

Por el contrario, José Luis Fernández, quien fuera Presidente de la Academia de Derecho Radiofónico, de la Asociación Nacional de Abogados y Director General de la Asociación Interamericana de la Radiodifusión, señala que *"la radiodifusión es una actividad de interés público, pero no un servicio público. Es un servicio al público, pero no un servicio público"*.¹⁰

Señala que no constituye un servicio público, porque no existe una prestación concreta a favor de cada individuo; no satisface una necesidad colectiva inaplazable y porque se realiza con ánimo de lucro.

A *contrario sensu*, y coincidiendo con Jorge Fernández Ruiz¹¹, la radio y televisión son un servicio público, señalando en primer término que aun y cuando para la mayoría de los usuarios se trata de un servicio público *uti universi*, y en consecuencia no tiene un usuario identificado en concreto, sí existe una prestación concreta a favor de cada usuario, es decir, de toda persona que utiliza su aparato radio difusor y escucha y ve las señales difundidas por el prestador del servicio. Esta prestación concreta, consiste en proporcionarle información, educación, capacitación, cultura y esparcimiento.

Por otro lado, señala que también hay usuarios de otro tipo: los anunciantes, quienes gozan de un servicio *uti singuli*, para quienes el servicio es oneroso, por los beneficios económicos que implica para ellos la transmisión de anuncios y mensajes comerciales.

A efecto de continuar en esta misma línea de pensamiento, es necesario recordar que en el Derecho Administrativo, una clasificación de los servicios públicos, contempla los servicios públicos generales indivisibles y los particulares divisibles.¹² Los primeros, se definen como aquellos que no son

⁹ Cfr. Duguit, León, *Traité de droit constitutionnel*, t. III, París, Boccard, 1930, citado por Villanueva, Ernesto, *op. cit.*, p. 60.

¹⁰ Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 44.

¹¹ Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, p. 42.

¹² Margain Manatou, Emilio, *Introducción al estudio de derecho tributario mexicano*, México, Porrúa, 1996, p. 79.

identificables individualmente a cada usuario o beneficiario del servicio, por lo que pueden ser aprovechados indistintamente en todo tiempo por cualquier persona, sin que el Estado cuente con elementos para identificar al usuario directo del servicio. Los segundos, por otro lado, son aquellos respecto de los cuales la ley aplicable contiene mecanismos que permiten, en determinado momento, individualizar el servicio, identificando al usuario del mismo.

De tal manera, que independientemente de si puede el servicio de radiodifusión individualizarse o no, ésta no es una característica determinante para que sea considerado servicio público, ya que podemos estar frente a un servicio público general indivisible, que no por eso, pierde el carácter de servicio público.

En cuanto a la relación jurídica directa entre empresa y beneficiario, esta no es un elemento indispensable para la existencia del servicio público, ya que la situación jurídica del prestador y del usuario es determinable conforme a la ley de la materia y su reglamento; no obstante, dicha relación sí se da entre los usuarios anunciantes y las concesionarias.

Respecto a la necesidad colectiva inaplazable, varios doctrinarios señalan que en el servicio público es indispensable que se satisfaga una necesidad de carácter general, mas no señalan que ésta deba ser inaplazable. Sin embargo, en muchos casos el servicio de radiodifusión puede ser inaplazable, como en el caso de información y orientación por desastres naturales o guerras.

Por último, el ánimo de lucro, se encuentra en todos los servicios públicos concesionados a los particulares, de tal manera que el concesionario busca un beneficio económico en la prestación del servicio, ya que de lo contrario la concesión no le interesaría; aun cuando el Estado, no otorga la concesión con ánimo de lucro, ni otorga el servicio en esa tesitura.

Así, en opinión concordante con Félix Fernández-Shaw la radiodifusión es un servicio público ya que, *“a) cumple una misión cultural, informativa y formativa de primer orden; b) se dirige no a un grupo determinado, sino al*

*público en general; c) dispone de unos medios técnicos de importante valor, con lo que alcanza un poder difícilmente igualable”.*¹³

En tal orden de ideas, es inconcuso que la radiodifusión entendiendo por ésta la radio y la televisión, es un servicio público, a pesar de no constituir un servicio público propio al no ser considerada como tal por la Ley Federal de Radio y Televisión; consistente, en la actividad técnica desarrollada por un sistema de comunicación masiva, a través del envío de mensajes sonoros o audiovisuales al público en general, a través de la emisión de radiaciones hertzianas de frecuencia modulada u onda corta, con la finalidad de satisfacer necesidades de carácter general de los usuarios, por una parte de información, cultura, educación o esparcimiento y por la otra de publicidad mediante anuncios comerciales.

Ahora bien, es necesario señalar que a nuestro parecer, a pesar del error legislativo, la propia ley de la materia considera de facto a la radiodifusión como un servicio público, pero que por la mala utilización de la terminología la señala como un servicio de “interés público”, convirtiéndola en un servicio público impropio o virtual.

b. Las concesiones en materia de radiodifusión

Partiendo de considerar a la radiodifusión como un servicio público impropio, se podría afirmar desde un punto de vista doctrinal que para la prestación de dicho servicio no es necesario el otorgamiento de una concesión, sino únicamente la obtención de un permiso.

Empero, la Ley Federal de Radio y Televisión previene ambas figuras de derecho administrativo: el permiso y la concesión, esta última para el uso comercial de frecuencias de radio o televisión; señalando en el párrafo tercero del artículo segundo lo siguiente:

¹³ Fernández-Shaw, Félix, *Organización internacional de las telecomunicaciones y de la radiodifusión*, Madrid, Tecnos, 1978, p. 28.

“Artículo 2º... *El uso del espacio a que se refiere el artículo anterior, mediante canales para la difusión de noticias, ideas e imágenes, como vehículos de información y de expresión, sólo podrá hacerse previo concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la presente ley”.*

Por lo anterior, si no considera la radiodifusión como un servicio público, ¿cómo justifica la necesidad de una concesión?, pues sencillamente en razón de que la radiodifusión requiere el aprovechamiento de un bien del dominio directo de la nación: el espacio territorial; por lo que se está frente a una concesión demanial. Entendiendo por ésta, el otorgamiento que hace el Estado, a favor de un particular, del uso privativo, ocupación, explotación o aprovechamiento de un bien, o conjunto de bienes del dominio público.

De esta manera, la competencia federal en materia de radiodifusión se justifica en razón de que las ondas hertzianas se propagan a través del espacio situado sobre el territorio nacional.

Ahora bien, conviene tener en cuenta, que de conformidad al artículo 27 constitucional en su párrafo cuarto *“Corresponde a la Nación el dominio directo de... el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional”*; por lo que al ser las ondas hertzianas el vehículo de transmisión de las señales sonoras y visuales de radio y televisión, y propagarse éstas por el espacio situado sobre el territorio nacional, sin que requiera un medio material de conducción, es claro que para la radiodifusión se aprovecha un bien del dominio público, por lo que es necesaria una concesión de tipo demanial para su aprovechamiento.

En esta tesitura, algunos autores, van más allá incluso en el tema, al señalar a las ondas hertzianas por sí mismas, como un bien del dominio público, así Carmen Chinchilla Marín¹⁴, opina que las ondas hertzianas son “cosas” que reúnen las cualidades características de las mismas, tales como utilidad, sustantividad o individualización y apropiabilidad, y que además tienen cualidades físicas determinadas, como longitud y frecuencia, que permite su

¹⁴ Chinchilla Marín, Carmen, *La radio-televisión como servicio público esencial*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 118 y 121.

inscripción en el Registro Internacional de Frecuencias de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

De tal forma, que las ondas electromagnéticas denominadas hertzianas, por tener una frecuencia inferior a 3,000 gigahertz, que se propagan en el espacio sin una guía artificial, siendo éste el denominado espacio electromagnético, constituyen un bien mueble del dominio público. En este orden de ideas, Carmen Chinchilla Marín, afirma que el *“...el uso del espectro radioeléctrico está sujeto de hecho y de derecho a un régimen jurídico que en nada se distingue del demanial...”* así afirma que a pesar de *“... la “extravagancia” del objeto impide considerarlo como una propiedad del Estado, nada se opone a que venga definido como una zona de competencia demanial del mismo, en el sentido de título de intervención con el que el Estado pretende garantizar un uso ordenado y eficaz del bien”*.¹⁵

Así pues, independientemente del hecho de considerar al servicio de radiodifusión como un servicio público y no sólo de interés público, o bien por el contrario, considerarlo como una actividad que para su realización aprovecha un bien del dominio público, en ambos casos es indiscutible la necesidad de una concesión previa por parte del Estado, ya sea de servicio público o de tipo demanial.

Como ha quedado señalado, la Ley Federal de Radio y Televisión contempla tanto la figura de la concesión como el permiso, por lo que es necesario analizar de forma breve ambas figuras.

En opinión de Ernesto Villanueva¹⁶, tanto la figura de la concesión como el permiso, implican en principio la preexistencia de un derecho del Estado o del particular, sobre un bien del servicio público que se otorga para uso o disfrute a un ente privado. Estas fórmulas constituyen un medio por el cual los particulares, acceden al uso o disfrute de un bien o servicio público, ante la imposibilidad del Estado para explotar por sí mismo dichos bienes, o bien, que por ser estratégicos para la unidad nacional o ser propiedad de la nación, su

¹⁵ *Ibidem*, p. 141 .

¹⁶ Villanueva, Ernesto, *op. cit.*, p. 54.

explotación, uso o disfrute, debe ser vigilado por el Estado para el bienestar de los gobernados.

El Diccionario de la Lengua Española¹⁷, define la **concesión** como el *“Otorgamiento gubernativo a favor de particulares o de empresas, bien sea para apropiaciones, disfrutes o aprovechamientos privados en el dominio público, según acontece en minas, aguas o montes, bien para construir o explotar obras públicas, o bien para ordenar, sustentar o aprovechar servicios de la administración general o local”*; de tal manera, que parece que la palabra concesión, se identifica inmediatamente con el término de concesión administrativa.

Los doctrinarios en materia administrativa, tanto en México como en el derecho comparado, tienen una definición coincidente de la concesión administrativa, de tal forma que resaltan en más o menos palabras los mismos elementos que integran el concepto.

Para Andrés Serra Rojas, *“es un acto administrativo por medio del cual la administración pública federal confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial”*.¹⁸

Miguel Acosta Romero señala que, *“el término de 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 bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley, y 2. Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley: 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*

¹⁷ Voz “Concesión”, *Diccionario de la lengua española*, 20ª ed., Real Academia Española.

¹⁸ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 9ª ed., México, Porrúa, 1979, vol. II, p.269.

*los usuarios; c) Puede entenderse también por concesión, el documento formal, que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión”.*¹⁹

Por su parte, Gabino Fraga señala que, la concesión administrativa es *“el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado”.*²⁰

De igual forma, Alfonso Nava Negrete, define la concesión administrativa como *“el acto administrativo a través del cual la administración pública, concedente, otorga a los particulares, concesionarios, el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público”.*²¹

En opinión de Jorge Fernández Ruiz, la concesión administrativa admite diversas modalidades: la de servicio público, obra pública, y la de uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio del Estado. La de servicio público permite satisfacer necesidades de carácter general; la segunda, satisfacer una necesidad pública o atender el interés público; y la última, también llamada concesión demanial o dominical, atañe tanto al interés público como al particular del concesionario, con obvia prioridad del primero.²²

Al efecto, el artículo 28 constitucional, establece en sus párrafos diez y once, que:

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

¹⁹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 12ª ed., México, Porrúa, 1995, p. 856.

²⁰ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 37ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 242.

²¹ Nava Negrete, Alfonso, Voz “Concesión administrativa”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 14ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, 2000, t. A-CH, p. 568.

²² Fernández Ruiz Jorge, *op. cit.*, p. 14.

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

En cuanto a la figura del **permiso**, el Diccionario de la Lengua Española antes citado, lo define como la *“licencia o consentimiento para hacer o decir una cosa”*. Igualmente en la doctrina se ha coincidido en sus elementos y definición, al señalar como se verá a continuación que el permiso supone un derecho en potencia del particular que el Estado le permite ejercer.

De tal manera que para Olga Hernández Espíndola, *“el permiso, es el reconocimiento a cargo de la autoridad competente de un derecho del particular, que allana la vía para el ejercicio de una actividad especial reglamentada por el Estado, o la realización de actos que ensanchan la esfera jurídica de su circunstancia”*.²³

Gabino Fraga, iguala los conceptos autorización, licencia y permiso, señalando que *“es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular”*, de esta forma, reconoce *“un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas o la economía del país, y sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho previo”*.²⁴

De igual manera, Miguel Acosta Romero, utiliza como sinónimos los conceptos, licencia, autorización o permiso, al señalar que *“es un acto administrativo por medio del cual se otorga por un órgano de la Administración, o un particular, la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer alguna cosa”*.²⁵

Serra Rojas, utiliza los mismos elementos para definir el permiso administrativo, como *“un acto por el cual la autoridad administrativa faculta a*

²³ Hernández Espíndola, Olga, Voz “Permiso administrativo”, *op. cit.*, t. P-Z, p. 2388.

²⁴ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 236.

²⁵ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 950.

*una persona privada o pública, para realizar un acto administrativo como ejercicio de un poder jurídico o un derecho preexistente, cuando se ha comprobado que reúnen los requisitos legales para ejercerlo.*²⁶

De las anteriores definiciones, se pueden advertir, entre otras, las siguientes diferencias substanciales:

1. En el permiso, la autoridad reconoce de forma implícita, la existencia de un derecho anterior del particular, mientras que en la concesión, no se reconoce la existencia de un derecho previo, y sólo produce consecuencias jurídicas a partir de que la autoridad administrativa otorga la concesión;
2. En los procedimientos para el otorgamiento de concesión, se exigen garantías técnicas que no se exigen en el permiso;
3. La concesión es una potestad de la autoridad competente, de tal manera que puede o no otorgarla; mientras que el permiso debe ser otorgado, siempre y cuando se cumplan los requisitos que establece la ley, por ser un derecho preexistente del particular.

A partir de lo anterior, la Ley Federal de Radio y Televisión hace una distinción fundamental entre ambas figuras, partiendo de la finalidad del servicio de radiodifusión, al señalar en su artículo 13:

“Artículo 13.- *Al otorgar las concesiones o permisos a que se refiere esta ley, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinará la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, las cuales podrán ser: comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole. Las estaciones comerciales requerirán concesión. Las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios sólo requerirán permisos”.*

En tal orden de ideas, la ley de la materia maneja con descuido ambos conceptos, ya que por un lado señala que la radiodifusión no es un servicio público, pero por otro contempla la figura de la concesión, justificándola en razón del aprovechamiento de un bien del dominio directo de la Nación, por lo

²⁶ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 5, p. 271.

que es una concesión demanial; no obstante, también incluye la figura del permis²⁷o, sin considerar que tanto las empresas comerciales como las oficiales y culturales, se aprovechan del mismo bien del dominio directo de la Nación: el espectro radioeléctrico. Así, en realidad la ley vigente no contempla una concesión de tipo demanial, sino una concesión de servicio público, ya que toma en consideración para diferenciar una figura de otra, la naturaleza y finalidad del servicio prestado así como los sujetos que lo prestan.

II. Tiempos de transmisión a favor del Estado

En la década de los sesenta, el Estado mexicano mediante distintas disposiciones legales abrió espacios de transmisión gratuita en las estaciones de radio y televisión concesionados, estableciendo la existencia de los desde entonces llamados **tiempos oficiales o del Estado**. No obstante, siempre existió confusión en el manejo de los términos con los que fueron denominados dichos tiempos de transmisión a favor del Estado mexicano, por lo que conviene distinguir los mismos, a saber: **tiempo del Estado, tiempo fiscal y tiempo oficial**.

Estas denominaciones son jurídica y técnicamente distintas entre sí, como se verá a continuación, a pesar de que ninguna de las legislaciones que las establece ofrece una definición de las mismas. No obstante, el “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para los ejercicios fiscales 2005-2006” publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 2004, proporciona una pauta para realizar una distinción entre dichos conceptos.

En su artículo segundo establece que se entenderá por:

²⁷ La ley federal de radio y televisión vigente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de enero de 1960 con la última reforma publicada el 11 de abril de 2006, fecha a partir de la cual fue señalada como “Ley Televisa”.

“Tiempos de Estado: Los referidos en la Ley Federal de Radio y Televisión y en su Reglamento.

Tiempos fiscales: Los referidos en el Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** del 10 de octubre de 2002.

Tiempos oficiales: Los tiempos fiscales y los tiempos de Estado.”

Si bien es cierto, el Acuerdo no proporciona una definición de dichos conceptos, si determina los parámetros para su distinción, al señalar que el tiempo del Estado y el tiempo fiscal son diferentes en razón del ordenamiento jurídico que les dio origen; asimismo establece que ambos tiempos, tanto del Estado como fiscal conforman los **tiempos oficiales** a que tiene derecho el Estado mexicano.

En tal orden de ideas empezaremos por señalar, que los tiempos oficiales son el género, y se encuentran constituidos por los tiempos de transmisión gratuita a favor del Estado mexicano al que se encuentran obligadas a proporcionar las empresas concesionarias y permisionarias de estaciones de radio y televisión por distintos ordenamientos jurídicos. De tal manera, el tiempo del Estado así como el tiempo fiscal son la especie.

a. Tiempo del Estado

El tiempo del Estado, como ha quedado señalado es en principio una especie dentro de los tiempos oficiales de los cuales goza el Estado mexicano, y el mismo encuentra su fundamento en el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1960, mismo que señala:

“Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal

señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión”.

De igual manera, desde 1973 se establece dentro del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica publicado en el Diario Oficial de la Federación de 04 de abril de 1973, la obligación de las estaciones de radio y televisión de incluir gratuitamente transmisiones diarias a favor del Estado, al señalar dentro de su artículo 12:

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

Este Reglamento fue abrogado por el nuevo Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de octubre de 2002; sin embargo, la obligación por parte de las estaciones de radio y televisión de otorgar el tiempo del Estado no varió, aun cuando si se modificó de manera sustancial la forma de distribución de dicho tiempo, estableciendo así en su artículo 15:

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

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

- I. Hasta 10 minutos en formatos o segmentos de no menos de 20 segundos cada uno, y*
- II. Veinte minutos en bloques no menores de 5 minutos cada uno.*

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

De las anteriores disposiciones, se desprende que tanto las empresas concesionarias como las empresas permisionarias de estaciones de radio y televisión, se encuentran obligadas a incluir treinta minutos diarios de transmisiones gratuitas a favor de Estado. Asimismo, dicho tiempo será ejercido por conducto del Ejecutivo Federal, quien señalará la dependencia que deba proporcionar el material a las emisoras, material que deberá tener por finalidad la difusión de temas educativos, culturales y de orientación social entre otros.

Por cuanto hace a los horarios de transmisión del tiempo del Estado, el nuevo Reglamento establece en su artículo 16, en concordancia con su similar artículo 61 de la Ley de la materia:

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

Ahora bien, sin que el tiempo del Estado sea el objeto de estudio del presente trabajo, es necesario precisar brevemente cual es la naturaleza jurídica del mismo, a efecto de estar en posibilidades de realizar una distinción entre dicho tiempo y el tiempo fiscal, sin pretender de forma alguna que esto constituya un análisis profundo sobre el tema.

Así pues, la naturaleza jurídica del tiempo del Estado puede traducirse en una prestación patrimonial coactiva, que a criterio de Gabriela Ríos Granados pudiera encontrar semejanza con figuras del Derecho Administrativo, tal como el servicio militar ó los funcionarios de casilla en materia electoral²⁸; ya que constituyen obligaciones tendientes al cumplimiento de ciertos fines del Estado, por lo que el sujeto obligado coadyuva con el Estado para la

²⁸ Ríos Granados, Gabriela. “Fiscalidad de la radio y la televisión en México: Un asunto de constitucionalidad”. *Derecho administrativo*. Fernández Ruíz, Jorge (coord.). México. IJ-UNAM. 2005. p. 288-289.

realización de tales fines, como en el caso que nos ocupa informar a la población en general sobre acontecimientos de carácter educativo, cultural, social, político ó deportivo que sean de interés general²⁹; esto acorde con la función social que legalmente deben cumplir las estaciones de radio y televisión.

No obstante, cabe señalar que ni la Ley de la materia ni la Jurisprudencia del Poder Judicial Federal, señalan los alcances o limitaciones de los conceptos “temas educativos, culturales y de orientación social”; y en segundo lugar, el Consejo Nacional de Radio y Televisión, como organismo coordinador tal y como se establece en el artículo 59 en comento, carece de existencia material.

Ahora bien, se considera patrimonial por el contenido mismo de la prestación, ya que implica la utilización de instalaciones y otros medios materiales que conllevan un valor económico. Y coactiva, en virtud de que no es una prestación de carácter opcional o voluntaria, sino que tiene el carácter de obligatoria bajo pena de sanción económica por el incumplimiento a la misma. Aunque a decir verdad, en la práctica no es una prestación realmente coactiva, ya que muchas veces no se utiliza el tiempo del Estado y sin embargo no se hacen efectivas las multas que contempla la Ley de la materia ante el incumplimiento.

En tal orden de ideas, el tiempo del Estado es la prestación patrimonial coactiva a cargo de las empresas concesionarias y permisionarias de estaciones de radio y televisión, consistente en treinta minutos diarios de transmisión gratuita a favor del Estado, a efecto de informar a la población en general de asuntos de interés nacional e internacional.

²⁹ Artículos 59 y 15, de la Ley Federal de Radio y Televisión y de su Reglamento, respectivamente.

b. Tiempo fiscal

El tiempo fiscal, es de igual forma que el tiempo del Estado, una especie dentro de los tiempos oficiales a favor del Estado mexicano, no obstante proceden de una normatividad un poco más compleja, encontrando su fundamento en tres ordenamientos legales; en primer término la Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1968; el Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1° de julio de 1969; y por último, el Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de octubre de 2002 en su edición vespertina.

Así, el tiempo fiscal fue creado por medidas legislativas y administrativas dictadas en el periodo del presidente Díaz Ordaz. La ley de ingresos para 1969, publicada en el último día del año anterior, incluyó un impuesto especial a las empresas que funcionaran al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la nación, en los casos en que su actividad haya sido considerada de interés público por la ley. Era un largo circunloquio para referirse a la radio y la televisión, única actividad que reunía esas características. El impuesto era muy alambicado, acaso porque se tuvo siempre la intención de no aplicarlo. La base gravable era el total de los pagos a los servicios prestados por esos concesionarios. Los obligados eran, entonces, los clientes de tales concesionarios, pero a éstos se les consideraba obligados solidarios. Se fijó una tasa de 25 por ciento y se dispuso que la norma entrara en vigor no de inmediato como suele ocurrir con los impuestos, sino seis meses después.

En el presupuesto de egresos para 1969, por su parte, se estipuló un subsidio (que en los hechos significaría eximirlos del pago) a las empresas que depositaran el 49 por ciento de sus acciones en un fideicomiso público, lo que equivalía a que los concesionarios perdieran autonomía sobre sus decisiones como sociedades accionarias.

La cámara de Radio y Televisión se opuso a ese extraño gravamen. Lo consideró "confiscatorio y discriminatorio", y recomendó "en ningún caso acogerse al subsidio porque ello implicaría aceptar la intervención de un consejo gubernamental con facultades absolutas dentro de las estaciones". Extrañada se acercó al Gobierno, para tratar de ver cuál era el propósito del impuesto y qué era lo que realmente se pretendía con el mismo. El gobierno, como en la parábola del camellero (colocar un peso excesivo sobre la giba del animal para que sienta ligera la carga normal y no lamente llevarla), pactó nuevas condiciones que resultaron sumamente convenientes para los concesionarios: más tiempo para el Estado (que ya disponía de 30 minutos diarios, por disposición de la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960), revisar la calidad de la programación; y sobre todo, según se lee en una circular de la cámara, "cuando el Ejecutivo considere que algún asunto o tema pueda perturbar o esté perturbando la paz o el orden público, provocando alarma, desorientación o esté alterando el desarrollo armónico del país, o su tranquilidad, podrá hacer al concesionario las observaciones que procedan"³⁰.

En tal virtud, como resultado de las negociaciones, el primero de julio de 1969 (es decir justamente cuando tendría que haber entrado en vigor la Ley de Impuestos sobre servicios expresamente declarados de interés público) se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto Presidencial, *sui generis* sin duda, denominado "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", y mediante el cual se autorizaba a la Secretaría de Hacienda a recibir este impuesto del 25 por ciento de las cantidades recibidas por las empresas concesionarias por concepto del otorgamiento del servicio,

³⁰"Historia de la radio y televisión", <http://www.cirt.com.mx>, fecha de consulta 23 de noviembre de 2006.

solamente por el 12 y medio por ciento del tiempo diario de transmisión de cada estación a favor del Estado.

En este momento nace el denominado **tiempo fiscal**, con la justificación de ser “necesario que el Ejecutivo Federal disponga de tiempo para transmisión en las estaciones radiodifusoras comerciales, para el cumplimiento de sus propios fines”³¹. De primera impresión, pareciera que el tiempo fiscal sería de uso exclusivo para el Ejecutivo Federal, sin embargo en el inciso a) del artículo primero del Acuerdo de referencia, suaviza la situación al señalar que el Estado haría uso de dicho tiempo, aunque por conducto del Poder Ejecutivo Federal.

Según Fátima Fernández Christlieb, señala que la justificación real del establecimiento del tiempo fiscal, fue la necesidad del Estado a tener acceso a las tribunas electrónicas, ya que al momento de establecer el impuesto el gobierno señala como opción para no realizar el pago “entregar en fideicomiso el 49% de las acciones de sus empresas a una institución nacional de crédito”, y al fracasar este intento de participación estatal en la industria de la radio y la televisión, los propios concesionarios “proponen una opción diferente: pagar el impuesto no en dinero sino en especie. Es decir, en tiempo de transmisión. Es éste el origen del 12.5% del tiempo que puede utilizar el Estado en estaciones comerciales”.³²

Hasta octubre de 2002 el tiempo fiscal consistía en el 12.5 por ciento del tiempo aire de transmisión diaria de cada estación de radio y televisión; sin embargo el Presidente Vicente Fox en un acto que muchos tildaron de inconstitucional emite el “Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica” además de emitir un nuevo Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, ambos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 10 de octubre de 2002.

³¹ Considerando segundo del “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”.

³² Fernández Christlieb, Fátima, “Los medios de información masiva y la reforma administrativa de José López Portillo”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, nueva época, año XXIII, núms. 86-87, octubre-diciembre de 1976, p. 206.

Modificando y mutilando con dicho decreto el tiempo fiscal, de un 12.5 por ciento del tiempo aire de transmisión diaria por cada estación concesionaria de radio y televisión a dieciocho minutos diarios de transmisión en el caso de estaciones de televisión y treinta y cinco minutos en estaciones de radio, lo que equivale a un 1.25 por ciento y 2.43 por ciento respectivamente del tiempo aire de transmisión diaria; justificando tal decisión al señalar que dicho tiempo aire se encontraba mejor posicionado en cuanto a la hora de transmisión (6:00 a 24:00 horas), ya que con anterioridad al decreto las empresas elegían a su libre arbitrio los horarios de transmisión del tiempo fiscal.

Debido a que tanto el nuevo Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión, como el decreto mediante el cual se disminuye el tiempo fiscal, fueron publicados el 10 de octubre de 2002 en una edición vespertina del Diario Oficial de la Federación, de una manera silenciosa producto de negociaciones bilaterales entre las empresas concesionarias y el Ejecutivo Federal, no sorprende la versión de que, en realidad, gobierno y concesionarios de medios electrónicos alcanzaron un acuerdo rumbo a las elecciones legislativas del año entrante: información con línea a cambio de liberar tiempo-aire para su comercialización.

Verdad es que muchos reconocen bondades en la reforma que —ante los integrantes de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT)— anunciara Vicente Fox: como el derecho a réplica, la publicación de los criterios para clasificar programas o la autorregulación de los medios. Pero son más aún aquellos que critican la manera en que se dio a conocer el decreto presidencial, sin tomar en cuenta a los representantes del Congreso de la Unión, concesionarios, académicos y sociedad civil que participaban junto con el Poder Ejecutivo en los debates para modernizar la Ley Federal de Radio y Televisión.

Como bien apunta la revista *Vértigo*, *“La principal molestia estriba en que la administración foxista decidiera modificar el pago que realizan los concesionarios de radio y televisión por concepto del “impuesto del servicio de*

radiodifusión” establecido hace 30 años, obligándolos a poner a disposición del gobierno 12.5% del tiempo total de transmisión diaria.”³³

Con estas reformas los concesionarios de medios electrónicos se ahorraron millonarios pagos por concepto de impuestos, aunque las empresas concesionarias señalaron siempre que el impuesto del servicio de radiodifusión no era más que un “abuso del gobierno”, una especie de castigo por su presunto manejo “abierto y democrático” de acontecimientos como la matanza de Tlatelolco en 1968.

En tal orden de ideas, el tiempo fiscal nace por virtud del “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”, del 1° de julio de 1969, como el pago en especie mediante el cual las empresas concesionarias de estaciones de radio y televisión cumplen con el impuesto sobre servicios de interés público establecido el 31 de diciembre de 1968.

De esta manera se puede conceptualizar al tiempo fiscal, como el pago en especie consistente en 18 minutos por cuanto hace a las estaciones de televisión y 35 minutos en el caso de estaciones de radio, de tiempo aire de transmisión diaria a cargo de las empresas concesionarias de estaciones de radio y televisión en su carácter de responsables solidarias en el pago del impuesto sobre servicios de interés público, comúnmente denominado impuesto del servicio de radiodifusión.

Ahora bien, es oportuno mencionar que este impuesto se justifica al ser los medios electrónicos bienes de la nación concesionados a particulares, para un uso específico y comercial, obteniendo beneficios económicos de esa concesión; por lo que deben retribuir una parte proporcional de esos ingresos que en materia de utilidades están recibiendo por administrar una frecuencia que es un bien nacional.

³³ Moncada, Jorge Francisco, “De la negociación al negocio”, *Vértigo*, octubre de 2002, pp. 2-4, <http://www.revistavertigo.com>, fecha de consulta 8 de noviembre de 2006.

Cabe señalar, que en el derecho comparado no existe otra legislación que determine un impuesto referente a la radio y la televisión que establezca como forma de extinción de la obligación fiscal el pago en especie al 100% consistente en tiempo de transmisión; no obstante si hay legislaciones que contemplan un sistema mixto; de tal manera que las alternativas en otros países consisten en tres vertientes:

1. El pago de un derecho por la contraprestación;
2. Un sistema mixto, conformado por el pago del derecho y el pago en especie, consistente en poner a disposición el tiempo a favor del Estado;
y
3. Un último integrado por el pago del derecho mediante el establecimiento de tarifas anuales fijas.

c. Distinción entre el tiempo del Estado y el tiempo fiscal

Una vez que ha quedado señalado cuales son el tiempo del Estado y el tiempo fiscal, es necesario establecer claramente los rasgos distintivos de cada tiempo oficial a efecto de delimitar perfectamente cuál es el objeto de estudio del presente trabajo. De tal manera, a continuación se hará un análisis comparativo entre ambos tiempos oficiales a partir de sus elementos característicos.

ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS	TIEMPO DEL ESTADO	TIEMPO FISCAL
Fundamento legal	Artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, del 19 de enero de 1960 y Artículo 15 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, del 10 de octubre de 2002.	Ley 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, del 31 de diciembre de 1968 y Decreto por el que

		se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, del 1° de julio de 1969.
Naturaleza jurídica	Prestación patrimonial coactiva	Pago en especie de una obligación fiscal ³⁴
Sujetos obligados	Empresas concesionarias y permisionarias de estaciones radio y televisión	Personas físicas o morales que contraten el servicio público de radiodifusión a las empresas concesionarias de estaciones de radio y televisión
Sujetos beneficiados	El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material, por conducto de la Secretaría de Gobernación ³⁵	Poder Ejecutivo Federal: 40% del tiempo; 15% a la Cámara de Diputados; 15% a la Cámara de Senadores; 10% al Poder Judicial; y 20% a Entes autónomos ³⁶
Responsable solidario	No hay	Empresas concesionarias de estaciones de radio y televisión, en su carácter de retenedores
Tiempo de transmisión	30 minutos de tiempo de transmisión diaria indistintamente para radio y televisión	18 minutos de tiempo de transmisión diaria para la televisión y 35 minutos de tiempo de transmisión diaria para radio
Horario de transmisión	Se fijará de común acuerdo con los concesionarios y permisionarios, con base a	Entre las 06:00 a las 24:00 horas

³⁴ El análisis específico de la naturaleza jurídica del tiempo fiscal se realiza en el subcapítulo siguiente.

³⁵ Artículos 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión y 15 de su Reglamento.

³⁶ Artículo 18 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2007.

	la propuestas formuladas por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía	
Contenido de las transmisiones	Acontecimientos de carácter educativo, cultural, social, político, deportivo y otros asuntos de interés general, nacionales e internacionales; así como también material de los partidos políticos ³⁷	No especificado
Distribución del tiempo	Hasta 10 minutos en segmentos de no menos de 20 segundos cada uno, y los 20 minutos restantes en bloques no menores de 5 minutos cada uno. Por excepción se puede utilizar de forma continua para programas especiales ³⁸	Materiales con duración de veinte a treinta segundos ³⁹

A partir de lo anterior es inconcuso que a pesar de que tanto el tiempo fiscal como el tiempo del Estado, son tiempos oficiales, ambos guardan diferencias jurídicas sustanciales; siendo necesario señalar que en el presente trabajo el objeto de estudio lo constituye el tiempo fiscal, razón por la que se abordará más profundamente en un estudio sobre el mismo en apartados posteriores.

³⁷ De conformidad con el párrafo primero del artículo 44 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³⁸ Artículo 15, fracciones I y II del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, del 10 de octubre de 2002.

³⁹ Artículo 1°, fracción I del Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica.

III. Naturaleza jurídica del tiempo fiscal

El 27 de junio de 1969, el Ejecutivo Federal prescribe 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”; naciendo de esta manera el llamado tiempo fiscal, siendo este el 12.5% del tiempo de transmisión de cada estación, como el medio para extinguir la obligación fiscal conocida como impuesto del servicio de radiodifusión, a cargo de las empresas concesionarias de estaciones de radio y televisión.

A partir de ahí, nace pues el tiempo fiscal, y a pesar de que con fecha 10 de octubre de 2002, se publica el “Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, modificándose el tiempo fiscal de un 12.5% de tiempo de transmisión de cada estación, a dieciocho minutos diarios de transmisión para estaciones de televisión, y treinta y cinco minutos diarios en las estaciones de radio; la naturaleza jurídica del tiempo fiscal desde el punto de vista formal, como forma de cumplimiento de una obligación fiscal, no se modifica, ya que sigue siendo un pago en especie, toda vez que mediante tiempo aire de transmisión a favor del Estado, las empresas concesionarias de radio y televisión pagan el llamado impuesto del servicio de radiodifusión a su cargo.

No obstante, puede analizarse la naturaleza jurídica del tiempo fiscal a partir de dos aspectos:

1. Material: como el contenido de la prestación exigida al contribuyente, es decir como el impuesto mismo en *lato sensu*, y
2. Formal: como el cumplimiento mismo de la obligación fiscal, es decir, como pago en especie a través del cual se extingue la obligación tributaria.

a. Desde el punto de vista material.

El tiempo fiscal constituye desde el punto de vista material, el contenido de la prestación exigida al contribuyente por virtud de la obligación tributaria, es decir el impuesto mismo en un sentido general; entendiendo por impuesto, *“...la prestación que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines”*⁴⁰.

En igual sentido señala Giuliani Fonrouge, al definir el impuesto o tributo como *“...una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio...”*⁴¹.

En derecho positivo mexicano, el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, establecía en su artículo 2º una definición acertada, al señalar que *“Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la Ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos.”*

Ahora bien en *stricto sensu*, existen varios tipos de impuestos; cabe apuntar que como señala Giannini,⁴² puede afirmarse que hay tantas clasificaciones como autores; hay quienes hablan de impuestos reales y personales, internos y externos, directos e indirectos, y en realidad algunas clasificaciones están inmersas en otras, como acertadamente señala Valdés Costa⁴³. Tradicionalmente se dividen en directos e indirectos; sin embargo aun en la actualidad no existe coincidencia en cuanto al criterio para determinar las atribuciones que les den tal carácter.

No obstante, la predominante tanto en la doctrina como en el derecho positivo es la tripartita, que habla de impuesto, tasas y contribuciones especiales. En México el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación vigente

⁴⁰ Villegas B., Héctor, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, 6ª ed., Buenos Aires, Depalma, 1997, p. 67.

⁴¹ Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Derecho financiero*, 8ª ed., Buenos Aires, Desalma, 2003, vol. I, p. 313.

⁴² Giannini, Achille Donato, *Instituciones de derecho tributario*, Madrid, 1957, p. 46.

⁴³ Valdés Costa, Ramón, *Curso de derecho tributario*, 3ª ed., Bogotá, Temis, 2001, p. 269.

hasta julio de 2007, habla de: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos; no obstante, tal clasificación encuentra identidad con la tripartita, ya que tanto las aportaciones de seguridad social como las contribuciones de mejoras, constituyen una contribución especial; mientras que en el caso de los derechos, éstos son denominados tasas en la doctrina internacional. Por lo que en el caso que nos ocupa, analizaremos de manera breve dicha clasificación, a efecto de determinar la naturaleza jurídica del tiempo fiscal, en un sentido material.

En el **impuesto**, la prestación que se exige al contribuyente, es independiente de toda actividad estatal relativa a él; en la **tasa o derecho**, el Estado realiza una actividad especial materializada en la prestación de un servicio individualizado en el obligado; por último en la **contribución especial**, también existe una actividad generadora por parte del Estado que genera un beneficio especial para el contribuyente.

Acorde a esta distinción, Geraldo Ataliba⁴⁴, propone una nueva clasificación, dividiendo a los impuestos en tributos vinculados y no vinculados. En los no vinculados, se encuentran los impuestos, en los que no existe conexión del contribuyente con actividad estatal alguna que lo beneficie de manera individual; mientras que en los vinculados, se encuentran las tasas o derechos y las contribuciones especiales. En estos últimos, el hecho imponible está intrínsecamente relacionado con una actividad o gasto a cargo del Estado que de alguna manera se individualiza en el contribuyente o repercute en su patrimonio.

Ahora bien, dentro de los tributos vinculados, existen algunas diferencias; en las tasas o derechos, la obligación surge ante la individualización de la actividad administrativa del Estado con respecto al contribuyente, sin que jurídicamente interese el beneficio como consecuencia de dicha actividad. Así, el hecho imponible es la prestación del servicio, que debe ser efectiva. Por otra parte, en las contribuciones especiales, el hecho imponible constituye la actividad o gasto estatal productores de un beneficio

⁴⁴ Ataliba, Geraldo, *Apuntes de ciencia de las finanzas, derecho financiero y tributario*, San Pablo, 1969.

directo en el obligado; por lo que lo importante no es la actividad en sí, sino el beneficio que produce.

El Modelo de Código Tributario para América Latina⁴⁵, adopta tal clasificación, al hablar de impuestos, tasas y contribuciones especiales, definiéndolos en sus artículos 15, 16 y 17 respectivamente, de la manera siguiente:

“Impuesto es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente”.

“Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye el presupuesto de la obligación”.

“Contribuciones especiales es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador los beneficios individuales, derivados de la realización de obras públicas o actividades especiales del Estado”.

Si bien es cierto, el Código Fiscal de la Federación, adopta la clasificación tripartita, éste agrupa dentro de las contribuciones especiales a las siguientes: aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras; de igual forma Valdés Costa⁴⁶, hace la misma agrupación dentro de las contribuciones especiales. En este sentido, el Código define los impuestos de la siguiente manera:

“...Impuestos son las contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado”.

“...Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando

⁴⁵ Modelo del Organización de Estados Americanos – Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 20-21.

⁴⁶ Valdés Costa, Ramón, *op. cit.*, pp. 193-199.

se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.”

“...Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.”

“...Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas”.

En tal orden de ideas, en el caso del tiempo fiscal, éste constituye un impuesto *lato sensu* desde el punto de vista material; sin embargo, como quedó señalado existen de conformidad a la clasificación tripartita más utilizada y vigente en nuestro derecho, tres tipos de impuestos: impuestos *stricto sensu*, derechos y contribuciones especiales; por lo que en el caso que nos ocupa ¿ante que tipo de impuesto estamos?

A la luz de la anterior clasificación y de nuestro Código Fiscal de la Federación, queda claro que el tiempo fiscal, no constituye una aportación de seguridad social, ni una contribución de mejoras; sin embargo es necesario analizar si es un derecho o bien un impuesto en sentido estricto.

Como bien apuntan Valdés Costa⁴⁷ y Giannini⁴⁸, el impuesto como especie, es el que representa mejor a los impuestos como género; llegando incluso a confundirse, ya que el impuesto no presenta notas particulares adicionales, es decir, su fundamento jurídico es simplemente el poder de imperio del Estado, el hecho generador puede ser cualquiera que elija el legislador, no encontrando los límites que presentan tanto los derechos como las contribuciones especiales. De igual manera, a diferencia de los derechos y las contribuciones especiales, el destino del impuesto no reviste

⁴⁷ *Ibidem*, p. 114.

⁴⁸ Giannini, Achille Donato, *op. cit.*, p. 138.

condicionamiento alguno que afecte la relación jurídica entre el Estado y el contribuyente; por lo que puede decirse que es impuesto, todo tributo que no sea derecho ni contribución especial.

En tal orden de ideas, el tiempo fiscal bien pudiera ser un impuesto; no obstante antes de arribar a cualquier conclusión, es necesario analizar si se encuadra en la figura de los derechos. De tal manera, es necesario tomar en consideración que en los derechos, la obligación del contribuyente está vinculada jurídicamente a una actividad que realiza el Estado, relacionada de manera directa con el contribuyente, que en el caso mexicano incluye el supuesto del uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.

En primera instancia, se analizará si el tiempo fiscal constituye un derecho, considerando a la radiodifusión como un servicio público. Así, a la luz de los elementos indispensables que debe contener el servicio público para que de origen a un derecho, se pueden señalar:

- b) La divisibilidad del servicio, es decir, que éste pueda individualizarse en los contribuyentes, lo que en el caso ya fue analizado en el presente trabajo, concluyendo que el servicio es general en el caso de los televidentes y radioescuchas, pero individual en el caso de los otros usuarios, esto es, los anunciantes;
- c) La naturaleza jurídica de la prestación del Estado, es decir, que el servicio constituya una función inherente al Estado, lo que en el caso ocurre por disposición legal y en razón de la importancia del servicio;
- d) La efectividad del mismo en cuanto su funcionamiento frente al contribuyente, lo que puede ser medido en la actualidad para los dos tipos de usuarios a través del denominado *rating*;
- e) El beneficio obtenido por parte del contribuyente, que en el caso que nos ocupa es un beneficio económico directo para los anunciantes, y para el otro tipo de usuarios un beneficio de tipo informativo, educacional, cultural etc.

Derivado de lo anterior, es claro que la radiodifusión como servicio público cumple con las características como hecho generador de un derecho;

no obstante no se puede perder de vista que en los derechos, la contribución se paga por recibir el servicio que presta el Estado, por lo que el contribuyente es el usuario de dicho servicio, mas no el prestador del mismo, aun cuando éste se encuentre subrogando una función determinada del Estado. Ahora bien, el Código Fiscal de la Federación, considera un caso en el que el derecho se encuentra a cargo del prestador del servicio público; sin embargo, solamente cuando dicho servicio exclusivo del Estado lo preste un organismo público descentralizado.

De lo anterior pudiera inferirse que el tiempo fiscal es un derecho en sentido material; no obstante hay que recordar que la Ley Federal de Radio y Televisión no considera a la radiodifusión como un servicio público, por lo que a pesar de no estar de acuerdo con dicho criterio, no es posible señalar al tiempo fiscal como un derecho en función del servicio público de radiodifusión.

No obstante, si se parte de que para la realización del tiempo fiscal es necesario el aprovechamiento del espectro electromagnético, el cual es constituido por el espacio territorial, ya que las ondas hertzianas se propagan por el mismo sin necesidad de vehículo material alguno y, considerando que el espacio territorial es un bien de dominio público de la Nación, por disposición constitucional –artículo 27 párrafo cuarto- y legal –Ley Federal de Radio y Televisión, artículo 1º-; se pudiera concluir que el tiempo fiscal es un derecho, toda vez que como el propio Código Fiscal de la Federación, en su artículo 2, fracción IV señala que, los derechos son también las contribuciones establecidas en una ley, por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación.

Sin embargo, antes de arribar a cualquier conclusión apresurada es necesario considerar que ya existen ciertos derechos aplicables a los servicios de televisión y radio, en la Ley Federal de Derechos publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1981, la cual en sus artículos 19-E a 19-F establece una serie de derechos a pagar por los servicios de televisión y de radio, generados básicamente por el trámite, estudio y en su caso la autorización de la programación.

De tal manera, los derechos contemplados en la Ley Federal de Derechos no tienen relación con la prestación del servicio de radiodifusión o con el uso o aprovechamiento de un bien del dominio directo de la Nación, como lo es el espacio electromagnético, sino que encuentran su fundamento en el servicio que presta directamente el Estado por conducto de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía a favor de las empresas tanto concesionarias como permisionarias de estaciones de radio y televisión, por calificar y autorizar la programación a transmitir. Por lo cual, se está ante la presencia de una laguna jurídica que debe subsanarse, ya que en la actualidad la Ley Federal de Derechos contempla un trato inequitativo para otras empresas concesionarias que usan, explotan o aprovechan un bien del dominio directo de la Nación, como el espacio aéreo.

En tal orden de ideas, bien podría considerarse al tiempo fiscal como un derecho, si se considera que, para su realización es necesario el aprovechamiento de un bien del dominio público.

No obstante, si recordamos que en los primeros apartados del presente trabajo se señaló que la radio y la televisión constituyen vías generales de comunicación y que como tales, el Congreso de la Unión está facultado para aplicar impuestos especiales en telecomunicaciones, y que en efecto lo ha hecho, como es el caso de la telefonía celular en el año 2002, estableciendo un impuesto especial por la prestación de servicios de telecomunicaciones y conexos consistente en una tasa del 10%; bien podríamos apuntar que el tiempo fiscal es un impuesto especial en *stricto sensu*.

Lo anterior sobre todo, tomando en consideración que el fundamento de los impuestos como especie, se encuentra simplemente en la potestad soberana del Estado; sin embargo, inclusive en el supuesto señalado en el párrafo anterior la terminología es errónea, ya que en realidad se está ante la presencia de un derecho, ya que el hecho generador lo constituye la prestación de un servicio público por parte del Estado, a pesar de llevarse a cabo por particulares en razón de una concesión.

En resumen, es posible afirmar que el servicio de radiodifusión independientemente de si la radiodifusión es un servicio público o no, debe generar un derecho a cargo de las empresas concesionarias de estaciones de radio y televisión, que en la actualidad no existe dentro de la Ley Federal de Derechos y que de hecho, otras empresas como las dedicadas a la aeronavegación lo pagan por explotar el espacio aéreo, tal y como lo hacen las radiodifusoras. Lo anterior, descansa en el hecho del aprovechamiento, uso y explotación de un bien del dominio directo de la Nación, como lo es el espacio aéreo por medio del cual se propagan las ondas electromagnéticas, y que supone un beneficio económico directo a aquellos concesionarios que explotan dicho bien.

No obstante, este derecho de facto no existe, como se desprende del artículo 239 de la Ley Federal de Derechos⁴⁹ que dispone a la letra lo siguiente:

“Artículo 239.- Las personas físicas y las morales que usen o aprovechen el espacio aéreo y, en general, cualquier medio de propagación de las ondas electromagnéticas en materia de telecomunicaciones, están obligadas a pagar el derecho por el uso del espectro radioeléctrico, conforme a las disposiciones aplicables.

Este derecho se pagará anualmente dentro de los meses de enero a junio del año de que se trate.

No pagarán el derecho que se establece en este Capítulo las empresas de radio y televisión que estén obligadas a retener el impuesto por servicios expresamente declarados de interés público por Ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación.

...”

En tal orden de ideas, es inconcuso que las empresas concesionarias de estaciones de radio y televisión, deben pagar un derecho por el uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico, derecho que no pagan por

⁴⁹ Texto vigente, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1981, con la última reforma publicada el 27 de diciembre de 2006.

exención expresa en la Ley Federal de Derechos, basándose en la ficción legal de considerar que dichas empresas no deben pagarlo en razón de que son **retenedoras** del impuesto por servicios expresamente declarados de interés público por Ley, asumiendo con esto que dichas concesionarias son las causantes del impuesto debido a que el título de la ley señala “...*en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación.*”

Así pues, la ley pretende equiparar el derecho por el uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico que deben pagar las empresas concesionarias de estaciones de radio y televisión con el impuesto establecido en 1968 y que posteriormente dio origen al tiempo fiscal. No obstante, esto resulta totalmente erróneo y arbitrario, ya que en el caso de la Ley Federal de Derechos, los causantes del impuesto son los concesionarios que usan o aprovechan bienes del dominio directo de la nación, mientras que en el caso del tiempo fiscal,⁵⁰ los sujetos obligados son todas aquellas personas físicas o morales que contraten y paguen los servicios de radiodifusión a empresas concesionarias de dicho servicio, siendo los concesionarios del servicio por obligación *ex lege* **únicamente retenedores del impuesto no causantes**.

Razones por las que es imposible confundir ambos impuestos, hablando en sentido genérico, ya que en el caso del derecho contemplado en la Ley Federal de Derechos que en la realidad se causa pero no pagan las concesionarias de estaciones de radio y televisión por exención legal expresa, éste encuentra su razón de ser en el uso o aprovechamiento del espacio electromagnético por dichas concesionarias; mientras que en el tiempo fiscal, se está ante un impuesto en *stricto sensu* que se causa por aquellas personas que contratan el servicio de radiodifusión, no por las concesionarias, -quienes por disposición legal son retenedoras del impuesto- encontrando su razón de ser en la potestad tributaria del Estado, siendo pues, un impuesto al gasto, tal y como el Impuesto al valor agregado o bien el Impuesto sobre automóviles nuevos.

⁵⁰ Desde un punto de vista material, como la prestación exigida al contribuyente, es decir como impuesto.

b. Desde el punto de vista formal.

El tiempo fiscal constituye el cumplimiento mismo de la obligación fiscal, es decir, el medio por el cual se extingue la obligación a cargo de las empresas concesionarias de radio y televisión, en su carácter de responsables solidarias. Un pago en especie; de tal forma, se hace necesario recordar la naturaleza jurídica del pago como forma de extinguir obligaciones, y dentro del mismo el pago en especie como una modalidad.

En este sentido Sara Montero Duhalt, señala que el pago es sinónimo de cumplimiento de obligaciones, es decir, *“la realización de la prestación a la que estaba obligado el deudor, frente al acreedor... en realidad es la prestación misma, el contenido de la obligación de dar, hacer o abstenerse”*.⁵¹

En palabras de Manuel Bejarano Sánchez, *“el pago es el cumplimiento de la obligación, cualquiera que sea el objeto de ésta. Se paga dando una cosa, prestando un servicio u observando la abstención objeto de una obligación, trátase de obligaciones de dar, de hacer o de no hacer... la relación jurídica fenece y se agota con su cumplimiento. El vocablo pagar proviene del verbo latino pacare, que significa aplacar: el pago aplaca al acreedor al satisfacerle su interés”*.⁵²

En materia tributaria, el pago *“es la forma más común y generalizada de terminar o cumplir con la obligación tributaria por el contribuyente, por lo que se perfecciona la relación fiscal que vincula al sujeto pasivo de la obligación con la administración tributaria”*.⁵³

En palabras de Sergio Francisco de la Garza⁵⁴, *“el pago es el modo de extinción por excelencia y el que satisface plenamente los fines y propósitos de la relación tributaria, porque satisface la pretensión creditoria del sujeto activo”*.

⁵¹ Montero Duhalt, Sara, Voz “Pago”, *op. cit.*, nota 9, p. 2315.

⁵² Bejarano Sánchez, Manuel, *Obligaciones civiles*, 4ª ed., México, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1997, p. 282.

⁵³ Vallado Miguel, Fausto Enrique, *Principios generales de administración tributaria*, México, PAC, s.a., p. 76.

⁵⁴ Garza de la, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, 25ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 595.

En opinión de Adolfo Arrijo Vizcaíno, el concepto de pago en materia fiscal tiene dos acepciones: la jurídica y la económica. Ambos conceptos se confunden en ocasiones en la práctica, en especial cuando se trata de obligaciones tributarias que se satisfacen mediante la entrega de dinero o bienes al Fisco (ambas acepciones se aplican); sin embargo existen algunas obligaciones fiscales que en su cumplimiento, sólo implican una acepción jurídica del concepto pago, tal es el caso de obligaciones fiscales no cuantificables, como inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes, presentar declaraciones entre otras; por lo que en estos casos el “pago” solamente consiste en el cumplimiento como tal de una obligación.⁵⁵

No obstante, cabe señalar que no se comparte el criterio sostenido por Arrijo Vizcaino al considerar las obligaciones fiscales secundarias como un pago en sí mismo, así sea solamente como acepción jurídica; ya que el pago extingue la obligación fiscal que cumple con el principio *ex lege*, no debiendo confundir la obligación tributaria consistente en la contribución misma, con distintas obligaciones de carácter secundario que el Fisco mexicano impone a los contribuyentes a efecto de que coadyuven a una mejor administración y recaudación del impuesto, sin que estas obligaciones constituyan por sí mismas una obligación tributaria independiente, ya que son accesorias de una obligación principal.

Ahora bien, en razón de que dentro de la legislación fiscal no encontramos específicamente el pago en especie, es necesario puntualizar que de conformidad con el Código Fiscal de la Federación en su artículo 5° y en opinión del propio maestro De la Garza, es posible afirmar que en lo que respecta al pago, *“son válidos los principios esenciales de la institución en el derecho privado, para la materia tributaria, en cuanto no aparezcan explícita o implícitamente derogados por las disposiciones particulares del Derecho Tributario”*⁵⁶.

De tal manera que al remitirnos al Código Civil Federal, en su artículo 2062, encontramos que el *“pago o cumplimiento es la entrega de la cosa o*

⁵⁵ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *Derecho fiscal*, 14ª ed., México, Themis, 1999, p. 538.

⁵⁶ *Idem*.

cantidad debida”, en tratándose de obligaciones de dar y “*la prestación del servicio que se hubiere prometido*”, para las obligaciones de hacer; por lo que en tal orden de ideas, el pago en especie consistirá en la entrega de una cosa, para el caso de las obligaciones de dar, y la prestación de un servicio en cuanto hace a las obligaciones de hacer.

En el caso que nos ocupa, el pago o extinción de la obligación tributaria a cargo de las empresas concesionarias de estaciones de radio y televisión respecto el denominado impuesto del servicio de radiodifusión, se efectúa con dieciocho minutos diarios de transmisión en el caso de estaciones de televisión, y con treinta y cinco minutos en lo que respecta a las estaciones de radio.

Puntualizando lo anterior, el tiempo de transmisión llamado también tiempo fiscal, no puede considerarse como una cosa materialmente hablando, ya que se trata de un bien intangible; en razón de lo estipulado por los artículos 2 y 3 de la Ley Federal de Radio y Televisión, al señalar que la industria de la radio y la televisión, comprende el aprovechamiento de las ondas electromagnéticas mediante estaciones de radiodifusión. En tal virtud, la transmisión al ser en sí misma, el aprovechamiento de ondas electromagnéticas a través de los sistemas de modulación, amplitud o frecuencia, televisión o cualquier otro procedimiento técnico posible, se está ante un bien intangible, traducido como un vehículo de información y expresión.

Asimismo, el tiempo tampoco es algo tangible, proviene del latín *tempus*, que significa la duración de los fenómenos⁵⁷; por lo que en tal orden de ideas, no puede tratarse de la entrega de una cosa, ya que no se está antes bienes tangibles propiedad de los particulares, como en este caso las empresas concesionarias de estaciones de radio y televisión; entonces, ¿por qué se trata de un pago en especie?

Tomando en consideración que el tiempo de transmisión no es un bien tangible, y el concepto de pago que contiene el Código Civil Federal, en su artículo 2062 que señalamos en párrafos anteriores, se puede concluir que el tiempo de transmisión es un pago en especie consistente en la **prestación del**

⁵⁷ Voz “Tiempo”, *Diccionario...*, *op. cit.*, p. 546.

servicio de radiodifusión, por parte de las empresas concesionarias de estaciones de radio y televisión, servicio que prestan en razón precisamente de la concesión que les ha otorgado el Estado para tales efectos, por lo que se está ante una obligación de hacer.

Así pues, el tiempo fiscal es un pago en especie sin duda, lo que es totalmente apegado a derecho, pero que afecta enormemente la capacidad recaudatoria directa del Estado.

c. Pago en especie en materia fiscal

Como quedó apuntado, el pago constituye el principal medio de extinción de la obligación fiscal; respecto del pago, el Código Fiscal de la Federación, señala en su artículo 6 párrafo cuarto, que *“las contribuciones se pagan en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas. A falta de disposición expresa el pago deberá hacerse mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas...”*.

Asimismo el artículo 21 establece: *“Cuando no se cubran las contribuciones en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, el monto de las mismas se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, además deberán pagarse recargos en concepto de indemnización al Fisco Federal por la falta de pago oportuno...”*.

A su vez el artículo 20 dispone: *“Las contribuciones y sus accesorios se causarán y pagarán en moneda nacional. Los pagos que deben efectuarse en el extranjero se podrán realizar en la moneda del país de que se trate”*.

De tal manera se desprende en primera instancia, que el pago implica la existencia de una obligación tributaria determinada y líquida, lo que usualmente realiza el propio contribuyente. Asimismo, el pago debe cumplir con el principio de identidad, esto es, que la prestación objeto de la obligación tributaria debe ser la misma que la prestación con la que el contribuyente extingue dicha

obligación, así, si la deuda tributaria por ley debe ser cubierta en moneda nacional, no será susceptible de aceptarse un pago de otra índole, es decir, un pago en especie⁵⁸.

En tal orden de ideas, la regla general del pago en materia fiscal, es que sea efectuado en efectivo, con moneda nacional, es decir en pesos, de conformidad con el artículo 1º de la Ley Monetaria vigente; no obstante, dentro del mismo numeral antes citado, en su párrafo séptimo se contemplan otros medios de pago, como: cheques certificados o de caja, efectivo, y transferencia electrónica de fondos a favor de la Tesorería de la Federación.

De lo anterior, se puede inferir que el pago debe estar sujeto al principio *ex lege*, y de conformidad con el mismo y con el principio de identidad, el único que puede permitir de forma expresa el pago en especie y como excepción es el poder legislativo mediante una ley.

El pago en especie de las contribuciones no es pues, la forma habitual de extinguir la obligación tributaria, y bien pudiera pensarse que en la actualidad el pago en especie en materia fiscal sobre todo, es materia extinta. Sin embargo, señalar lo anterior sería un error, tal y como opina Giuliani Fonrouge,⁵⁹ ya que incluso en este siglo pueden encontrarse ejemplos de pagos en especie, como en la Rusa soviética donde en el sector agrícola el pago era con la cosecha, tomándose ésta a un valor mínimo, o tal es el caso de la legislación belga así como la inglesa, donde el impuesto al capital como el sucesorio respectivamente son pagaderos con inmuebles sobre todo.⁶⁰

Es claro, que en todos los casos que se ha establecido el pago en especie, éste encontró su fundamento en una disposición expresa contenida en una ley, y obedeció razones sobre todo de orden económico. De tal manera, pudiera pensarse que los ejemplos solamente pueden encontrarse en otros países; no obstante, tanto la doctrina como la legislación mexicana lo han admitido como una forma excepcional de extinguir las contribuciones, siempre

⁵⁸ Criterio compartido por Jiménez González, Antonio, *Lecciones de derecho tributario*, ECAFSA, México, 1998, p. 278; y Porras y López, Armando, *Derecho Fiscal*, Miguel Angel Porrúa, México, 1972, pp. 129-137.

⁵⁹ Giuliani Fonrouge, Carlos M., *op. cit.*, nota 41, p. 585.

⁶⁰ *Idem.*

y cuando lo señale una ley. Tal es el caso de la abrogada Ley de Impuestos y Fomento a la Minería del 31 de diciembre de 1955, la cual en su artículo 14 disponía un impuesto al oro pagadero en especie, según el porcentaje correspondiente a la forma de presentación de éste. Posteriormente la Ley Federal de Derechos contemplaba igualmente dicho pago en especie. Igualmente la Ley de Ingresos de la Federación de 1965 en su artículo 23, contemplaba un impuesto a la producción del cobre y otro a la de plata, que debían ser cubiertos en especie.⁶¹

Una especial referencia dentro del derecho positivo mexicano, en cuanto al fundamento del pago en especie, podemos encontrarlo en el Código Fiscal de la Federación de 1966, vigente hasta el 31 de diciembre de 1982, que contemplaba expresamente el concepto de “prestación en especie”, es decir, aquella que se satisface “... mediante la entrega de bienes distintos de la moneda de curso legal, pero que posee un indudable valor económico, como es el caso de los metales preciosos.”⁶²

En cuanto a pagos en especie, en la legislación vigente solamente se encuentra como referencia dentro del artículo 20 del ordenamiento citado, párrafo sexto, el pago en especie por virtud de la entrega de una cosa, al señalar que “cuando los retenedores deban hacer un pago de bienes, solamente harán la entrega del bien de que se trate si quien debe recibirlo provee los fondos necesarios para efectuar la retención en moneda nacional”. Por lo que no existe disposición fiscal alguna que señale requisitos específicos para el pago en especie de forma genérica.

Con base en lo anterior, se puede señalar que el Código Fiscal de la Federación, no contempla el pago en especie como forma generalizada de extinción de la obligación fiscal; no obstante, el pago en especie será procedente salvo caso de excepción y por obligación *ex lege* con fundamento en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, debiendo en consecuencia establecer la procedencia del pago en especie en una ley

⁶¹ *Ibidem* p. 586; Garza de la, Sergio Francisco, *op. cit.*, nota 54, pp. 322 y 604.

⁶² Cfr. Arrijoja Vizcaíno, Adolfo, *op. cit.*, nota 32, p. 335.

específica, tal y como el caso que nos ocupa, donde el tiempo fiscal en sentido material es un pago en especie por disposición expresa de una ley fiscal.

CAPITULO II. MARCO JURÍDICO

Delimitado el objeto de estudio, y una vez establecidas las diferencias entre el tiempo fiscal y el tiempo del Estado, es necesario estudiar las disposiciones legales que enmarcan 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*”¹, comúnmente denominado como “impuesto del servicio de radiodifusión” o “derecho de antena”, recordando que en su origen se trataba de un impuesto pagadero en efectivo, que jamás se aplicó ya que antes de su entrada en vigor, fue modificado estatuyendo el hoy llamado tiempo fiscal, mediante el cual las empresas concesionarias de estaciones de radio y televisión cubren el impuesto establecido en 1968.

Como se ha señalado, por las características que reviste dicho impuesto del servicio de radiodifusión, puede asegurarse que es un impuesto *sui generis*, desde su contenido hasta las modificaciones que ha sufrido, por lo que se pretende analizar de manera breve el marco jurídico que lo sustenta, analizando los elementos esenciales del impuesto, tal y como originalmente fue establecido en la respectiva Ley de 1968, para posteriormente analizar las modificaciones que sufrió y como se encuentran actualmente constituidos dichos elementos esenciales.

I. Ley del impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público

El 31 de diciembre de 1968 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la “Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos”, la cual mediante su artículo noveno establece un impuesto a cargo de las empresas concesionarias de radio y televisión. Curiosamente el artículo cuarto transitorio, señala que dicho artículo entraría en

¹ Artículo 9º de la Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos, D.O.F. 31 de diciembre de 1968.

vigor seis meses después de su publicación, el 1° de julio de 1969, raro para una disposición de índole tributaria.

La Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, declaró abiertamente que era un impuesto autoritario, temible y tramposo, que trataba de intimidar y coartar la libertad de expresión, ante los recientes acontecimientos suscitados en el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz: la matanza de Tlaltelolco. De tal forma que la industria de la radio y televisión, aseguraban ser víctimas del disgusto del gobierno por decir la verdad sobre el dos de octubre de 1968.

Esa afirmación es insostenible si se contrasta con los numerosos testimonios que existen acerca de la parcialidad de los medios electrónicos, que callaron ante la represión al movimiento estudiantil e incluso lo respaldaron. El presidente de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión aseguró en entrevista realizada en 2002²: *“Durante 33 años este impuesto amenazó nuestra libertad de expresión por su incertidumbre”*. Sin embargo la disposición establecida por el gobierno de Díaz Ordaz era clarísima, no cabía la incertidumbre, tan sencillo como un impuesto equivalente al 25 por ciento de sus ganancias totales.

Ciertamente la ley de 1968, no exponía los motivos para su promulgación, no obstante encontró su fundamento en el artículo 27 Constitucional en su párrafo cuarto, al señalar que le corresponde a la Nación el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional; así como en los artículos 1, 2 y 4 de la Ley Federal de Radio y Televisión publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1960, que disponen lo siguiente:

“Artículo 1. Corresponde a la Nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible.

² Cfr. Trejo Delarbre, Raúl, “15 mentiras del gobierno y la CIRT”, *Crónica*, México, núms. 28-29, octubre 2002.

*Artículo 2.- **El uso del espacio** a que se refiere el artículo anterior, mediante canales para la difusión de noticias, ideas e imágenes, como vehículos de información y de expresión, sólo podrá hacerse **previos concesión** o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la presente ley.*

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

Así el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, justificó la medida impositiva al señalar que en razón de ser la radio y televisión, actividades de interés público al consistir en el uso de un bien del dominio directo de la Nación, en este caso el espacio territorial a través del cual se propagan las ondas electromagnéticas; las empresas concesionarias de dicha industria, tenían la obligación de tributar de manera especial.

De tal forma, considerando la naturaleza jurídica de los medios electrónicos, es de concluir que las empresas titulares de esta industria, deben cubrir un gravamen especial puesto que operan bajo concesión, que es el privilegio de actuar no en un mercado libre sino cerrado. Si cualquiera pudiera participar en la radio y la televisión, si no se requiriera una autorización específica que se otorga a muy pocos, esa industria sería como otra cualquiera. Pero el régimen de concesiones le da una peculiaridad que debe y puede reflejarse fiscalmente.

Desde su publicación, la ley en realidad no sufrió modificaciones *per se*, sin embargo los elementos del impuesto que estatuye, si sufrieron modificaciones, por lo que se analizarán los elementos esenciales del impuesto del servicio de radiodifusión, a saber: sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, a la luz de la ley que le dio origen.

a. Elementos esenciales del impuesto

▪ Objeto

Por cuanto hace al objeto, es decir, la hipótesis normativa que prevé el nacimiento de la obligación tributaria por parte del sujeto pasivo, éste será constituido por la totalidad de los pagos efectuados a las empresas concesionarias de estaciones de radio y televisión por los servicios de radiodifusión prestados, sin permitir deducciones.

Este objeto comprende:

- a) Pagos realizados directamente al concesionario para gozar del servicio de radiodifusión;
- b) Pagos realizados a las empresas intermediarias entre el usuario del servicio y el concesionario;³
- c) Pagos a cualquier otra empresa que intervenga entre el que cubra el costo total del servicio y el concesionario.⁴

▪ Sujeto

Lo serán las personas que hagan los pagos señalados como objeto del impuesto. No obstante, le atribuye al concesionario la obligación *ex lege* de recabar el impuesto causado, traducido esto como la obligación de retenerlo.

Así, por disposición legal las empresas concesionarias de las estaciones de radio y televisión no son los sujetos del impuesto, pero son retenedores del mismo y en tal virtud, responsables solidarios del cumplimiento de la obligación fiscal.

³ En este caso, dichas empresas intermediarias pueden prestar servicios de tipo complementario al de radiodifusión, como podría ser una empresa dedicada a la mercadotecnia que ofrece servicios de publicidad que van desde el diseño y producción de un anuncio publicitario, hasta la exposición de éste en las estaciones de radio o televisión. En cuyo caso, la base del impuesto estará constituida única y exclusivamente por los pagos realizados a dichas intermediarias por el concepto de servicio de radiodifusión.

⁴ Este pudiera ser el caso de empresas dedicadas a la promoción y colocación de anuncios, programas, películas etc. De igual manera que el caso anterior, solamente se considerarán como base del impuesto, los pagos realizados a dichas empresas por el servicio de radiodifusión y en ningún caso se aplicarán a pagos realizados por el usuario de dicho servicio en razón de otros conceptos, como los honorarios de intermediación de las empresas en cuestión.

Señala como sujetos exentos: la Federación y los sujetos señalados en las fracciones I y II del artículo 16 del Código Fiscal de la Federación vigente en 1969.

- **Base**

La base del impuesto lo constituye el **monto total de los pagos** realizados al concesionario de manera directa o indirecta, por el servicio de radiodifusión. Es decir, se trata de un impuesto al gasto, que en este caso consiste en hacer uso del servicio de radiodifusión, ya que el hacer dicho gasto se traduce en una mayor capacidad contributiva del causante.

Se considera dentro del monto total de pagos, tanto los realizados en efectivo, como los que se realicen en especie.

- **Tasa**

La tasa aplicable era del 25% a la base del impuesto.

- **Obligaciones secundarias**

Se impone a los concesionarios el cumplimiento de ciertas obligaciones formales, siendo las más importantes la de retención y entero del impuesto, así como la presentación de declaraciones mensuales.

b. Los concesionarios como retenedores del impuesto

Consideración aparte merece el carácter de responsables solidarios y retenedores del impuesto que la ley impone a las empresas concesionarias de estaciones de radio y televisión, al señalar que *“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”*, confundiendo totalmente la responsabilidad solidaria con la figura del retenedor del impuesto.

Lo anterior, toda vez que si bien es cierto en ambas figuras se contempla a toda persona que por disposición expresa en la ley está obligada al cumplimiento de la obligación tributaria, sin que sea el deudor de ésta, no menos ciertos es, que no implican equivalencia de conceptos; ya que aun cuando son creadas para lograr una oportuna recaudación de los impuestos, convirtiéndose en sujetos pasivos directos de la obligación tributaria, en el caso del responsable solidario, éste se suma a la obligación del deudor, estando condicionado a su actuación; es decir, en caso de incumplimiento del deudor, la obligación puede hacerse exigible indistintamente a éste o bien al responsable solidario. Mientras que en la figura del retenedor, se crea por disposición legal expresa una relación directa y a título propio con el sujeto activo, actuando no en defecto del deudor, sino reemplazándolo íntegramente en el cumplimiento de su obligación, liberándolo en su totalidad de ésta.

De tal manera, en la retención no existe solidaridad ya que el causante no puede oponerse a la retención hecha, por lo que en caso de no enterarse al fisco, el sujeto activo no le puede hacer exigible la obligación tributaria por segunda ocasión al deudor, ya que hay sustitución total de sujeto, debiendo el fisco proceder contra el retenedor, y liberando al deudor del cumplimiento de su obligación. A menos claro, que una vez exigida tal obligación en las vías procedentes, el retenedor pruebe que no se realizó la retención.

En tal orden de ideas, la ley utiliza de forma equívoca los conceptos de responsable solidario y de retenedor, equiparando los mismos; siendo en el caso que nos ocupa, las concesionarias de estaciones de radio y televisión retenedoras del impuesto, no responsables solidarias ni mucho menos causantes del impuesto, subrogándose en el carácter de sujeto pasivo directo por disposición expresa de la ley.⁵

⁵ Ver en este sentido: Giuliani Fonrouge, Carlos M., *op. cit.*, nota 41; Garza de la, Sergio Francisco, *op. cit.*, nota 54.

II. 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.

La Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos, señala en su artículo cuarto transitorio, que el artículo noveno mediante el que se establece el impuesto del servicio de radiodifusión, entraría en vigor seis meses después de su publicación, el 1° de julio de 1969; sin embargo tal y como fue establecido jamás entró en vigor.

Ante la renuencia de la industria de la radio y televisión, y largas horas de negociaciones con el gobierno, éste respondió con el Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades, publicado el 1° de julio de 1969, en que se estableció el pago en especie, mediante el llamado tiempo fiscal; por lo que jamás el Estado recibió un solo centavo (en efectivo) por concepto del impuesto estatuido en 1968 a los concesionarios de la industria señalada, ya que justo el día en que entraría en vigor, se publicó el acuerdo modificando la tasa del impuesto.

Así, dada la identificación corporativa de la Cámara de la Industria de Radio y Televisión con el régimen priista, habían llegado a un pacto de caballeros: la industria no impugnaba el gravamen que tachaban de inconstitucional y oneroso, pero el gobierno dejaría de utilizar el tiempo de que disponía por ese título.

De tal manera, el contribuyente cumplía poniendo a disposición del Estado el 12.5 por ciento del tiempo de su programación, no acumulable ni diferible. En los hechos nunca se usó la totalidad de ese tiempo. Cuando más fue utilizado, en la época de Echeverría, apenas se cubría un 30 por ciento del total. En los sexenios recientes esa disposición ha quedado reducida a casi nada. Y aun la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión negó al IFE en el año 2000, colocar sus mensajes en ese tiempo. En contraste, las

campañas publicitarias gubernamentales se pagan, al mismo tiempo que se desperdicia el tiempo fiscal.⁶

La posibilidad de pagar con la octava parte del tiempo de transmisiones, fue propiciada por los radiodifusores. El 4 de octubre de 2002, Crónica publicó el testimonio de un agente de la secretaría de Gobernación que describe el júbilo de Emilio Azcárraga Milmo cuando festejaba aquel acuerdo con Díaz Ordaz. De acuerdo con dicho informe de un agente que ejercía tareas de espionaje, ese empresario y varios amigos suyos celebraban en junio de 1969, en un restaurante, la negociación que habían logrado con el entonces presidente.⁷

Evidentemente era un triunfo que celebrar, sabían sobremanera que era un impuesto que no iba a ser pagado en su totalidad, y que no se encontraba eficazmente regulado por lo que podían evadirlo, situación que de hecho sucedió, pues desde entonces, los concesionarios evadieron esa obligación en mayor o menor medida.

En tal virtud, mediante dicho acuerdo se modifica la base y tasa del impuesto, exponiendo las necesidades gubernamentales de tiempo de transmisión, como motivo de la promulgación dentro de su considerando segundo, al señalar:

“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 día 31 de diciembre de 1968; he tenido a bien expedir el siguiente:...”

De tal forma, el Ejecutivo Federal escudándose en su facultad de emitir resoluciones administrativas de índole fiscal, en relación con la administración,

⁶ Padilla Ríos, Carlos, “TV: La otra Operación Triunfo”, *Reforma*, México, 13 de octubre de 2002.

⁷ Cfr., <http://www.senadorcorral.org>, fecha de consulta 12 de noviembre de 2006.

control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, consagrada en el artículo 39 fracción II del Código Fiscal de la Federación, modifica según sus palabras, únicamente la forma de pago del impuesto, cuando en realidad como se verá a continuación modifica la base y tasa del mismo.

a. Elementos esenciales del impuesto

- **Sujeto y objeto**

No se realiza modificación en cuanto al sujeto y el objeto; por lo que de igual forma continua la responsabilidad solidaria a cargo de las empresas concesionarias de estaciones de radio y televisión; tal y como lo establece la Ley de 1968.

- **Base**

El total del tiempo diario de transmisión de cada estación de radio y televisión. Cabe hacer notar que si una empresa concesionaria tiene dos o más estaciones de radio, dicha empresa deberá pagar el impuesto considerando como base, el tiempo diario total de transmisión por cada estación concesionada.

- **Tasa**

Se establece una tasa del 12.5% sobre la base del impuesto.

- **Consideraciones adicionales**

Señala dentro del artículo primero del Acuerdo, los lineamientos bajo los cuales el Ejecutivo hará uso de dicho pago en especie; asimismo en su artículo segundo establece que dicho pago en especie extingue por completo la obligación fiscal a cargo de los sujetos pasivos, liberando de dicho impuesto tanto a dichos sujetos como a las concesionarias, en su carácter de responsables solidarios.

Sorprendentemente, señala el penúltimo párrafo del inciso a) del artículo primero, que los concesionarios cumplen con la obligación tributaria, con el sólo hecho de poner a disposición del Estado el tiempo fiscal, aun cuando dicho tiempo no sea utilizado. En realidad, para su época no fue tan sorprendente, ya que solo fue el resultado de las negociaciones gobierno – industria, no se impugna el impuesto, pero a cambio no se utiliza el total del tiempo fiscal, y el tiempo que se utiliza no causa perjuicio alguno a las empresas concesionarias, ya que se utilizan horas de transmisión durante la madrugada.

Lo anterior, por supuesto para no afectar “la estabilidad económica de las estaciones”, según el inciso b) del artículo primero, ya que los horarios los determina un órgano gubernamental, considerando la opinión del Consejo Nacional de Radio y Televisión; es decir, se tejió toda una trama perfectamente establecida para que fuera un impuesto sin mayores beneficios para el Estado, pero con todos los beneficios para los concesionarios.

Otro dato interesante resulta el hecho de que no estipula ninguna medida coercitiva para hacer efectivo el pago en especie del impuesto, señalando únicamente que en caso de no efectuarse se deberá pagar su importe en efectivo.

b. Violación al Principio de Legalidad tributaria

La fracción IV del artículo 31 Constitucional, estatuye que:

“Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

- I. *Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa **que dispongan las leyes**”.*

En ésta última parte de la fracción cuarta del artículo citado, es el fundamento del **principio de legalidad tributaria**, expresado a través del

aforismo latino, adoptado del derecho penal: “*nullum tributum sine lege*”, no puede existir un tributo válido sin que una ley le de origen.

Arrijoa Vizcaino, señala al tenor que el principio en cuestión obedece a dos enunciados:

“a) La autoridad hacendaria no puede llevar a cabo acto alguno o realizar función alguna dentro del ámbito fiscal, sin encontrarse previa y expresamente facultada para ello por una ley aplicable al caso.

*b) Por su parte, los contribuyentes sólo se encuentran obligados a cumplir con los deberes que previa y expresamente les impongan las leyes aplicables y exclusivamente pueden hacer valer ante el Fisco los derechos que estas mismas leyes les confieren”.*⁸

De tal manera, que el principio de legalidad tributaria implica la consagración legal de las cargas tributarias que se impongan a los contribuyentes; esto implica que se establezcan en la ley los elementos y supuestos de la obligación tributaria, ya que no deben quedar al arbitrio de la autoridad administrativa.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expuesto el contenido del principio o garantía de legalidad tributaria en diversas tesis, no obstante, en la siguiente señala claramente el contenido del mismo.

“IMPUESTO, PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL. *Examinando atentamente el principio de legalidad establecido en el artículo 31 constitucional, a la luz del sistema general que informan nuestras disposiciones constitucionales en materia administrativa y de su explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que al carga tributaria esté establecida en una ley, no significa tan sólo que el acto creador del impuesto deba emanar del poder que, conforme a la Constitución, está encargada de la función legislativa, sino fundamentalmente en los caracteres esenciales del*

⁸ Arrijoa Vizcaino, Adolfo, *op. cit.*, pp. 267-268.

impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, siendo consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede al arbitrio de las autoridades exactoras. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en el impuesto, la imprevisibilidad en las cargas tributarias, y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, son anticonstitucionales, sea cual fuere el pretexto con que se pretenda justificar un impuesto.”⁹

El Código Fiscal de la Federación expedido el 1 de abril de 1967, por su parte ya señalaba la facultad del Ejecutivo Federal de dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, limitando dicha facultad al señalar que no se podrá variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, objeto, base, y cuota, tasa o tarifa de los impuestos.

En el caso que nos ocupa, dentro de los considerandos del acuerdo expedido por el Ejecutivo Federal, siendo su titular Gustavo Díaz Ordaz, se señala como objeto del acuerdo autorizar otra forma para cubrir el impuesto establecido en diciembre de 1968, autorizando para tales efectos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para recibir el pago del impuesto mediante el 12.5% de tiempo diario de transmisión de cada estación.

En ese entonces, según el Ejecutivo solo modificó la forma de pago, un elemento no esencial de las contribuciones; no obstante dicha apreciación es totalmente errónea; toda vez que de hecho se modificó la base y la tasa del impuesto, como se verá en el siguiente cuadro comparativo:

Elementos del impuesto	LEY DE 1968	ACUERDO DE 1969
BASE	Monto total de los pagos (en efectivo)	Totalidad del tiempo diario de

⁹ Registro 319,896, Tesis aislada, Quinta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, t. CIII, p. 1671, Amparo administrativo en revisión 1833/49. Pérez de Barba Crescencia. 17 de febrero de 1950. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Nicéforo Guerrero. Ponente: Octavio Mendoza González.

	o en especie) que reciban los concesionarios, por la prestación del servicio de radiodifusión.	transmisión por estación concesionada.
TASA	25% sobre la base señalada.	12.5% sobre la base señalada, traducido en 3 horas diarias de tiempo fiscal.

En tal orden de ideas, es clara la violación al principio de legalidad establecido en nuestra Carta Magna, en razón de que las contribuciones deben estar establecidas en ley, es decir, expedidas por el Congreso de la Unión y promulgadas por el Ejecutivo, implicando con esto, según jurisprudencia de la Corte que los elementos esenciales del impuesto se encuentren precisados de manera expresa por la ley tributaria, y que cualquier modificación a los mismos debe contenerse igualmente en ley.

Por lo que en este caso, al modificarse la base y la tasa del impuesto se están modificando dos elementos esenciales de la contribución, lo que se encuentra prohibido por la Constitución; violándose en perjuicio de todos los mexicanos el principio de legalidad, por lo que 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”, es inconstitucional.

III. DECRETO POR EL QUE SE AUTORIZA A LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A RECIBIR DE LOS CONCESIONARIOS DE ESTACIONES DE RADIO Y TELEVISIÓN EL PAGO DEL IMPUESTO QUE SE INDICA.

Con fecha 10 de octubre de 2002, en una sorpresiva edición vespertina, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el “Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se

indica”; mediante el cual se modifica nuevamente la tasa del impuesto del servicio de radiodifusión, ya que de pagar una tasa del 12.5%, ésta se reduce a 18 minutos diarios de transmisión para el caso de estaciones de televisión, y 35 para el caso de estaciones de radio, lo que equivale a una tasa de 1.25% y 2.5% respectivamente.

Los desplegados en los medios de comunicación impresa, señalaron que con dicha reforma, era de temer que más que como una fórmula de recaudación ese gravamen operara como una forma de control político, y con mucha razón lo señalaron, ya que el Ejecutivo ignoró a los participantes en los debates en torno al tema, de los 19 meses anteriores a la publicación, sin siquiera mostrarles al menos el borrador de la iniciativa presidencial.

En realidad, afirmaron los especialistas, *“el decreto de Fox alivia en gran medida las dificultades financieras de los medios electrónicos que, debido a la desaceleración económica del país, registran desde hace unos meses una sensible caída en sus ventas de publicidad.”*; no hay duda, puntualizaron, de que la reforma se traduciría en una mayor rentabilidad para el sector a partir del 2003: al reducirse los tiempos oficiales, cuando llegue el momento de las campañas electorales, al no contar ya con el 12.5% del pago en especie por parte de la radio y la televisión, los partidos tendrían necesidad de financiar sus anuncios con recursos propios.¹⁰

De ahí que la opinión generalizada señalara el elevado costo político del decreto, debido a la falta de una decisión consensuada, resultado de una negociación realizada con actitud excluyente e individualista, como si se tratase de un negocio entre empresas y gobierno, mas que de un asunto que compete a la nación entera. En este sentido, el petista Víctor García estimó que la reforma *“representa el cobro de la factura de los grandes capitales por su participación a favor de la campaña que llevó a Fox a la presidencia. Es una*

¹⁰ Moncada, Jorge Francisco, “De la negociación al negocio”, *Vértigo*, México, núm. 33, noviembre 2002, p. 12.

muestra más de los beneficios del privilegio que significa el detentar el poder político".¹¹

Las autoridades, por su parte, minimizaron las críticas y buscaron a toda costa demostrar que la legalidad de sus decisiones está fuera de toda duda razonable. Así, un comunicado de la Secretaría de Gobernación afirma que el decreto no contraría a la Mesa de Diálogo sobre Medios, desarrollada en la misma Secretaría: *"La Mesa desarrolla sus trabajos por etapas. La primera concluyó con la identificación de las propuestas más relevantes y actualmente está en curso la segunda que, por acuerdo de la propia mesa, consiste en la redacción de un proyecto de iniciativa de ley"*.¹²

Mas aun, el comunicado puntualiza que *"la emisión del reglamento y del decreto en nada interrumpe ese trabajo, puesto que sus alcances son de naturaleza muy distinta. Tampoco cancela la intención de someter, eventualmente, una propuesta de nueva ley consensuada"*.¹³

En una falacia evidente, el Gobierno partió del incumplimiento pertinaz del impuesto del servicio de radiodifusión, perpetrado al unísono por los obligados y la autoridad, para asegurar en palabras de Creel en la Cámara de Diputados, que la nueva disposición genera un "beneficio al Estado" porque los mensajes que aprovechan el tiempo fiscal se transmiten hoy "en mejores horarios", que garantizan *"incrementos sustanciales en la audiencia y por ello aumenta la recaudación efectiva para el Estado"*. Admitió que la autoridad obtiene menos tiempo de transmisión, *"efectivamente, si lo medimos en minutos, pero mucho mayor en términos de la audiencia efectiva"*, ésta ha

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

¹³ *Idem.*

crecido, dijo sin citar su fuente de información, hasta en ciento cuarenta por ciento.¹⁴

En vez de obtener el 12.5 por ciento del tiempo total de transmisiones (lo que significa 3 horas por cada 24), en el 2002 el Gobierno se contentó con 18 minutos al día en televisión y 35 en radio. ¿Cómo opera el prodigio aritmético de que sea mejor 18 minutos que tres horas? Por la simple razón del incumplimiento de aquella norma, en cuanto al volumen horario disponible y en cuanto al momento de la transmisión. El razonamiento gubernamental es deplorable: como la industria no cumple, aligeremos su obligación. Es una actitud que debería, entonces, seguir el fisco en otros renglones. Frente al contrabando, por ejemplo: como se trata de una evasión, semejante a la que se admitió por décadas a los concesionarios de radio y televisión, el fisco podría pactar con los contrabandistas que paguen aranceles, aunque sea bajitos. Sin duda las cajas fiscales ganarían, a costa de rendirse ante los evasores.

Dentro del único considerando, el Presidente Vicente Fox Quesada, señala que dentro del esquema jurídico de ese entonces, existía *“incertidumbre en el alcance de audiencia efectiva que tienen los tiempos que administra el Ejecutivo Federal en los medios electrónicos de comunicación, lo que obliga a replantear su uso para que éstos puedan cumplir adecuadamente su propósito*

¹⁴ Granados Chapa, Miguel Angel, “10/10 no se olvida”, *Periódico AM*, 10 de octubre de 2003, <http://www.periodicoam.com>, fecha de consulta 10 de noviembre de 2006.

social...”, por lo que el Decreto ofrecía “certeza y seguridad jurídicas a los concesionarios de estaciones de radio y televisión, al prever una nueva forma en la que, en el futuro y en atención a su función social, las concesionarias podrán dar cumplimiento a las obligaciones fiscales que les impone el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos...”.

En tal orden de ideas, amén de que las concesionarias pudieran cumplir con las cargas fiscales impuestas, y con el objeto de brindarles seguridad jurídica a los concesionarios más no a los mexicanos, de nueva cuenta se reduce el tiempo fiscal a favor del Estado, señalando sin embargo por contrapartida que fue en beneficio de éste y que no hubo modificación al impuesto, sino una nueva alternativa de pago; por lo que resulta necesario analizar los elementos esenciales del impuesto del servicio de radiodifusión a la luz del Decreto de 10 de octubre de 2002.

a. Elementos esenciales del impuesto

- **Sujeto y objeto**

De igual forma, tal y como había sucedido con su similar de 1968, el presente Decreto no realiza modificación en cuanto al sujeto y el objeto; por lo

que de igual forma continua la obligación de retener el impuesto por parte de las empresas concesionarias de estaciones de radio y televisión; tal y como lo establece la Ley de 1968.

- **Base**

La base del impuesto continúa igual a la establecida en el Acuerdo de 1969, es decir, consiste en la totalidad del tiempo diario de transmisión por cada estación concesionada.

- **Tasa o cuota**

En cuanto a la tasa, el presente impuesto no pudo ser más desvirtuado ya que elimina la tasa, entendiendo esta como un porcentaje aplicable a la base; para determinar en su lugar, una cuota fija consistente en 18 minutos diarios de tiempo aire de transmisión en las estaciones de televisión y 35 minutos diarios de tiempo aire de transmisión en las estaciones de radio; lo que en cuanto a tasa se refiere equivale al 1.25% y 2.5% respectivamente.

- **Consideraciones adicionales**

Una variación importante, es que se modifica de igual forma el horario de transmisión del tiempo fiscal, señalando que será entre las 6:00 y 24:00 horas, sin embargo lo sujeta a los requerimientos que emita la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación.

En cuanto a la extinción de la obligación fiscal, señala de nueva cuenta, que los concesionarios cumplen con sólo poner a disposición el tiempo a favor del Estado, por lo que es irrelevante si el Estado lo utiliza o no; extinguiéndose la obligación fiscal a cargo de los sujetos pasivos y de las concesionarias en su carácter de responsables solidarias. Por cuanto hace al incumplimiento no se especifican sanciones y solamente señala que se pagará el impuesto en efectivo, sin que esto haya sucedido desde el surgimiento del impuesto.

b. Violación al Principio de Legalidad tributaria

Nuevamente el Ejecutivo Federal modifica un elemento esencial del impuesto del servicio de radiodifusión: la tasa, y no sólo variando el porcentaje de la misma, sino estableciendo una cuota fija en lugar de la tasa. No obstante, señala dentro de sus considerandos así como en comunicados y entrevistas, que constituía una alternativa de pago del impuesto, mas no una modificación de algún elemento esencial de la contribución, escudándose en las facultades administrativas de índole fiscal que contempla el Código Fiscal de la Federación, en la fracción II de su artículo 39.

Sin embargo, de nueva cuenta la apreciación del Ejecutivo resulta desacertada, como se puede observar en el siguiente cuadro comparativo:

Elementos del impuesto	LEY DE 1968	ACUERDO DE 1969	DECRETO DE 2002
BASE	Monto total de los pagos (en efectivo o en especie) que reciban los concesionarios, por la prestación del servicio de radiodifusión.	Totalidad del tiempo diario de transmisión por estación concesionada.	Totalidad del tiempo diario de transmisión por estación concesionada.
TASA O CUOTA	25% sobre la base señalada.	12.5% sobre la base señalada, traducido en 180 minutos diarios de tiempo fiscal.	Cuota fija de 18 minutos diarios de transmisión para estaciones de televisión; y 35 minutos en el caso de estaciones de radio, equivalente a una tasa del 1.25% y 2.5% sobre la base, respectivamente.

Los hechos no dejan lugar a dudas: el titular del Ejecutivo Federal se excedió, de nueva cuenta, en sus atribuciones, sustituyendo la tasa del impuesto del servicio de radiodifusión por una cuota fija, que equivale en términos reales a una disminución de la tasa existente hasta el 10 de octubre de 2002, de un 12.5% de tiempo fiscal, a un 1.25% y 2.5% de tiempo fiscal en estaciones de televisión y radio, respectivamente; por lo que al ser la tasa o cuota, un elemento esencial de las contribuciones, es inconcuso que el Decreto viola el Principio de Legalidad tributaria, establecido en la fracción IV de nuestra Carta Magna, que como quedó señalado en el punto anterior, y en obvio de repeticiones, consiste básicamente en que las contribuciones deben ser establecidas en ley, así como cualquier modificación a los elementos esenciales del impuesto.

Con lo cual, de manera clara el Presidente de la República intenta sustituir al Poder Legislativo en sus facultades impositivas, lo que le está vedado, toda vez que en términos del artículo 39 fracción II del Código Fiscal de la Federación, el Presidente de la República, mediante resoluciones de carácter general, podrá dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, siempre que no varíe las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, pues la finalidad de tal facultad conlleva a facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, no a modificar éstas.

En conclusión, con los actos del Presidente de la República, se dan las condiciones para que, en términos de lo que señala el artículo 105 fracción I, inciso c), de la Constitución General de la República, se inicie controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que el Poder Ejecutivo Federal ha excedido la esfera de su competencia, pues sólo al Congreso le corresponde legislar en materia impositiva y el Presidente modificó elementos esenciales de una contribución.

CAPÍTULO III. PROBLEMÁTICA ACTUAL

Desde diciembre de 1968, fecha en que se estatuyó un impuesto especial aplicable a los contratantes del servicio de radiodifusión brindado por las empresas concesionarias de estaciones de radio y televisión,; la pugna no se hizo esperar, los concesionarios señalaron una venganza gubernamental para acallarlos frente a los recientes acontecimientos, su constitucionalidad se puso en duda.

Posteriormente, con el Acuerdo de julio de 1969 nuevamente surgió el conflicto y las opiniones encontradas, de nueva cuenta su constitucionalidad estuvo en duda, lo que hasta la fecha acontece; sin embargo ese fue sólo uno de los problemas presentados, en la práctica surgieron otros que a la fecha subsisten y que se plantean dentro del presente capítulo, problemas que han dado por resultado que el impuesto del servicio de radiodifusión pagadero mediante el llamado tiempo fiscal, no constituya una fuente efectiva de recaudación por parte del Estado, poniendo a los concesionarios en una situación privilegiada en demérito del fisco mexicano y por ende de los mexicanos.

La problemática de la radiodifusión sin embargo, no se reduce a los tiempos oficiales, mucho menos al tiempo fiscal, muy por el contrario involucra temas complejos como el otorgamiento de las concesiones, la participación de la sociedad civil, contenidos de las transmisiones etc., temas que no son objeto de estudio dentro del presente trabajo, pero que junto con la problemática de los tiempos oficiales dieron origen a la creación de la Mesa de Diálogo para la Reforma Integral de los Medios Electrónicos, instalándose el 5 de marzo de 2001; invitándose a participar a diversos sectores de la sociedad, como partidos políticos, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, las secretarías de Estado vinculadas con la temática, el Poder Legislativo, grupos ciudadanos, la Red Nacional de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales A.C., y a la academia de la comunicación, representada por el Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación de las Ciencias de la Comunicación.

Con el fin de abordar la compleja problemática que presenta la radiodifusión, la Secretaría de Gobernación creó una Mesa Central con representación de todos los sectores sociales señalados, cuya función fue discutir y aprobar el documento final sobre la Reforma Integral de los Medios Electrónicos que fue enviado al Poder Legislativo para su análisis.

Asimismo dentro del propio Poder Legislativo y considerando los trabajos resultado de dicha Mesa Central, se crearon proyectos de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, siendo uno de los más importantes el generado por el entonces Senador Javier Corral Jurado. No obstante, a pesar de tantos esfuerzos la tan esperada reforma llegó el once de abril de 2006, ante la gran conmoción y enojo de todos los sectores, ya que ignoró por completo los acuerdos derivados de la Mesa Central así como otros proyectos existentes, y a pesar de que solamente se reformó la Ley Federal de Radio y Televisión, en realidad la vieja ley murió para dar paso a la denominada "Ley Televisa", debido a las enormes ventajas que la ley otorga a una de las empresas del duopolio que domina la radiodifusión en México.

En realidad, graves problemas en torno a la radiodifusión subsisten, y en cuanto a los tiempos oficiales y en específico al tiempo fiscal no hay excepción, sigue existiendo incertidumbre en torno a cuestiones fundamentales, como la determinación de los horarios de transmisión del tiempo fiscal, el contenido de las transmisiones, que órganos de gobierno tienen derecho al mismo, determinar si este tiempo fiscal genera un beneficio económico real para el Estado, si bien no en efectivo, si indirectamente al ser un pago en especie. En fin, una compleja red de situaciones que no fueron abordadas en la tan esperada reforma de los medios electrónicos y que en este capítulo se analizarán.

I. Determinación de horarios y contenido del tiempo fiscal

A partir del nacimiento del tiempo fiscal, la determinación de horarios de transmisión y contenido de las transmisiones a favor del Estado, por virtud del

tiempo fiscal, ha sido uno de los grandes problemas ante la laguna jurídica, ya que ni de la Ley del impuesto sobre servicios de interés público, ni del Acuerdo y Decreto posteriores, ni de la Ley Federal de Radio y Televisión se desprende a qué órganos del Estado les corresponde el tiempo fiscal, cuál deberá ser el contenido de las transmisiones, o bien en qué horarios se realizarán las transmisiones; ya que si bien es cierto, en el caso específico de horarios de transmisión, la legislación establece un rango de horarios para las transmisiones, este es muy amplio y no asegura que éstas no se realicen en horarios de poca audiencia.

Asimismo, los concesionarios han tratado de evitar el pago del impuesto; de tal forma que si había dudas sobre la observancia del tiempo fiscal era debido al constante regateo de los concesionarios para tergiversar e incumplir la ley en ese aspecto. Lo anterior, aunado a las lagunas existentes desde el establecimiento del tiempo fiscal, así como el poco conocimiento de parte de las autoridades sobre el tema y las negociaciones concertadas entre el Gobierno y los concesionarios, ha dado por resultado que el tiempo fiscal no se traduzca en un verdadero beneficio económico para el Estado.

Un claro ejemplo de lo anterior, lo constituye el proceso electoral de 2000, durante el cual la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión se negó a transmitir los anuncios de los partidos políticos y del Instituto Federal Electoral porque, de pronto, los directivos de esa cámara consideraron que el tiempo fiscal era solamente para el gobierno federal y no para instituciones como el Instituto Federal Electoral. También insistieron en que el 12.5 por ciento debía calcularse sobre el tiempo destinado a publicidad comercial y no sobre el tiempo total de transmisiones.

En realidad el acuerdo que Díaz Ordaz expidió el 27 de junio de 1969 no dejaba lugar a dudas. A cambio del impuesto equivalente al 25 por ciento de sus ventas los concesionarios podrían *“solicitar se les admita el pago de su importe con el doce y medio por ciento diario del tiempo 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...”*; aquella disposición era clarísima: el 12.5 por

ciento debía calcularse sobre todo el tiempo de transmisiones. Si una estación difundía 24 horas diarias el tiempo fiscal tenía que ser de tres horas. En ese espacio se podían propagar mensajes y programas del Estado, no sólo del gobierno federal.

Con el gobierno del Presidente Vicente Fox, se expidió el Nuevo Reglamento así como el decreto, ambos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 10 de octubre de 2002, con los cuales se pretendió defender una nueva política del gobierno para ejercer los tiempos oficiales a su favor. No obstante, nada fue más alejado de la realidad, ya que la disminución de los tiempos fiscales a 18 minutos de tiempo diario de transmisión y 35 minutos de tiempo diario de transmisión, para estaciones de televisión y radio, respectivamente, no fue si no la manifestación de la coincidencia del Presidente Fox con los concesionarios, una apuesta al poder mediático mediante el poder político.

Esta nueva política no fue del todo inesperada, ya que desde su recién llegada a los Pinos en enero de 2001, Vicente Fox señaló en entrevista con Lázaro Ríos y Martha A. Treviño: *“Yo no estoy de acuerdo con aquellos que dicen que le saquemos a los medios de comunicación el 12.5 por ciento de su tiempo total. Es una bestialidad eso...la gente razonable entendemos muy bien la ley, que se trata del 12.5 por ciento del tiempo comercial, del tiempo que un canal de televisión destina a lo comercial”*.¹

El Presidente señaló asimismo *“Yo ni tengo la obligación de consumir el 12.5 total, es una propuesta de disponibilidad de tiempo que está ahí, pero yo puedo usar tiempos comerciales, en tiempos triple A de otra manera”*.²

Desde entonces, la clara política gubernamental fue lograr espacios preferentes en la televisión, aún cuando se gastaran grandes cantidades de dinero, a pesar del tiempo fiscal al que tenía derecho el Estado; ya que si los concesionarios se oponían a que parte del tiempo fiscal se ejerciera en horarios triple A, el titular del Ejecutivo prefería pagar antes que hacer cumplir las

¹ Entrevista realizada para el periódico *Reforma*, 7 de enero de 2001.

² *Ibidem*.

disposiciones legales que obligaban a los concesionarios al pago del impuesto especial mediante el tiempo fiscal.

a. Acuerdo de julio de 1969

En cuanto al contenido, se establece dentro de su artículo primero inciso a), que el tiempo fiscal sería para uso del “Estado”, por conducto del Ejecutivo, para realizar las funciones propias de éste, de conformidad con la Ley Federal de Radio y Televisión, que en ese momento consistían en la difusión de temas culturales y educativos.

Por su parte, en cuanto al horario, en el inciso b) del mismo artículo, se señala que el tiempo fiscal sería distribuido *“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 oirá previamente al 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”*.

En tal orden de ideas, si el horario total de transmisiones de las estaciones tanto de radio como de televisión, es de 24 horas, dentro de las mismas se tendría que distribuir el tiempo fiscal; sin embargo jamás se establecieron reglas concretas que permitieran establecer los parámetros para definir “proporcional y equitativamente”; ya que desde sus inicios los tiempos fiscales fueron utilizados en su mayoría en la madrugada, por lo que no representaba un beneficio aunque fuera mínimo para el Estado.

Como puede observarse desde su constitución, el tiempo fiscal ha sido extremadamente favorable para las concesionarias, en perjuicio del fisco mexicano. En cuanto al contenido, solamente se establece que sería a favor del Estado, y remite a la Ley de Radio y Televisión vigente en 1969; misma que no establecía reglas claras para la determinación del contenido del tiempo de transmisión, al señalar únicamente que el Ejecutivo Federal sería quien

determinaría a favor de que dependencia o gobierno local se utilizaría el tiempo, para que éstos otorgaran el material a transmitir.

En un intento por establecer un organismo encargado de vigilar y determinar la distribución en el horario y el contenido del tiempo fiscal, el Ejecutivo Federal expidió un **Acuerdo por el que se constituye una Comisión Intersecretarial para utilizar el tiempo de transmisión de que dispone el Estado, en las radiodifusoras comerciales, oficiales y culturales**, con fecha 31 de julio e 1969, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de agosto de 1969; mediante el que se constituye la **Comisión de Radiodifusión**, integrada por dos representantes permanentes de cada una de las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de Comunicaciones y Transportes, un representante de la Secretaría de Educación Pública y otro de la de Salubridad y Asistencia, en su calidad de miembros especiales, cuando las transmisiones impliquen asuntos de su competencia.

La Comisión de Radiodifusión, presidida por el primer representante designado por la Secretaría de Gobernación, tomaba sus decisiones por mayoría de votos; encontrándose facultada *“para realizar todos los actos necesarios para el aprovechamiento del tiempo de que dispone el Estado... y será el único conducto para ordenar la transmisión de los programas que se difundan en esos tiempos”*.

Asimismo, en su artículo cuarto señala que dicha Comisión, oirá al Consejo Nacional de Radio y Televisión, cuando implique asuntos de su competencia.

De esta forma, se pretendía que a través de la Comisión de Radiodifusión, el Estado ejerciera los tiempos fiscales, por lo que solamente dicha Comisión podía ordenar el contenido de los programas difundidos dentro del tiempo fiscal, teniendo como función primordial realizar los actos necesarios frente a los concesionarios para su utilización; lo que en pocas palabras implicaba el hecho de “negociar” frente a los concesionarios los horario de transmisión.

Sin embargo la laguna persistió, ya que en ningún ordenamiento se establecía la manera en que dicha Comisión de Radiodifusión distribuiría el contenido de las transmisiones a favor del Estado, por lo que se prestaba para distintas interpretaciones que favorecieron enormemente la evasión por parte de las concesionarias; algunos señalaron que el tiempo fiscal a favor del Estado, implicaba únicamente que fuera a favor del Ejecutivo Federal, no de los otros poderes y mucho menos del gobierno local ni otro tipo de instituciones gubernamentales como el Instituto Federal Electoral, por lo que cuando se intentaba su utilización las excusas no se hacían esperar, y como no había sanciones ni medios coercitivos para hacer efectivo el pago del impuesto del servicio de radiodifusión, simplemente había una evasión por parte de los concesionarios.

En tal orden de ideas, en cuanto a los horarios de transmisión del tiempo fiscal, la Comisión de Radiodifusión era el organismo encargado de las negociaciones con los concesionarios, ya que a pesar de que el Acuerdo señalaba que debía distribuirse de manera proporcional y equitativa dentro de las 24 horas de transmisión, no habiendo en consecuencia impedimento legal alguno para ocupar horarios triple AAA, es decir, los de mayor audiencia; lo cierto es que los concesionarios el 90% de las ocasiones otorgaban al tiempo fiscal horarios de transmisión de baja o muy escasa audiencia.

Cabe señalar, que de facto no es posible realizar una medición real para determinar en qué horarios se transmiten los anuncios gubernamentales en ejercicio del tiempo fiscal, ya que los informes que presenta la Secretaría de Hacienda como la Secretaría de Gobernación a la Cámara de Diputados, carece de dicha información.

Por cuanto hace al contenido de las transmisiones, cabe puntualizar que tanto el Acuerdo de 1969 como el Acuerdo por el que se crea la Comisión de Radiodifusión son omisos en señalar que tipo de material debían proporcionar los órganos de gobierno para el ejercicio del tiempo fiscal, dejando a total arbitrio de la Comisión determinar el contenido, pudiendo ser temas educativos, culturales e inclusive de difusión política. Al igual que con la distribución del horario, en cuanto al contenido no es posible determinar cuál fue éste, ya que

los informes de la Secretaría de Gobernación y la de Hacienda a la Cámara de Diputados son omisos al respecto. Lo que resulta en un problema relevante y grave, ya que el tiempo fiscal en muchas ocasiones se utilizó para realizar publicidad partidista a través del propio Estado.

b. Decreto de octubre de 2002

El 10 de octubre de 2002, no sólo cambió la tasa por una cuota fija, si no que también realizó modificaciones importantes en cuanto el horario y contenido del tiempo fiscal.

En su fracción II, señala que *“los tiempos de transmisión... serán distribuidos de manera proporcional dentro del horario de las 06:00 a las 24:00 horas en cada radiodifusora o televisora de que se trate, en términos de los requerimientos que emita la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación”*.

Este Decreto disminuye el tiempo fiscal del 12.5 %, equivalente a 3 horas diarias de transmisión, por 18 minutos diarios de transmisión para televisión, equivalente a un 1.25 %, y 35 minutos diarios de transmisión para radio, equivalente a 2.43%. La reducción del tiempo fiscal fue justificada, aduciendo que se ganó en audiencia al fijar un mejor horario para las transmisiones gubernamentales (de las 6:00 a las 24:00 horas); no obstante al Gobierno se le olvidó señalar que en el Decreto no se establecen las reglas necesarias para asegurar su cumplimiento, si nos remitimos al Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, y a la propia ley, referidas al tiempo del Estado que establece el artículo 59 de la ley, tampoco se establecen reglas definidas, ya que los artículos 16 y 61 respectivamente, señalan que los horarios se fijarán por el Consejo Nacional de Radio y Televisión, de común acuerdo con los concesionarios y permisionarios con base en las propuestas que formule la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía; y ello implica que permanezca disminuida la capacidad de decisión de la autoridad, pues no se asegura que ante la negativa de los concesionarios a la propuesta

de la autoridad, ésta cuenta con capacidad legal de sancionar al infractor, como medida para equilibrar el daño que puede causar el cambio en las pautas de transmisión; por lo que a pesar de que el Decreto señala que el tiempo fiscal se transmitirá entre las 6:00 y las 12:00 horas, nada impide que continúen las transmisiones en horarios de poca audiencia, pues el esquema de sanciones es a estas fechas totalmente obsoleto.

No obstante, el Ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación, insistió en diversos medios que se ganó al cien por ciento en niveles de audiencia para el tiempo fiscal desde el punto de vista que se le da al Estado y al gobierno, aseverando que gracias a esta reforma, se observaban los siguientes beneficios:

NÚMERO DE SPOTS DE 30" POR HORA³		
HORARIO	ANTES	AHORA
0:00 a 6:00	35	0
6:00 a 20:00	22	28
20:00 a 23:00	0	6
23:00 a 24:00	3	2
TOTAL	60	36
PUNTOS DE RATING ACUMULADOS⁴		
HORARIO	ANTES	AHORA
0:00 a 6:00	7.7	0
6:00 a 24:00	58.6	161.6
TOTAL	66.3	161.6

Sin embargo, al entonces titular de Gobernación se le olvidó que el acuerdo de 1969 no precisaba horarios para el ejercicio del tiempo fiscal, por lo que si en ocasiones a los mensajes y programas del Estado los radiodifusores les asignaban horarios de madrugada o en las mañanas, cuando la audiencia de los medios electrónicos es menor, se debía a la inconsistencia del gobierno —precisamente de la Secretaría de Gobernación— para defender esos espacios.

³ Desplegado de la Secretaría de Gobernación de fecha 18 de octubre de 2002, "UnoMásUno", Sección Política.

⁴ *Ibidem*

Cabe señalar, que la Secretaría de Gobernación no menciona como es que llegó a determinar tanto el número de *spots* como los puntos de *rating*, ya que no señala siquiera el periodo de tiempo que tomó para realizar tal medición, y toda vez que el Decreto fue publicado el 10 de octubre de 2002 y el desplegado comparativo tan solo 8 días después, resulta ilógico pensar que en 8 días y estando tan reciente la publicación del Decreto, tomando en consideración que se debe entregar con un mes de anticipación el material a transmitir, la Secretaría de Gobernación haya afirmado el incremento en audiencia debido al reposicionamiento del tiempo fiscal en el horario de transmisiones.

En tal orden de ideas, con el nuevo decreto se asegura que no habrá más mensajes oficiales en la madrugada; pero en ningún sitio dice que habrán de transmitirse en horario Triple A. No hay elemento alguno para que se pueda decir que la comunicación del gobierno mejoró en audiencia porque en realidad no se sabe en que horario será transmitida la mayor parte de ella.

Por cuanto hace al contenido de las transmisiones en tiempo fiscal, el decreto implica una enorme pérdida de calidad en el uso de ese tiempo. Anteriormente, los espacios fiscales podían ejercerse en segmentos de cualquier duración, gracias a ello se transmitían programas de media hora y hasta una hora, como las producciones del IFE y la UNAM. En cambio ahora ese tiempo, que como indicamos antes sólo puede ser ejercido para mensajes del gobierno, únicamente se empleará en segmentos de 20 a 30 segundos; por lo que sólo habrá espacio para pequeños anuncios y ya no para programas de mejor extensión y contenido.

De esta forma, en la práctica la radio quedó igual o con poquito más tiempo de lo que ya usaba el Ejecutivo anteriormente. La televisión fue la gran negociación de los concesionarios, con el objetivo de favorecer a los empresarios dominantes de la televisión mexicana, mediante una apuesta mediática que busca rentabilidad política.

Sugiere al respecto el presidente de Televisión Azteca que *“los señores de la prensa, que están tan criticones de este cambio”*⁵, pongan a disposición del gobierno federal una página en sus diarios. Tal afirmación, pretende desconocer que son ellos, y no la prensa escrita, quienes se benefician de la explotación de un bien de la nación, situación que los ha llevado al encumbramiento económico, y en algunos casos también político, de ahí la estricta lectura que debe hacerse de la Ley Federal de Radio y Televisión cuando en su artículo 5º señala: *“La radio y la televisión tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana”*.

Lo anterior implica, según el artículo 5 del mismo dispositivo legal, que los medios electrónicos deben procurar, mediante sus transmisiones: *“I.— Afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares; II.— Evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud; III.— Contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana y, IV.— Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales”*.

En estos puntos se encuentra el interés público que debe orientar sus transmisiones, de tal suerte que ha sido muy desafortunado que se haya dejado de lado la regulación fundamental de la norma secundaria, esto es, los términos y condiciones que permitan asegurar el cumplimiento de la bien llamada y tan mal aplicada “función social de los medios electrónicos”; la discusión se torna ociosa si se pierde de vista este aspecto.

Lo anterior tomando en consideración, que aunado a la abrogación del acuerdo de 1969, también se abroga el Reglamento de la Ley de Radio y Televisión de 1973, donde los contenidos de la programación constituían el eje de la regulación, de ahí su denominación, mientras que el Reglamento actual introduce: a) ciudadanía del Consejo Nacional de Radio y Televisión; b)

⁵ <http://www.revistavertigo.com>, 31 de mayo de 2005.

derecho de réplica; c) concesiones y permisos y, d) “mejoramiento” en el esquema de los llamados tiempos oficiales.

Así, con el nuevo decreto desaparece la Comisión de Radiodifusión, de conformidad con el artículo tercero transitorio, sin determinar qué organismo será el encargado de distribuir el contenido y horario del tiempo fiscal, ya que sólo señala que deberá ser distribuido proporcionalmente, en términos de los requerimientos emitidos por la Dirección General de Radio y Televisión, dejando una laguna mayor al respecto.

Por otro lado, en cuanto al contenido, a diferencia del Acuerdo de 1969 donde se establecía que el tiempo fiscal le correspondía al Estado, el Decreto señala de manera totalmente incorrecta que se utilizará “...*para la difusión de materiales grabados del Poder Ejecutivo Federal...*”; por lo que el tiempo fiscal se ha centrado en la figura del Presidente. Se ha partido para lograr ese objetivo de otra falacia, distinguir entre tiempos estatales (cuya tenue eficacia se ablandó, al permitir que se rompan en pedazos) y tiempos fiscales, como si éstos no fueran estatales. Con esa falsa división, se atribuyen los de carácter tributario de manera casi exclusiva al Poder Ejecutivo y dentro de ese campo al Presidente, en perjuicio de los mensajes de carácter social, como los que conciernen a la educación, la salud, la preservación del ambiente, etcétera.

Con ese decreto el Presidente de la República les quita espacios de difusión —es decir, parte de su patrimonio para relacionarse con la sociedad— al Instituto Federal Electoral y a los partidos políticos, a instituciones educativas como la UNAM, al Poder Judicial, al Congreso de la Unión, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros organismos. Esas instituciones podrán utilizar la media hora de tiempo estatal que establece el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión (que es un espacio distinto al tiempo fiscal). Pero esos 30 minutos serán insuficientes. Por ejemplo, el día que se difunda una de las mesas redondas producidas por el IFE y a las que

concurrer representantes de todos los partidos, no habrá más minutos para anuncios de promoción del voto ni para propaganda de los mismos partidos en tiempo fiscal; por ello, en la UNAM los productores de varias series de reconocida calidad y audiencia nada desdeñable ya han expresado su intensa preocupación ante la inminente cancelación de los espacios en los cuales se transmiten tales programas.

Ahora bien, el problema se acrecienta, ya que en materia electoral expresamente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 44 dispone que los partidos políticos tienen derecho a disfrutar de parte del tiempo fiscal que le corresponde al Estado desde 1969 y que el Ejecutivo con el decreto de 2002, ha pretendido disponer en su totalidad; al señalar que: “...del tiempo total que le corresponde al estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político disfrutara de 15 minutos mensuales en cada uno de estos medios de comunicación...”; por lo que al señalar expresamente el “tiempo total del Estado”, debemos incluir en este el tiempo fiscal; en tal virtud, el decreto ocasiona la coexistencia de disposiciones legales contradictorias.

II. Distribución del tiempo fiscal

Tanto la Ley del impuesto sobre servicios de interés público, como el Acuerdo de 1969 y el Decreto vigente de 10 de octubre de 2002, son omisos en señalar entre que órganos de gobierno se distribuirá el tiempo fiscal; ya que el Acuerdo de 1969 señalaba que el tiempo fiscal le correspondía al Estado, y que éste sería distribuido por el Ejecutivo Federal, sin pormenorizar que abarcaba el concepto “Estado”; por su parte el Decreto señala en su artículo primero, fracción primera que será para la difusión de material grabado del Poder Ejecutivo Federal, como si fuera tiempo que exclusivamente podrá ser ejercido por dicho poder, con exclusión de los otros poderes y órganos de gobierno.

De ahí que el beneficiario casi absoluto del tiempo fiscal ha sido históricamente el Ejecutivo Federal. En tal virtud, ante la laguna jurídica, un

grupo de legisladores propusieron y obtuvieron la aprobación del pleno de la Cámara de Diputados, para incorporar al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2004, una distribución clara de los tiempos oficiales, es decir, de Estado y fiscales en su conjunto.

Así, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2004, en su artículo 31 párrafo segundo señala:

*“... Los tiempos que por ley otorgan al Estado las empresas de comunicación que operan mediante concesión federal, serán distribuidos en los siguientes porcentajes: **40 por ciento al Poder Ejecutivo Federal; 30 por ciento al Poder Legislativo Federal, asignándose en partes iguales a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores; 10 por ciento al Poder Judicial Federal, y 20 por ciento a los entes públicos federales definidos en el artículo 2 fracción VIII de este Decreto.** La Secretaría de Gobernación supervisará esta distribución.”*

A partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el primero de enero de 2004, el Ejecutivo Federal instruyó a la Secretaría de Gobernación para que a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía implementara las acciones necesarias para recibir los materiales por parte de los entes autorizados para ello, incorporándolos a las pautas y el proceso de distribución a cargo de los concesionarios de radio y televisión de todo el país. No obstante, el Ejecutivo Federal solo asumió tal distribución precisamente para el tiempo fiscal, excluyendo de la misma al tiempo del Estado, que en la práctica siempre había compartido con los otros poderes; afirmando que el tiempo del Estado no era una contribución fiscal y por ende un bien público sujeto a las facultades presupuestarias del Poder Legislativo; asegurando así la continuación de una distribución voluntarista del tiempo del Estado.

Así, se puede encontrar en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2004, la primera distribución legal respecto del tiempo fiscal, que si bien es cierto dista mucho de ser proporcional y equitativa, ya que la mayor parte del mismo sigue encontrándose en manos del Poder Ejecutivo,

sí proporciona seguridad jurídica por cuanto hace a la distribución del tiempo fiscal, eliminando así uno de los graves problemas frente a los concesionarios, que siempre encontraban excusas frente al material proporcionado por entes distintos al Ejecutivo Federal.

No obstante que pudiera pensarse que en el futuro, el Ejecutivo Federal estaría en la mejor disposición de incluir en los Presupuestos de Egresos tal disposición, la realidad fue otra, ya que en el proyecto para 2005, no obstante que en el párrafo último del artículo 1° del Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005 el área hacendaria incluyó un texto en el que señalaba que la aplicación de los recursos establecidos en la Ley del impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público, cuyo pago se regula en el Decreto de 10 de octubre de 2002, ascendería al equivalente estimado de 2,540.2 millones de pesos; el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados, omitió deliberadamente la distribución de los tiempos fiscales, como estableció el Presupuesto para el ejercicio fiscal del año inmediato anterior.

Con esta actitud, el Ejecutivo Federal de nueva cuenta omitió el compromiso gubernamental de compartir un bien nacional con el resto del Estado y en consecuencia con la sociedad en su conjunto. A pesar de lo anterior, el esfuerzo legislativo sentó un importante precedente, pues supuso un avance significativo en la distribución del tiempo fiscal.

A pesar del intento del Ejecutivo Federal por omitir la distribución del tiempo fiscal dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública realizó modificaciones al proyecto de decreto enviado por el Presidente, anexando un segundo párrafo al artículo 29 del Presupuesto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2004, donde se adopta de manera exacta la distribución señalada por el Presupuesto del año inmediato anterior: 40% al Poder Ejecutivo Federal; 30% al Poder Legislativo Federal, dividido equitativamente entre ambas Cámaras; el 10% al Poder Judicial Federal y un 20% a distintos Entes Públicos Federales.

De esta manera, los años posteriores se ha adoptado dicha distribución en los subsecuentes Presupuestos de Egresos, incluyendo el del ejercicio fiscal para el año 2007, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2006, que en su artículo 18 párrafo segundo, adopta la misma distribución del tiempo fiscal, solamente cambiando la acepción “Entes Públicos Federales” por “entes autónomos”.

III. Aplicación del tiempo fiscal

Desde el establecimiento del tiempo fiscal, ha quedado por demás señalado que los concesionarios evitaron a toda costa el cumplimiento del impuesto, valiéndose de un sin fin de pretextos que no contaban con un sustento legal pero que aprovechaban las lagunas e inexactitudes legales. En este sentido, no se encuentran informes oficiales respecto la aplicación real del tiempo fiscal hasta antes del sexenio del Presidente Fox, ya que el ejercicio de dicho tiempo era de hecho resultado de una negociación directa entre concesionarios y gobierno.

Según se ha podido evidenciar por testimonios de actores gubernamentales de aquella época, el impuesto y en consecuencia el tiempo fiscal, se aplicó hasta 1971, como relata Antonio Ortiz Mena en sus memorias *El Desarrollo Estabilizador*, y cuando finalmente se comenzó a aplicar, nunca se cumplió cabalmente la utilización de este tiempo fiscal para los fines políticos y educativos que alentaron su creación, siendo aprovechado mayoritariamente por el Ejecutivo Federal, en un ejercicio discrecional inadmisibles.

Este uso inequitativo del tiempo fiscal, llegó a tal grado de desinterés fiscal, que no sólo se degradó la utilización efectiva del mismo, sino que por 36 años se mantuvo ausente de la normatividad hacendaria como forma tributaria, sin siquiera considerarse por el Ejecutivo Federal como un recurso público que debía integrarse en la Ley de Ingresos, y menos aún como de distribución

obligatoria en el Presupuesto de Egresos de la Federación, como si durante más de tres décadas el tiempo fiscal no hubiese existido.

Durante el sexenio del Presidente Fox, se continuó con la interpretación prevaleciente y por demás favorable a los intereses de los concesionarios del Acuerdo de 1969, consistente en calcular el 12.5% a partir del tiempo de comercialización y no del tiempo total de transmisión. No podría ser de otra manera si el propio Presidente Vicente Fox, había ya manifestado su empatía por dicho criterio sustentado por los concesionarios.

Esta costumbre sin sustento legal significó una abdicación del Estado de casi dos horas y media diarias del espacio al que tenía derecho en cada televisora y radiodifusora. De tal manera, en los anexos del II Informe de Gobierno del Presidente Fox, se señala que entre septiembre de 2001 y agosto de 2002, el tiempo fiscal ascendió a 97 mil 844 horas, tomando en consideración que en dicho lapso había en el país 518 canales concesionados de televisión.

Aunado a la irregularidad de estimar el 12.5% sobre el tiempo de comercialización y no sobre el tiempo total de transmisiones, el gobierno estimó para cada uno de los canales de televisión concesionados, un tiempo diario de transmisión de 23 horas equivalentes a 1,380 minutos, cuándo prácticamente en todo el país las televisoras transmiten todo el día.

Así, a partir de los 1,380 minutos de transmisiones diarias se calculaba el tiempo de comercialización, que según el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión vigente hasta 2002, era de 18% sobre el tiempo de transmisión, con la salvedad consistente en que a partir de las ocho de la noche, las televisoras tenían restricción y solamente podían comercializar el 9% de sus tiempos. No obstante, el gobierno calculó de manera general un 18% sobre los 1,380 minutos sin que hubiera protestas por parte de los concesionarios, ya que en realidad esa estimación reconocía la costumbre de las televisoras por desatender la limitación establecida en el Reglamento, ya que los horarios nocturnos han sido siempre los de mayor audiencia. De tal manera, el nuevo Reglamento de 2002 elimina tal restricción.

En tal orden de ideas, calculando un tiempo diario de transmisiones de 1,380 minutos y una comercialización diaria del 18%, equivalente a 248 minutos, el gobierno determinó que cada televisora concesionada debía transmitir 31 minutos diarios de mensajes oficiales; regalando así 149 minutos de transmisión diaria que por ley le correspondía al Estado de tiempo fiscal de conformidad al Acuerdo de 1969, ya que el 12.5% debía ser calculado sobre las 24 horas diarias de transmisión. No obstante, el Estado se resignó a abdicar 180 minutos diarios de transmisión por tan solo 31 minutos diarios; estos por supuesto independientemente de la media hora diaria correspondiente al tiempo del Estado.

En la radio por otra parte, mediante un procedimiento similar solo que considerando 19 horas de transmisión diaria, y un tiempo de comercialización de 40% del espacio diario que establecía el Reglamento, el tiempo fiscal ascendía a un poco más de 55 minutos diarios.

A pesar de la reticencia manifestada por el Presidente Vicente Fox para utilizar el tiempo fiscal, su gobierno y en especial el Ejecutivo Federal aprovechó cada segundo de los espacios consignados en virtud del tiempo fiscal. Claro está, era un tiempo fiscal disminuido al 17% en el caso de las televisoras y al 30% en el caso de las radiodifusoras, que el gobierno tenía ya no sólo la obligación, si no mas bien la necesidad de ejercer como recurso de difusión para asuntos públicos, ya que la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 2002, determinó por vez primera que *“las dependencias y entidades únicamente podrán destinar recursos presupuestarios para actividades relacionadas con la comunicación social a través de la radio y la televisión, una vez que hayan agotado los tiempos de transmisión asignados, tanto en los medios de difusión del sector público, como en aquéllos que por ley otorgan al Estado las empresas de comunicación que operan mediante concesión federal”*.

Por lo que el tiempo fiscal fue ejercido a pesar del criterio presidencial, así en un informe de la Secretaría de Hacienda a la Cámara de Diputados, ésta notificó que durante el primer semestre de 2002, el tiempo fiscal fue utilizado en su totalidad; no obstante, en realidad la aplicación del tiempo fue parcial ya que

Hacienda solamente consideró el 12.5% sobre el tiempo de comercialización y no sobre el tiempo total de transmisiones diario. Asimismo, del informe se desprende que dicho tiempo (truncado) fue aprovechado casi exclusivamente por la Administración central, de tal forma que el Ejecutivo Federal utilizó 91.51% del tiempo fiscal, aplicándose el tiempo de la siguiente manera:

APLICACIÓN DEL TIEMPO FISCAL TELEVISIÓN⁶		
PRIMER SEMESTRE 2002		
ENTIDAD	Tiempo (Horas)	%
Secretaría de Educación Pública	7,509:14:00	16.59
Presidencia de la República	6,655:23:30	14.70
Secretaría de Salud	6,290:58:00	13.90
Secretaría de Gobernación ⁷	6,043:14:30	13.35
Instituto Federal Electoral	3,268:46:00	7.22
Secretaría de Economía	2,385:21:30	5.27
Secretaría de Energía	2,210:03:00	4.88
Secretaría de Turismo	1,684:15:00	3.72
Secretaría de Desarrollo Social	2,129:44:30	4.71
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	884:23:00	1.95
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	1,040:53:10	2.30
Secretaría de la Defensa Nacional	1,173:46:00	2.59
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	617:34:30	1.37
Comisión Nacional de Derechos Humanos	571:58:30	1.26
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	484:25:30	1.07
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1,028:59:30	2.27
Secretaría de Seguridad Pública	153:08:00	0.34
Secretaría de Marina	471:10:30	1.04
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	339:20:30	0.75
Procuraduría General de la República	43:01:30	0.10
Secretaría de la Reforma Agraria	174:05:30	0.61
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	2:09:30	0.01
TOTAL	45,061:55:40	100.00

⁶ Información desprendida del Anexo correspondiente a la Secretaría de Hacienda para el Segundo Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox.

⁷ La entidad Secretaría de Gobernación incluye el tiempo utilizado para la difusión de la campaña de la H. Cámara de Diputados denominada "Atentamente las mujeres".

Respecto al uso del tiempo fiscal en la radio durante el mismo periodo, los porcentajes fueron similares, de las 216 mil 375 horas disponibles de acuerdo al mismo informe de Hacienda, al IFE le correspondió apenas el 7.99% y otras instituciones no dependientes del gobierno federal porcentajes mucho menores, de tal forma que la administración central ejerció el 88.59% de todo ese tiempo.

Ahora bien, a partir del Decreto de 2002, la aplicación del tiempo fiscal se mantuvo fluctuando en casi los mismos porcentajes, pero a partir del año 2004, cuando de conformidad al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2004, la distribución del tiempo fiscal debía ser: 40% Poder Ejecutivo Federal, 30% Poder Legislativo Federal (distribuido equitativamente entre ambas Cámaras), 20% Entes Públicos autónomos y 10% Poder Judicial Federal; la aplicación del tiempo fiscal durante el primer semestre de 2004 fue la siguiente:

APLICACIÓN DEL TIEMPO FISCAL⁸						
PRIMER SEMESTRE 2004						
ENTIDAD	TELEVISION		RADIO		TOTAL GENERAL	
	Tiempo (Horas)	%	Tiempo (Horas)	%	Tiempo (Horas)	%
Presidencia de la República ⁹	9,846.59	39.77	52,193.29	40.47	62,039.88	40.36
Poder Legislativo	6,433.09	25.98	38,571.45	29.91	45,004.54	29.28
Poder Judicial	2,858.28	11.54	12,840.31	9.96	15,698.59	10.21
Organismos de autonomía constitucional ¹⁰	5,621.17	22.70	25,357.58	19.66	30,978.75	20.15
TOTALES	24,759.13	100.00	128,962.63	100.00	153,721.76	100.00

⁸ Cuadro de análisis desarrollado a partir de los estudios realizados por el Centro de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información proporcionada por la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la misma Cámara, enero-junio 2004, y con base en el Segundo Informe Trimestral 2005 sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁹ Incluye Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Procuraduría Federal del Consumidor, Universidades Chapingo, UAM y UNAM.

¹⁰ Incluye Banco de México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro, Comisión Nacional de Arbitraje Médico, Comisión Nacional del Deporte y Cultura Física, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral y Organismos estatales electorales.

Por su parte, en el primer semestre de 2005, a pesar de que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005, determina la misma distribución en su artículo 29 segundo párrafo, el Ejecutivo Federal abarcó casi el 50% del tiempo fiscal dejando únicamente al Poder Legislativo Federal tan solo un 11.15% de un 30% que legalmente le correspondía; de tal manera la aplicación del tiempo fiscal fue como puede verse a continuación:

APLICACIÓN DEL TIEMPO FISCAL¹¹						
PRIMER SEMESTRE 2005					TOTAL GENERAL	
ENTIDAD	TELEVISION		RADIO		Tiempo (Horas)	%
	Tiempo (Horas)	%	Tiempo (Horas)	%		
Presidencia de la República	9,803.02	40.05	64,985.31	50.87	74,788.33	49.13
Poder Legislativo	6,278.59	25.65	10,688.50	8.37	16,967.09	11.15
Poder Judicial	2,823.92	11.54	19,251.59	15.07	22,075.51	14.50
Organismos de autonomía constitucional	5,570.84	22.76	32,830.16	25.70	38,401.00	25.23
TOTALES	24,476.37	100.00	127,755.56	100.00	152,231.93	100.00

Los argumentos para explicar la desproporción en la aplicación del tiempo fiscal, a pesar de existir normatividad al respecto, fue la misma de siempre por parte del Ejecutivo Federal: la carencia de materiales y presupuesto para producción de los otros poderes; como si eso fuera suficiente argumento para evadir una disposición legal.

IV. Estimación económica del tiempo fiscal aplicado

Para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el espacio ejercido en las radiodifusoras respecto del tiempo fiscal durante el primer semestre de 2002, de conformidad al segundo informe de gobierno del Presidente Fox presentado por dicha secretaría, hubiese costado \$169'551,789.56 M.N.

¹¹ La información del presente cuadro de análisis, es igualmente basada en los estudios realizados por el Centro de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados; y de igual manera los entes Presidencia de la República y Organismos de autonomía constitucional abarcan los señalados en las notas 76 y 77.

(Ciento Sesenta y Nueve Millones Quinientos Cincuenta y Un Mil Setecientos Ochenta y Nueve Pesos 000/100 M.N.); es decir, algo más de 339 millones de pesos al año. Por lo que si consideramos que en el año 2002 el tiempo fiscal en la radio fue de 12 millones 982 mil 526 minutos de transmisión, tenemos que cada minuto de conformidad con el informe de Hacienda fue tasado a 13 pesos cada uno.

Por su parte, el espacio ejercido por tiempo fiscal en las televisoras durante el mismo periodo de conformidad al mismo informe fue de dos millones 715 mil 715 minutos. Asimismo, Hacienda estimó un valor comercial a dicho espacio por \$1,155'319,475.20 M.N., esto es algo más de dos mil 310 millones de pesos al año, por lo que estimó un valor de 452.42 pesos por minuto de transmisión de los mensajes gubernamentales.

No obstante, en el informe Hacienda no señala qué parámetros utilizó para estimar tales precios por minuto de transmisión, tanto para radio como para televisión; ya que las tarifas de publicidad comercial varían de acuerdo a la cobertura y sobre todo el horario de transmisión en cada estación de radio y televisión, de acuerdo a los parámetros de audiencia. No obstante, aún si consideráramos la tarifa más baja que cobran ambos concesionarios, la apreciación de 13 y 452 pesos por minuto para televisión y radio respectivamente, resulta exageradamente baja.

A pesar de que la estimación por parte de la autoridad hacendaria resulta totalmente desencajada de la realidad, estas estimaciones pueden servir de parámetro para determinar cuánto perdía el gobierno al considerar el 12.5% sobre el tiempo de comercialización y no sobre el tiempo total de transmisiones, así como también para poder establecer cuanto perdió el fisco mexicano y en realidad los mexicanos, con la disminución del tiempo fiscal mediante el decreto de 10 de octubre de 2002, de un 12.5% a un 1.25% de tiempo de transmisión diaria en televisión y a un 2.4% en el caso de radio.

La justificación para la expedición del decreto fue el señalar que hasta ese momento, los mensajes gubernamentales transmitidos en ejercicio del 12.5% del tiempo fiscal, eran transmitidos en horarios de escasa audiencia; sin

embargo, no había motivo legal alguno para que así fuese, ya que la disposición de 1969 era muy clara y no dejaba margen de error, el 12.5% sobre el tiempo total de transmisiones diarias de cada estación concesionada.

Si de por sí ya era irregular la abdicación por parte del Estado a ejercer los 180 minutos diarios de transmisión en estaciones concesionadas, optando por ejercer tan sólo 55 minutos en radio y 31 minutos en televisión (considerando el 12.5% sobre el tiempo de comercialización); el Decreto presidencial de 10 de octubre de 2002 significó una disminución temeraria en un 36.4% para el caso de las radiodifusoras y en un 42% en las televisoras. En este sentido, si el tiempo fiscal significaba económicamente para el Estado en números redondos, según cifras de Hacienda, 339 millones de pesos anuales para el caso de la radio y 2,310 millones de pesos anuales para televisión, la pérdida económica para el Estado con el Decreto de 2002, puede estimarse en 123 millones de pesos anuales respecto de la radio y 970 millones de pesos anuales respecto de televisión.

En tal orden de ideas, el quebranto mínimo sufrido por el fisco mexicano con el Decreto de 2002, asciende a la cantidad de 1,093 millones de pesos anuales. Se debe insistir, que se trata de una estimación por demás baja, no solo por que las tarifas consideradas por la autoridad hacendaria son irrisorias y completamente alejadas de la realidad, sino sobre todo porque el gobierno del Presidente Fox institucionalizó la utilización de una porción mínima del tiempo fiscal, al considerar el 12.5% solamente sobre el tiempo de comercialización. De tal manera, que si se considera a cuánto hubiera ascendido el tiempo fiscal si éste hubiere sido ejercido plenamente, bajo la tasa determinada por la Secretaría de Hacienda en el segundo informe de gobierno de Fox, se tiene que en radio habría tenido un costo de más de 1,222 millones de pesos al año en radio y más de 14,000 millones de pesos anuales en televisión.

El gobierno del Presidente Fox consideró sin embargo, que no se perdió con las reformas del 10 de octubre, que muy por el contrario se ganó en audiencia efectiva, nada más alejado de la realidad; lo que sucede es, que el gobierno acostumbrado a ceder frente a los concesionarios y a no utilizar la

totalidad del tiempo fiscal, encontraron en las reformas un medio para afianzar el aprecio de los principales dueños de la televisión y la radio, formalizando no sólo situaciones a favor de los concesionarios y en perjuicio del fisco mexicano, que en la práctica ocurrían desde hace muchos años, sino cediendo además espacios todavía mayores en beneficio de los grandes empresarios radiodifusores. De tal forma, el gobierno en lugar de los 180 minutos diarios de transmisión a que tenía derecho en virtud del tiempo fiscal, de los cuales solamente empleaba 31 en televisión y 55 en radio, dispone a partir del Decreto de tan solo 18 minutos en televisión y 35 minutos en radio.

Según cálculos del entonces Senador Javier Corral, a precios comerciales de 2002, el tiempo que finalmente fue “condonado” con el Decreto, equivalía a 13 mil millones de pesos anuales.¹² Resulta innegable que el costo público fue altísimo, no sólo por lo que el erario ha dejado de percibir a lo largo de más de 35 años, si no también por el desperdicio que le ha significado al Estado y por ende a todos los mexicanos, la subutilización que se ha hecho de un recurso intangible de información y comunicación social.

En base a lo anterior, es inconcuso que los mexicanos tenemos un gobierno voluntariamente disminuido ante los grandes grupos empresariales que imponen sus condiciones ventajosas, aún en perjuicio de todos los mexicanos, no sólo formalizando situaciones favorables que en la práctica se venían dando, sino consolidando el empeoramiento de tales situaciones de hecho, de por sí ya ventajosas.

a. Fuente de recaudación efectiva

A pesar de que el tiempo fiscal como pago en especie realmente puede ser medido cuantitativamente y estimar así la cantidad monetaria que el Estado se ahorra en tiempos de transmisión de mensajes gubernamentales, al ejercer dicho tiempo fiscal y en consecuencia el ingreso económico que percibe por el impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público,

¹² Foro de la Casa Lamm, reportado en el periódico *La Jornada*, del lunes 18 de noviembre de 2002.

conocido más bien como impuesto del servicio de radiodifusión, esto no implica que constituya realmente una fuente de recaudación efectiva para el Estado.

Lo anterior, sobre todo tomando en consideración que no sólo se degradó la utilización efectiva del tiempo fiscal, sino que además, por muchos años se mantuvo ausente de la normatividad hacendaria como forma tributaria, no siendo considerado por el Ejecutivo como un recurso público y menos aún de distribución obligatoria en el Presupuesto de Egresos de la Federación; siendo hasta la Ley de Ingresos de la Federación de 2005 que se considera como un ingreso del Gobierno Federal; lo que si bien constituye un avance en la materia, se debe señalar que a pesar de que la autoridad hacendaria incluía en el proyecto una estimación de los recursos provenientes por dicho impuesto, correspondiéndoles la cantidad de 2,540.2 millones de pesos, la ley fue omisa al respecto y estimó que por dicho concepto la Federación no percibiría un solo peso, como puede observarse a continuación:

“Artículo primero. ... la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:...

CONCEPTO	Millones de pesos
A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL...	
<i>7. Impuestos sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.</i>	<i>0.00</i>

En igual tesitura, la Ley de Ingresos de la Federación correspondiente a los años de 2006 y 2007, señalan en ceros los ingresos que percibe el Estado por el impuesto del servicio de radiodifusión. No obstante, en la ley para 2007, se establece en los últimos párrafos del artículo primero, la obligación por parte del Ejecutivo Federal de informar al Congreso de la Unión de los ingresos pagados en especie o en servicios, por contribuciones, así como, en su caso, el destino de los mismos.

De esta manera establece que: *“Se estima que el pago en especie, durante el ejercicio fiscal de 2007, en términos monetarios, 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, establecido en la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1968 ascenderá al equivalente de 2,740.5 millones de pesos.”*

...

La aplicación de los recursos a que se refiere el párrafo anterior, se hará de acuerdo a lo establecido en los artículos correspondientes del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007.

Como se ha visto, la aplicación del tiempo fiscal implica un beneficio económico para el Estado que puede ser perfectamente y que ha sido de hecho cuantificado por las propias autoridades hacendarias, si bien bajo tarifas irreales y extremadamente bajas. Por lo que no es suficiente que en la actualidad se considere como ingreso del Gobierno Federal dentro de la Ley de Ingresos de la Federación, sino que es necesario y apremiante que se rinda un informe detallado sobre aplicación del tiempo fiscal, lo que en la actualidad no ocurre, para que así pueda constituir una fuente real y efectiva de recaudación estatal.

Lo anterior resulta de vital relevancia para el saneamiento económico del Estado, si se considera que a pesar del ejercicio del tiempo fiscal, el Estado eroga altas sumas de dinero por anuncios publicitarios, tanto del Ejecutivo Federal, como del Poder Judicial y Legislativo, así como otras instituciones tales como el Instituto Federal Electoral, y sobre todo de los partidos políticos en épocas electorales, alcanzando cifras estratosféricas.

En este sentido, el rubro en el que más gasta el Estado por anuncios publicitarios, es el de la materia electoral, al señalar el artículo 47 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que:

“Los partidos políticos, durante las campañas electorales, a fin de difundir sus candidaturas, independientemente del tiempo previsto en el artículo 44 de este código, tendrán derecho a las siguientes transmisiones en radio y televisión:

A) en el proceso electoral en el que se elija presidente de los estados unidos mexicanos, el tiempo total de transmisión para todos los partidos políticos será de 250 horas en radio y 200 en televisión;...”

De tal manera, que al gozar los partidos de financiamiento público, y destinarse éste en su mayor parte al pago de tiempo de transmisión para publicidad partidista; es de concluir que al Estado le cuesta una cantidad estratosférica el tener que pagar por un servicio respecto bienes propiedad del mismo Estado.

Así pues, en el año de 2003 según el propio Instituto Federal Electoral¹³, los partidos políticos gastaron las siguientes cantidades por concepto de publicidad:

PARTIDO POLÍTICO	MONTO GASTADO
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$210,983,146.55
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	\$160,433,444.47
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	\$216,876,777.11
PARTIDO LIBERAL MEXICANO	\$48,169,799.72
FUERZA CIUDADANA	\$60,233,468.49
PARTIDO DEL TRABAJO	\$123,817,587.23
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	\$152,836,792.46
COALICIÓN ALIANZA PARA TODOS	\$77,386,149.50
CONVERGENCIA	\$123,685,599.65
PARTIDO DE LA SOCIEDAD NACIONALISTA	La organización política no reportó importe alguno en este rubro, ya que no presentó los Informes de Campaña correspondientes al

¹³ <http://www.ife.gob.mx>, fecha de consulta 14 de diciembre de 2006.

	proceso electoral federal de 2003, ni documentación que soporte los movimientos efectuados por este concepto.
PARTIDO ALIANZA SOCIAL	\$87,866,317.66
MÉXICO POSIBLE	\$40,767,884.49

Por otra parte, es necesario tomar en consideración la situación económica actual del país, donde las empresas de radio y televisión han visto decrecer sus ingresos por concepto de inversión publicitaria; no obstante en contravención a esto, el Estado constituye su mejor cliente, al incrementar la inversión en publicidad gubernamental o por lo menos manteniéndola estable los últimos años, como se desprende de la siguiente gráfica:

Inversión Publicitaria 1996-2001						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (e)
Televisión	75%	74%	75%	75%	74%	72%
Radio	9%	10%	10%	10%	10%	11%
Prensa	7%	7%	6%	6%	6%	7%
Revista	4%	4%	4%	4%	4%	5%
Otros	5%	5%	5%	4%	4%	4%
Internet	ND	ND	ND	1%	2%	1%
(1) Inversión total en pesos (miles)	9,587,968	12,943,757	15,273,633	17,870,151	22,158,987	23,500,000
Incremento con respecto al año anterior	34.0%	35.0%	18.0%	24.0%	16.0%	6.0%
Inflación Anual	26.44	15.7	18.7	12.32		
Total Dólares (miles)	1,263,237	1,634,313	1,533,497	1,879,091	2,300,000	
				2,685,000(3)	3,800,000(3)	2,800,000(3)

Tipo de cambio promedio anual	\$7.59	\$7.92	\$9.96	\$9.51		
--------------------------------------	--------	--------	--------	--------	--	--

(e) Valores estimados
N.D. No Determinado
(1) Fuente: Comité de Medios AMAP
(2) Estimado por confirmar
(3) Estimado incluyendo publicidad gubernamental

Como puede observarse, solamente en el año dos mil, el Estado gastó en publicidad un millón y medio de dólares. De tal manera, año con año el costo de los anuncios publicitarios se incrementa enormemente, y con ello los egresos del Estado. Especialmente los anuncios publicitarios en las estaciones de televisión son los más caros, y se reducen a dos cadenas televisivas: Televisa y Televisión Azteca, los cuales cobran altas sumas por *spots*¹⁴ con duración de diez o veinte segundos, dependiendo del horario de transmisión, si es final de telenovela, si se transmiten dentro de una programación específica, etc.

En el caso de Televisión Azteca, no existe una tarifa fija por *spot* publicitario, ya que independientemente de la duración del *spot*, cobran a los anunciantes solamente por lo ojos que los ven, es decir, el costo del *spot* ya sea de 10 o de 20 segundos es de acuerdo a los puntos de *rating* obtenidos durante su transmisión, y tomando en consideración el tipo de audiencia al que fue dirigido el anuncio, esto independientemente de las variaciones de los precios dependiendo el horario y programación en que se transmitan. De tal forma que en el 2007 mantienen las siguientes tarifas:

COSTO POR PUNTO DE <i>RATING</i> (Target Hogares Comerciales)¹⁵
10 segundos PRE-VENTA
Lunes a Domingo

¹⁴ Entiéndase por *spot* anuncio publicitario.

¹⁵ <http://tvazteca.com/corporativo/ventas>, fecha de consulta 1° de marzo de 2007.

HORARIOS		1er trimestre	2do trimestre	3er trimestre	4to trimestre
Mañana	6:00 a 8:59	\$3,420	\$3,830	\$3,830	\$4,330
Tarde	9:00 a 13:59	\$3,570	\$4,000	\$4,000	\$4,510
Noche	14:00 a 15:59	\$4,090	\$4,580	\$4,580	\$5,180
Prime Early	16:00 a 18:59	\$5,780	\$6,470	\$6,470	\$7,310
Prime Time	19:00 a 22:59	\$7,220	\$8,090	\$8,090	\$9,140
Prime late	23:00 a 00:30	\$6,000	\$6,730	\$6,730	\$7,600
Hechos 7 y 13 y Deportv		\$12,620	\$14,140	\$14,140	\$15,980

COSTO POR PUNTO DE <i>RATING</i> (Target Hogares Comerciales) ¹⁶					
20 segundos PRE-VENTA					
Lunes a Domingo					
HORARIOS		1er trimestre	2do trimestre	3er trimestre	4to trimestre
Mañana	6:00 a 8:59	\$5,460	\$6,120	\$6,120	\$6,915
Tarde	9:00 a 13:59	\$5,700	\$6,385	\$6,385	\$7,215
Noche	14:00 a 15:59	\$6,540	\$7,325	\$7,325	\$8,280
Prime Early	16:00 a 18:59	\$9,240	\$10,350	\$10,350	\$11,695
Prime Time	19:00 a 22:59	\$11,550	\$12,940	\$12,940	\$14,620
Prime late	23:00 a 00:30	\$9,600	\$10,755	\$10,755	\$12,150
Hechos 7 y 13 y Deportv		\$20,190	\$22,615	\$22,615	\$25,555

En base a lo anterior, considerando que Televisión Azteca maneja sus tarifas¹⁷ de acuerdo al horario y duración del *spot*, así como los puntos de *rating* obtenidos, considerando además incrementos en los precios dependiendo de eventos especiales como: 25% en los finales de telenovela, un sobreprecio del 25% en posiciones especiales, cotizaciones especiales en eventos de fútbol soccer y programas especiales, 20% de incremento en cinema estelar y 10% extra en sábado apantallante; y que el Estado solicita el 90% de las ocasiones sus *spots* o anuncios publicitarios con duración de 20 segundos, en los horarios prime time y de noticiarios nocturnos, específicamente el que le corresponde a Hechos 13, es de concluir que le

¹⁶ *Idem*

¹⁷ Las tarifas publicadas son netas más el Impuesto al Valor Agregado.

cuesta al Estado la cantidad de \$26,007.25 M.N. el *spot*, por punto de *rating* alcanzado, por lo que si consideramos que en una transmisión se alcancen 15 puntos de *rating*, lo que es normal para emisiones nocturnas, el costo de un *spot* de 20 segundos alcanza la cifra de **\$390,108.75 M.N.**, (cantidad considerada con I.V.A. al segundo semestre del 2007 en condiciones normales de programación); mientras que el Estado por virtud del tiempo fiscal tiene derecho a 18 minutos diarios de transmisión divisibles en lapsos de 20 a 30 segundos, sin que estos sean efectivamente aprovechados; ya que el ejercicio del tiempo fiscal no se realiza en horarios de mayor audiencia como los solicitados por el Estado, toda vez que los concesionarios son los que en realidad determinan los horarios de transmisión, a pesar de que supuestamente la Dirección General de Radio y Televisión negocia con ellos dichos horarios; trayendo como consecuencia que el Estado pague por dicha publicidad altas cantidades de dinero.

Por su parte, Televisa hasta el año pasado manejaba tarifas fijas independientemente de la audiencia alcanzada, en base de los horarios de transmisión y la duración del *spot*, que puede ser de diez o veinte segundos; no obstante, para este año su Plan Comercial establece tarifas por punto de *rating* al igual que Televisión Azteca, en Plan Anticipado es decir, Pre-Venta, manejando tarifas más caras en compra libre, asimismo el costo varía de acuerdo al horario, canal televisivo, programas específicos como Noticieros, Más Deporte, La Jugada, Acción, y cotizaciones especiales en Fútbol soccer, eventos deportivos, megacine y otros eventos especiales; manejando las siguientes tarifas para *spots* con duración de diez y veinte segundos en Canal 2 y Canal 5¹⁸:

CANAL 2 (Target hogares) COSTO POR PUNTO DE <i>RATING</i> ¹⁹					
10 segundos PLAN ANTICIPADO					
Lunes a Viernes	Horario	1er. trimestre	2do. trimestre	3er. trimestre	4to. trimestre
	6:00 a 9:00	4,300	4,800	4,900	5,500
	Not. Mat.	5,700	6,400	6,600	7,400

¹⁸ <http://www.esmas.com/Televisa/plancomercial>, fecha de consulta 01 de marzo de 2007.

¹⁹ Estas tarifas son brutas, no incluyen el Impuesto al Valor Agregado.

	9:00 a 14:00	5,500	6,200	6,400	7,200
	14:00 a 17:00	5,800	6,500	6,700	7,600
	Not. Vesp.	7,200	8,000	8,200	9,200
	17:00 a 19:00	5,900	6,600	6,800	7,700
	19:00 a 20:00	6,900	7,700	7,900	8,900
	20:00 a 21:00	7,700	8,600	8,800	9,900
	21:00 a 24:00	8,100	9,000	9,200	10,400
	Not. Noct.	14,300	15,900	16,300	18,300
	Not. TD	14,300	15,900	16,300	18,300
Sábado	6:00 a 9:00	3,900	4,400	4,500	5,100
	9:00 a 14:00	4,800	5,400	5,600	6,300
	14:00 a 17:00	5,200	5,800	6,000	6,800
	17:00 a 19:00	5,700	6,400	6,600	7,400
	19:00 a 21:00	6,500	7,300	7,500	8,400
	21:00 a 24:00	7,700	8,600	8,800	9,900
Domingo	6:00 a 10:00	2,100	2,400	2,500	2,800
	10:00 a 14:00	4,900	5,500	5,700	6,400
	Más Deporte	7,600	8,500	8,700	9,800
	14:00 a 17:00	5,700	6,400	6,600	7,400
	17:00 a 19:00	6,500	7,300	7,500	8,400
	Acción	8,400	9,400	9,600	10,800
	19:00 a 21:00	7,500	8,400	8,600	9,700
	21:00 a 24:00	8,700	9,700	9,900	11,100
	La Jugada	14,300	15,900	16,300	18,300

CANAL 5 (Target hogares) COSTO POR PUNTO DE RATING					
10 segundos PLAN ANTICIPADO					
	Horario	1er. trimestre	2do. trimestre	3er. trimestre	4to. trimestre
Lunes a Viernes	6:00 a 13:00	2,200	2,500	2,600	3,000
	13:00 a 16:00	2,500	2,800	2,900	3,300
	16:00 a 19:00	3,700	4,200	4,300	4,900
	19:00 a 21:00	5,200	5,800	6,000	6,800
	21:00 a 24:00	8,300	9,300	9,500	10,700
Sábado	6:00 a 9:00	2,000	2,300	2,400	2,700
	9:00 a 13:00	3,600	4,000	4,100	4,600
	13:00 a 16:00	3,700	4,200	4,300	4,900
	16:00 a 20:00	5,500	6,200	6,400	7,200
	20:00 a 24:00	7,500	8,400	8,600	9,700
Domingo	6:00 a 9:00	1,900	2,200	2,300	2,600

	9:00 a 12:00	3,200	3,600	3,700	4,200
	12:00 a 16:00	4,700	5,300	5,500	6,200
	16:00 a 20:00	5,500	6,200	6,400	7,200
	20:00 a 24:00	7,500	8,400	8,600	9,700

CANAL 2 (Target hogares) COSTO POR PUNTO DE RATING					
20 segundos PLAN ANTICIPADO					
	Horario	1er. trimestre	2do. trimestre	3er. trimestre	4to. trimestre
Lunes a Viernes	6:00 a 9:00	6,800	7,600	7,800	8,800
	Not. Mat.	9,000	10,000	10,200	11,500
	9:00 a 14:00	8,800	9,800	10,000	11,200
	14:00 a 17:00	9,200	10,300	10,600	11,900
	Not. Vesp.	11,400	12,700	13,000	14,600
	17:00 a 19:00	9,400	10,500	10,800	12,100
	19:00 a 20:00	10,900	12,100	12,400	13,900
	20:00 a 21:00	12,300	13,700	14,000	15,700
	21:00 a 24:00	12,900	14,400	14,700	16,500
	Not. Noct.	22,800	25,400	26,000	29,200
	Not. TD	22,800	25,400	26,000	29,200
Sábado	6:00 a 9:00	6,100	6,800	7,000	7,900
	9:00 a 14:00	7,600	8,500	8,700	9,800
	14:00 a 17:00	8,300	9,300	9,500	10,700
	17:00 a 19:00	9,000	10,000	10,200	11,500
	19:00 a 21:00	10,400	11,600	11,900	13,400
	21:00 a 24:00	12,300	13,700	14,000	15,700
Domingo	6:00 a 10:00	3,300	3,700	3,800	4,300
	10:00 a 14:00	7,700	8,600	8,800	9,900
	Más Deporte	12,100	13,500	13,800	15,500
	14:00 a 17:00	9,100	10,200	10,500	11,800
	17:00 a 19:00	10,400	11,600	11,900	13,400
	Acción	13,400	14,900	15,200	17,100
	19:00 a 21:00	11,900	13,300	13,600	15,300
	21:00 a 24:00	13,800	15,400	15,800	17,700
La Jugada	22,800	25,400	26,000	29,200	

CANAL 5 (Target hogares) COSTO POR PUNTO DE RATING

20 segundos PLAN ANTICIPADO					
	Horario	1er. trimestre	2do. trimestre	3er. trimestre	4to. trimestre
Lunes a Viernes	6:00 a 13:00	3,500	3,900	4,000	4,500
	13:00 a 16:00	4,000	4,500	4,600	5,200
	16:00 a 19:00	5,800	6,500	6,700	7,600
	19:00 a 21:00	8,200	9,200	9,400	10,600
	21:00 a 24:00	13,200	14,700	15,000	16,800
Sábado	6:00 a 9:00	3,200	3,600	3,700	4,200
	9:00 a 13:00	5,700	6,400	6,600	7,400
	13:00 a 16:00	5,900	6,600	6,800	7,700
	16:00 a 20:00	8,700	9,700	9,900	11,100
	20:00 a 24:00	11,900	13,300	13,600	15,300
Domingo	6:00 a 9:00	2,900	3,300	3,400	3,900
	9:00 a 12:00	5,000	5,600	5,800	6,500
	12:00 a 16:00	7,500	8,400	8,600	9,700
	16:00 a 20:00	8,700	9,700	9,900	11,100
	20:00 a 24:00	11,900	13,300	13,600	15,300

Al igual que la televisora del Ajusco, las tarifas se incrementan en un 25% cuando es final de telenovela, asimismo se incrementan de acuerdo al evento específico a transmitir. De tal manera, en la cadena Televisa, el Estado paga generalmente por un *spot* de veinte segundos en horario estelar en canal 2 (ya que el tiempo fiscal nunca se ejerce en horarios estelares ni en programaciones especiales de alto costo), la cantidad de **\$248,400.00 M.N.²⁰**, y la cifra puede ir en aumento. Un claro ejemplo de los altos costos que eroga el Estado en anuncios publicitarios, al mismo tiempo que abdica a favor de los concesionarios un ejercicio del tiempo fiscal que implique un verdadero beneficio económico para el Estado; lo constituyó el *spot* con duración de veinte segundos que fue transmitido en ambas televisoras en sus canales de mayor audiencia, el mes de marzo de 2007 mediante el cual el Presidente de la República Felipe Calderón dio a conocer la aceptación por el Poder Legislativo Federal a las reformas a la Ley del I.S.S.S.T.E., tan solo segundos antes de que diera inicio el partido de la Selección Mexicana contra la Selección Venezolana.

²⁰ Cifra considerando un *spot* de 20 " transmitido en horario estelar de lunes a viernes dentro de la programación normal, con 15 puntos de *rating*.

En tal orden de ideas, si tomamos en consideración que por partidos de fútbol soccer las tarifas se incrementan hasta en un cien por ciento, sobre todo cuando el partido es de la selección nacional y que las tarifas de por sí incrementadas, se incrementan en un 25% más cuando el anunciante solicita que su *spot* sea colocado en un momento específico de la programación, como en este caso que fue segundos antes de que diera inicio el partido de soccer; es posible concluir que las cifras que pagó el Ejecutivo Federal por dicho anuncio fueron no solo elevadas, sino estratosféricas; implicando grandes erogaciones para el Estado, que se ha negado a ejercer de forma plena el tiempo fiscal, ya que los concesionarios son quienes realmente determinan en que horarios de entre las 6:00 y las 24:00 se transmiten los *spots* gubernamentales; por supuesto jamás en horarios estelares y mucho menos en programas especiales.

Ahora bien, si se toma en consideración que los tres Poderes de la Unión, así como los Partidos Políticos y otras dependencias transmiten anuncios publicitarios, para fines de comunicación social, es posible afirmar que las cifras que eroga el Estado y en realidad todos los mexicanos por tal concepto, son muy altas, pudiendo destinarse tales recursos a programas sociales. En contraparte, a pesar de que el tiempo fiscal se ejerce en su totalidad, según informes de la Secretaría de Hacienda, la ley es omisa en señalar verdaderos parámetros para fijar los horarios de transmisión, por lo que los concesionarios jamás aceptan que se ejerza durante horarios triple AAA, debiendo pagar el Estado por los anuncios publicitados en tales espacios; asimismo, tampoco se establece bajo que parámetros se realizará la estimación económica del tiempo fiscal, ya que en los informes de la autoridad hacendaria es imposible saber como determinó el valor económico al tiempo fiscal ejercido por el Estado, sobre todo cuando la estimación monetaria que realiza es completamente alejada de las tarifas reales.

En tal orden de ideas, es inconcuso que el tiempo fiscal debidamente regulado constituiría un beneficio económico para el Estado; sin embargo, existen problemas de inconstitucionalidad al haberse modificado la base y la tasa del impuesto para establecerse el tiempo fiscal, y una vez establecido

existen demasiadas lagunas en la legislación que no permiten que pueda considerarse como una fuente de recaudación efectiva para el Estado, ya que si bien es cierto el tiempo fiscal es ejercido en su totalidad por los distintos entes públicos, éste no es plenamente ejercido al transmitirse los horarios gubernamentales en horarios de escasa y mediana audiencia, gastándose en contraparte grandes sumas de dinero para anuncios gubernamentales.

Por lo que, para ser considerado como una fuente de recaudación efectiva, resulta necesario subsanar los problemas de inconstitucionalidad, estableciéndose un régimen mixto dentro de la ley, en el cual el pago del impuesto por el servicio de radiodifusión se realice una parte en efectivo y otra en especie; y posteriormente definirse de manera detallada todas las aristas para el pago en especie, como lo es el tiempo fiscal.

En tal orden de ideas, como se encuentra regulado en la actualidad el tiempo fiscal no constituye una fuente de recaudación efectiva para el Estado, ocasionando que a pesar de su ejercicio por los diferentes entes públicos el Estado gaste grandes cantidades por tiempo de transmisión de anuncios publicitarios gubernamentales; tiempos a los que en teoría tiene derecho el Estado.

V. Sanciones aplicables ante el incumplimiento en el pago del impuesto

El párrafo tercero de la fracción II del Decreto de 10 de octubre de 2002, señala que en caso de incumplimiento en el pago del impuesto del servicio de radiodifusión, éste deberá ser cubierto de “...*acuerdo con las disposiciones fiscales relativas al pago de contribuciones...*”; esto es, en efectivo de conformidad a la tasa original del 25%, “... *y, en su caso, se exigirá a través del procedimiento administrativo de ejecución...*”. No obstante, tal disposición es letra muerta, ya que ante años y años de evasión, jamás ha sido aplicada.

En cuanto a las sanciones, el decreto no señala absolutamente nada al respecto; por lo que resulta necesario remitirse a la Ley Federal de Radio y Televisión, la cual en su artículo 101 señala que:

“Artículo 101. Constituyen infracciones a la presente ley:...

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

De conformidad a la fracción XXII del artículo citado, al referirse “u otros ordenamientos”, puede asumirse que es aplicable al “Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica”, ya que dentro del sistema jurídico mexicano no existe otro ordenamiento además del decreto que disponga tiempos de transmisión a favor del Estado, aparte de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Partiendo de lo anterior, es aplicable en caso de incumplimiento en el pago del impuesto del servicio de radiodifusión, por parte de las concesionarias de estaciones de radio y televisión, una multa de \$5,000.00 (Cinco Mil Pesos 00/100 M.N.) a \$50,000.00 (Cincuenta Mil Pesos 00/100 M.N.), según lo establecido por el artículo 103 de la propia Ley Federal de Radio y Televisión; lo que no constituye un verdadero medio sancionador por el incumplimiento de una disposición de índole tributaria, ocasionando que la evasión se siga presentando, al no existir medios para impedirlo y sancionarlo.

Ahora bien, la autoridad competente para imponer tales multas es la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, de conformidad con el artículo 51 del Reglamento respectivo, que reza:

“Artículo 51.- La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación impondrá las sanciones correspondientes por las violaciones a las disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión y de este Reglamento.”

Por su parte, el artículo 105 del ordenamiento legal en cita, señala que para la imposición de sanciones pecuniarias *“...la autoridad administrativa oirá previamente a los presuntos infractores...”* y por cuanto hace al monto de las mismas, el artículo 106 determina que *“... los importes mínimo y máximo establecidos se convertirán a días de salario mínimo general vigente en el*

Distrito Federal y Área Metropolitana, a razón de un día por cada diez pesos, teniendo en cuenta la fecha en que se cometió la infracción... En todo caso, la sanción se aplicará en consideración a la gravedad de la falta y a la capacidad económica del infractor”; lo que en la práctica no acontece, ya que aún cuando se impusiera una sanción pecuniaria a los infractores, en este caso los concesionarios, tomando como parámetro la multa más alta equivalente a cincuenta mil pesos, (considerando por supuesto su capacidad económica) la sanción pecuniaria ascendería a la cantidad de doscientos setenta mil pesos. En tal orden de ideas, las multas así como las sanciones pecuniarias por no transmitir los programas del Estado en ejercicio del tiempo fiscal, jamás se han aplicado, pero aun cuando se aplicaran, se debe considerar que los concesionarios cobran como mínimo casi el doble del monto correspondiente a la sanción pecuniaria más alta, por un *spot* gubernamental; por lo que resulta irrisorio el mecanismo sancionador existente.

En razón de lo anterior, es inconcuso que las sanciones no constituyen una medida coercitiva para lograr la observancia de la ley y en consecuencia el pago del impuesto del servicio de radiodifusión.

Doctrinariamente, si partimos de que la infracción, entendida como contravención fiscal, tiene como pena típica la pecuniaria, es posible afirmar que la multa, tiene una naturaleza eminentemente reparadora, con una doble función: disciplinaria y económica reintegradora²¹. Al respecto, en la exposición de motivos del Código Fiscal de la Federación se dijo:

“En cuanto a infracciones a las disposiciones fiscales, se establece su tipificación tomando en cuenta la materia que regula la disposición infringida y se señalan diversas reglas que permiten aplicar la multa correspondiente en función del momento en que sean cumplidas las obligaciones omitidas, la reincidencia o gravedad de la infracción, entre otros aspectos”.

En virtud de lo anterior, la multa señalada dentro de la Ley Federal de Radio y Televisión, no sólo en la práctica no cumple con su finalidad, sino que

²¹ Sánchez León, Gregorio, *Derecho fiscal mexicano*, 12ª ed., México, Cárdenas editor y distribuidor, 2000, p. 586.

en el caso que nos ocupa se desvirtúa totalmente su naturaleza reparadora, por lo que no sólo no se aplica sino que resulta inoperante.

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE REFORMAS

Mediante el decreto y el nuevo Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, publicados en el Diario Oficial de la Federación en su “edición vespertina”, de 10 de octubre de 2002, se produjo un perjuicio social grave, que deriva del nuevo modo de tratar los tiempos oficiales, especialmente en el caso que nos ocupa el detrimento del tiempo fiscal, lesionando las capacidades de comunicación no lucrativas de la sociedad. En cuanto al tiempo del Estado, el reglamento abrogado disponía, que la media hora al día que la ley obliga a los medios a poner a disposición del Estado, no podría dividirse en lapsos menores de cinco minutos. La nueva regulación reserva ese formato a veinte minutos. Los diez restantes deben destinarse a *spots* de menor duración, simples ráfagas que impiden la presentación de materiales que busquen alguna profundidad.

Respecto del tiempo fiscal, que pasó del 12.5 por ciento a 18 minutos al día en televisión y 35 en radio, equivalentes al 1.25 y 2.50 por ciento del tiempo diario de transmisión por estación, no cabe otra cosa que decir más que afirmar que la Cámara Nacional de Radio y Televisión (CIRT) se apresta a combatir el tiempo fiscal, hasta suprimirlo. Esto, aunado a que dicho tiempo fiscal no constituye un medio de recaudación efectiva debido en primer lugar a los vicios de inconstitucionalidad existentes desde que fue creado, que subsisten en la actualidad; y en segundo lugar, debido a que una vez instituido, existen grandes lagunas para su debida y real aplicación. Por lo que resulta necesario subsanar tales vicios de origen, reformando la ley de 1968 a efecto de que contemple y regule el pago en especie existente, o bien, concebir la existencia de un régimen mixto para el pago del impuesto, estableciéndose reglas claras por cuanto hace al tiempo fiscal y abrogando el Decreto de 10 de octubre de 2002.

Este impuesto *sui generis* sin duda, no debe ser suprimido, sino revisado en un marco general de necesidades sociales de difusión y considerando la naturaleza jurídica de los medios electrónicos, debiendo señalarse de forma clara que el servicio de radiodifusión es un servicio público por ser un área estratégica y de interés público. Asimismo, es claro que la industria de la radio

y la televisión deben cubrir el derecho respectivo por el uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico, debiendo de igual forma revisarse y encuadrarlo en el marco de las nuevas tecnologías, ya que ante la utilización del espectro analógico se estaría en peligro de quedar automáticamente eliminado el llamado derecho de antena.

En tal orden de ideas, es claro que la radio y la televisión, deben pagar un derecho por el uso y explotación del espectro radioeléctrico del país, que de hecho no pagan, al encontrarse injustificada e inequitativamente exentas dentro de la Ley Federal de Derechos. De hecho, en cualquier país del mundo los que usan y aprovechan el espacio aéreo le retribuyen en efectivo al Estado. Hoy mismo en México, el que usa el espectro radioeléctrico paga un derecho por el uso y aprovechamiento de un bien del dominio directo de la Nación, de conformidad con el artículo 239 de la Ley Federal de Derechos, con excepción claro está de la radio y la televisión. Igualmente resulta claro, que no debe confundirse dicho derecho por el uso y aprovechamiento del espectro radioeléctrico, con el impuesto consistente en el tiempo fiscal, ya que en este último caso se está ante un impuesto al gasto que realizan los usuarios del servicio de radiodifusión –causantes del impuesto- y en el cual los concesionarios de estaciones de radio y televisión son únicamente retenedores por obligación *ex lege*.

Al respecto, en el marco de las mesas de diálogo para la reforma integral de los medios, así como dentro de las propias Cámaras, tanto de Senadores como de Diputados, hubo propuestas diversas en torno al tiempo fiscal; destacando como punto toral la importancia del tiempo fiscal para fines no sólo de recaudación sino de comunicación social, y teniendo como punto convergente que el tiempo fiscal se incorpore al concepto de tiempo del Estado y se incluya en consecuencia dentro de la Ley Federal de Radio y Televisión y su respectivo Reglamento, desapareciendo en consecuencia como impuesto.

De esta forma, dentro de la mesa central, el Dr. Javier Esteinou propone que *“para equilibrar la existencia y el uso del llamado tiempo de Estado en los medios de información colectivos en la nueva Ley Federal de Radio y Televisión, es necesario, por una parte, incrementar de 30 a 60 minutos el*

espacio gratuito que por ley le corresponda al Estado mexicano para difundir sus mensajes, pues se perdieron 162 minutos en TV y 145 minutos en radio, con la emisión del antidemocrático decreto del 10 de octubre del 2002. Por otra parte, se deben definir con precisión los criterios para la distribución de los mismos, los cuales deberán proporcionar una ventana de acceso a los tres poderes de la unión, a los órganos autónomos, a los partidos políticos y particularmente a los estados y municipios de la República. Esto será, sin duda, un cambio significativo en el actual uso exclusivo de ese tiempo por parte del Ejecutivo federal y así se materializará la verdadera concepción que involucra al tiempo de Estado de manera plural, amplia y descentralizada.”¹

De igual manera, las propuestas provenientes tanto de la anterior Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores, consisten básicamente en abrogar la Ley del impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público, así como el Decreto de 10 de octubre de 2002, y reformar el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, para que el tiempo del Estado quedé en 60 minutos, resultado de los 30 minutos contemplados en la actualidad y 30 minutos del tiempo fiscal, producto de una conversión menos extrema de las 3 horas o 180 minutos que constituían el tiempo fiscal hasta el 9 de octubre de 2002.

No obstante, en nuestra opinión contrario a las propuestas señaladas, es oportuno plantear una nueva ley que contemple todas las aristas del impuesto especial sobre el servicio de radiodifusión, dentro de la cual se propone establecer un régimen mixto para el pago del impuesto, una parte en efectivo y otra en especie mediante el tiempo fiscal, debiendo señalarse reglas claras para la distribución de dicho tiempo procurando la desconcentración federal con el fin de permitir la utilización del mismo en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), así como en sus tres ámbitos públicos (ejecutivo, legislativo y judicial), asimismo contemplar los contenidos autorizados en el ejercicio del tiempo, la fijación de horarios considerando horarios de mayor audiencia, tratando de guardar un equilibrio y sin afectar la estabilidad económica de los concesionarios, pero señalando parámetros reales para que

¹ Esteinou Madrid, Javier, “Elementos jurídicos básicos para una nueva Ley Federal de Radio y Televisión”, *Razón y Palabra*, México, número 43, p. 20

en verdad sea una distribución proporcional y equitativa para el Estado; así como los parámetros reales que se utilizarán para equiparar dicho tiempo fiscal a un ingreso económico para el Estado, que pueda ser no sólo considerado en la Ley de Ingresos de la Federación, sino validado por cualquier persona que requiera de la información.

Algunos detractores del tiempo fiscal pueden argumentar que debe eliminarse, ya que en los hechos nunca se usó la totalidad del mismo; cuando más fue utilizado, en la época de Echeverría, apenas se cubría un 30 por ciento del total. En los sexenios recientes esa disposición ha quedado reducida a casi nada, debido a las reformas realizadas el sexenio pasado. En esta tesitura, los defensores del impuesto pueden señalar que para evitar la evasión, se respete la tasa y base establecidas en la ley de 1968. No obstante, las necesidades de comunicación social son innegables, así como los altos costos de las campañas publicitarias gubernamentales que se pagan del erario público. Sin embargo, también es innegable la necesidad de encontrar medios de financiamiento para el Estado a efecto de dar cumplimiento a otras necesidades sociales prioritarias; por lo que es la razón de proponer un régimen mixto que se adecue a las necesidades económicas y sociales del país.

La sociedad tiene necesidades de difusión más allá del mercado. A satisfacerlas debe servir el uso de un tiempo fiscal de menor extensión, pero utilizable con recursos líquidos que la propia industria provea.

I. Mesas de diálogo: el proyecto de reformas

Como resultado de las mesas de diálogo instaladas por la Secretaría de Gobernación para la Revisión Integral de la Legislación de los Medios Electrónicos, con el objetivo de definir una propuesta de reforma integral de la legislación de los medios electrónicos, en las que intervinieron representantes de la industria, servidores públicos, especialistas, académicos y representantes de organizaciones sociales; con fecha seis de junio de dos mil cinco, se

presentó por el entonces Senador Javier Corral Jurado del Partido Acción Nacional y Raymundo Cárdenas Hernández del Partido de la Revolución Democrática, a nombre de otros sesenta y cuatro Senadores, en uso de la facultad conferida por la fracción II del artículo 71 de nuestra Carta Magna, la iniciativa con proyecto de Decreto de Ley de Radio y Televisión, ante las Comisiones de Gobernación, Estudios Legislativos y Comunicaciones y Transportes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Uno de los principales ejes de la reforma, se traduce en considerar la función social de los medios electrónicos, a través de la regulación y vigilancia del Estado respecto la radio y televisión, como un servicio de interés público y no solamente del uso del espectro eléctrico por parte de los concesionarios, como un bien del dominio directo de la Nación. En tal sentido, el Estado en aras del bien común, debe regular y buscar la prestación eficiente y democrática del servicio, más allá de la forma tecnológica en que se transmitan las señales.

En cuanto a las autoridades reguladoras, un punto importante consistía en establecer el Consejo Nacional de Radio y Televisión como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, otorgándole verdadera autonomía e independencia con el fin de acotar la discrecionalidad política. Mantiene su integración colegiada, integrado por consejeros independientes, designados por el Presidente de la República con la participación de la Cámara de Senadores, con la facultad de objetar alguna o todas las designaciones.

La anterior propuesta que se consignaba dentro del Título Segundo, era de gran importancia en el caso del impuesto del servicio de radiodifusión y el consecuente tiempo fiscal; toda vez que dentro de las facultades de dicho Consejo, diseñado como un órgano fuerte que realizaría las principales funciones gubernamentales con respecto al sector de una manera mas independiente, se encontraban las de: administrar el espectro radioeléctrico para la prestación del servicio; vigilar el cumplimiento de la ley en materia de los contenidos de la programación; **imponer sanciones a los prestadores del servicio; administrar y distribuir los tiempos del Estado**, entre otras.

De conformidad a la propuesta de reformas, la regulación de los tiempos oficiales, se encontraba en el Título Séptimo “De la Programación”, introduciendo reformas importantes en materia de tiempos oficiales, ya que se eliminaba el tiempo fiscal para incrementar el tiempo de Estado, de 30 a 60 minutos diarios. Este tiempo sería utilizado por los diversos órganos que integran al Estado mexicano para la difusión de campañas de interés público, temas educativos, culturales de orientación social e información de interés público. En tal virtud, en realidad no se trataba de un incremento de 30 minutos al tiempo del Estado, sino una integración de los tiempos oficiales existentes, ya que la Ley del impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público de 1968, así como el Decreto de 10 de octubre de 2002 serían abrogados por las reformas a la Ley de Radio y Televisión.

En tal orden de ideas, la propuesta básicamente consistía en eliminar la figura del impuesto del servicio de radiodifusión y en consecuencia el tiempo fiscal, en razón de que su cobro se ha hecho de forma discrecional y unilateral por parte del Poder Ejecutivo, por lo que en lugar de implementar el tiempo fiscal se incrementa al doble el tiempo del Estado, ya que dada la naturaleza del tiempo fiscal sería muy cuestionable disponer, desde la Ley de Radio y Televisión, la forma en que debería ser utilizado. En consecuencia, el dictamen establecía en su artículo segundo una adición al artículo tercero de la Ley del impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público, con la que se excluye a los concesionarios de radiodifusión de la obligación fiscal contenida en dicha ley, es decir, de pagar un impuesto del 25% sobre sus utilidades. Asimismo, el artículo segundo del dictamen derogaba el decreto de octubre de 2002.

A partir de lo anterior, el concepto de tiempos de Estado, se complementaba con espacios a disposición del Estado también en el servicio restringido, los cuales se encuentran ya determinados por el Reglamento vigente de Televisión y Audio Restringidos, que obliga a los concesionarios a proporcionar un número de canales determinado, de acuerdo a las características de la red; para uso de los órganos del Estado.

Igualmente, en el dictamen se establecían reglas claras y definidas para la utilización del tiempo del Estado en materia electoral, sobre todo en épocas electorales con la finalidad de garantizar la equidad en el desarrollo de la contienda política en la radio y la televisión, preservando el derecho de los electores a conocer las distintas ofertas partidistas.

En la realidad, tal equidad no puede existir ya que la propaganda electoral transmitida a través de los medios masivos se encuentra reservada para aquellos actores políticos con capacidad de hacer uso de importantes recursos financieros, o cuando las emisoras dan un trato discrecional en sus tiempos publicitarios a partidos y/o candidatos en menoscabo de otros contendientes y de los propios derechos políticos de los ciudadanos.

Así, la reforma incorporaba dos reformas fundamentales en materia de tiempos de estado y épocas electorales; la primera establecía que durante los noventa días previos al día de la jornada electoral en el caso de elección presidencial o de gubernaturas en las entidades federativas, y cuarenta y cinco días antes en el caso de los demás procesos electorales federal o local, el Consejo debería poner a disposición del Instituto Federal Electoral la totalidad del material a transmitir en ejercicio del tiempo del Estado, salvo los dispuestos para la difusión de mensajes referidos a la seguridad nacional y salud pública; y estos deberían ser destinados para la promoción del voto, así como de los partidos políticos para la promoción de sus candidatos y la difusión de sus plataformas electorales.

La segunda, señalaba que tratándose de propaganda electoral la radio y televisión sólo podrían transmitir la contratada por los órganos electorales, con el fin de garantizar que los prestadores del servicio no participaran de la disputa pública favoreciendo con tiempos o tarifas a partidos políticos o candidatos específicos.

a. Algunas reflexiones al respecto

El dictamen resultado de las mesas de diálogo, que no fue considerado en las reformas finales de la Ley Federal de Radio y Televisión, constituía un valioso esfuerzo en gran medida con éxito para solucionar los problemas existentes en torno a la legislación de los medios electrónicos, sin embargo no tan exitoso en la materia que nos ocupa.

Uno de los grandes aciertos, era partir de señalar claramente que la radio y televisión constituyen un servicio público concesionado, ya que se ha considerado hasta la fecha a la radiodifusión como un servicio de interés público, en razón de que el espacio territorial así como el espacio electromagnético son bienes del dominio directo de la Nación.

No obstante, si entendemos al Interés Público como el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado, ésta intervención debe expandirse a todos los ámbitos donde se considera que existe el interés público.

Por ello, la regulación y vigilancia del Estado, no tiene como origen solamente, el dominio inalienable de éste sobre el espectro radioeléctrico, sino el carácter prioritario y fundamental del servicio de interés público de la radio y televisión necesario para la comunicación, la información, expresión y formación de valores en la sociedad mexicana en un marco de pluralidad, democracia, respeto a los derechos fundamentales y el desarrollo educativo y cultural de la sociedad que deben quedar garantizados en la legislación moderna de un estado democrático.

Así, la integración del concepto de servicio público de radio y televisión, era verdaderamente acertada, ya que lo que se regula es el servicio prestado, independientemente del medio tecnológico por el que se preste, con lo que se fortalece la noción del interés público que tiene esta actividad; además, cumple un objetivo primordial: que la ley responda a los cambios tecnológicos que en la actualidad se están dando y que continuarán en los próximos años, los cuales

en muchas ocasiones implican que la radio y televisión se podrán escuchar y ver en espacios y aparatos receptores diversos, que en muchos casos, no recurrirán al uso de las frecuencias del espectro electromagnético. De esta forma, se consigue evitar que la ley sea rebasada por el desarrollo tecnológico.

Por otro lado, en lo que corresponde a los tiempos del Estado, nuevamente presentaba grandes aciertos: el Consejo Nacional de Radio y Televisión como un órgano en verdad autónomo, que garantice equidad en la distribución de dichos tiempos, otorgándole asimismo facultades de un órgano sancionador. No obstante, en ese rubro no hay nuevos avances, ya que las multas establecidas continúan alejadas de la realidad, desvirtuándose su naturaleza jurídica de sanción.

En cuanto al tiempo fiscal, la propuesta no era acertada, toda vez que como fue señalado en el primer capítulo, no es posible confundir el tiempo del Estado con el tiempo fiscal, ya que tienen una naturaleza jurídica distinta; por lo que al adicionar un artículo a la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos, con la finalidad de eximir a los concesionarios de su obligación fiscal, lo que se hace en realidad es una derogación velada del impuesto, sin establecer otro que redunde en una recaudación real traducida en un beneficio económico para el Estado.

Así, con el dictamen se pretendía eliminar el tiempo fiscal, subsanando lo anterior con el aumento del 100% del tiempo del Estado; sin embargo, éste tiempo no tiene una naturaleza fiscal, por lo que no sólo no debe confundirse con el tiempo fiscal, sino que no constituye un medio para la obtención de recursos que sean utilizables en otros rubros de interés nacional y no sólo la publicidad del Estado en sus distintos poderes.

II. Nueva Ley Federal de Radio y Televisión

La aprobación a la iniciativa para reformar la Ley Federal de Radio y Televisión, así como la de Telecomunicaciones, en 2006 por parte del Senado representó una claudicación del compromiso social del poder político frente a

los privilegios del poder mediático. Sobre todo, porque fue una ley, en el caso de la radio y la televisión, que no alcanzó consenso alguno, ya que ignoró por completo las reformas planteadas por diversos organismos sociales, centros académicos, asociaciones gremiales, así como entidades tales como el Instituto Federal Electoral, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Competencia, la Red Nacional de Televisoras Educativas y Culturales y la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; pese a que la propia Secretaría de Gobernación abrió un foro de consulta supuestamente tendiente a mejorar el diseño del proyecto legislativo.

Una vez aprobado por el Senado, la esperanza se volcó en la facultad de veto del Presidente Vicente Fox, apelando incluso a esa prerrogativa del titular del poder ejecutivo, infructuosamente, el entonces Secretario de Comunicaciones y Transportes, Arquitecto Pedro Cerisola y Weber, para que el Presidente Vicente Fox objetara las reformas a las Leyes Federales de Radio y Televisión, y de Telecomunicaciones, mejor conocidas como Ley Televisa. No obstante, el Presidente no sólo no estaba dispuesto a ejercer su facultad de veto, sino que apresuró el refrendo de las reformas, lo que no puede calificarse más que como uno de los actos de mayor sometimiento político al imperio mediático, así como un proceso de negociación política-electoral al que concurrieron en distintos momentos los tres principales partidos y sus candidatos presidenciales.

De hecho Fox fue uno de los propulsores de la ley Televisa, ya que en la víspera de la votación en el Senado el 30 de marzo de 2006; de varios senadores panistas que votarían en contra logró ubicar a uno de ellos en la abstención y corrigió el sentido negativo de otros dos. Por ello sonaron tan huecas, tan falsas sus palabras en CanCún, Quintana Roo, ese viernes 7 de abril de 2006, cuando a nombre de la nueva división de poderes, de la autonomía del Congreso y del avance democrático, felicitó las reformas, destacando el carácter "democrático" del proceso aplicado en su aprobación, al ser una ley que nadie impuso, como seguramente ocurrió -dijo- con la anterior, donde los gobiernos procedieron "a su modo y conveniencia".

Nada más alejado de la realidad, ya que tan sólo tres días antes, el 4 de abril había recibido de su Secretario de Comunicaciones 53 observaciones para vetar lo aprobado en el Congreso. La respuesta pública a ese dictamen técnico rayó en el cinismo: “El Presidente nunca conoció el oficio de la SCT”, declaró su vocero Rubén Aguilar, omitiendo un dato fundamental: La consejería jurídica con fecha 5 de abril - sólo unas horas después de haberlo recibido -, le regresó al Secretario Cerisola su oficio de observaciones porque nadie se las había pedido.

De esta manera, las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión se alejaron mucho a las necesidades y reclamos de distintos sectores de la sociedad.

Las reformas básicamente se enfocaron en el régimen de concesiones, fijando en veinte años el término de la concesión, con un refrendo no sujeto al procedimiento inicial, es decir, un refrendo prácticamente automático, modificando asimismo el procedimiento de otorgamiento de concesiones. Igualmente se reforma el artículo segundo para señalar a la radio y televisión como el servicio de radiodifusión, sin embargo se queda corta al seguirlo señalando como una actividad de interés público y no un servicio público.

Asimismo, otro de los temas importantes en la reforma fue el introducir en la nueva ley disposiciones para incluir las nuevas tecnologías digitales para el servicio de la radiodifusión; no obstante, los requisitos que se establecen acortan las posibilidades para que permisionarios y concesionarios distintos a los ya existentes accedan a dichas tecnologías y en consecuencia a ofrecer el servicio de radiodifusión.

En cuanto al tema que nos ocupa, los tiempos oficiales no fueron modificados, el tiempo del Estado continúa en 30 minutos y los artículos que lo regulan no se tocaron. Así como tampoco se modificaron los artículos relacionados con las sanciones ante el incumplimiento por parte de los concesionarios de transmitir la información otorgada por el Estado en ejercicio tanto del tiempo del Estado como del tiempo fiscal.

a. Algunas reflexiones al respecto.

Si bien el tema de esta investigación no lo es la Ley Federal de Radio y Televisión en su conjunto, no menos cierto es que debe hacerse algunos señalamientos en torno a las reformas a dicha ley, toda vez que conforman parte del marco jurídico que envuelve al tiempo fiscal, sobre todo en cuanto a contenido, el papel del Estado y las sanciones. De igual manera es importante señalar que el hablar de las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión en ocasiones se hace necesario hablar también de la Ley Federal de Telecomunicaciones, ya que regula ciertos aspectos del servicio de radiodifusión, convergiendo ambas legislaciones.

Así, con las reformas encontramos grandes desaciertos al hablar de la radio y televisión como un servicio de radiodifusión de interés público, mientras que en las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones, se define como un servicio público, ocasionando contradicciones entre dos legislaciones, de igual forma establece un doble régimen legal para los concesionarios, ya que prácticamente ellos eligen que ley aplicar, la de radio y televisión o la de telecomunicaciones, las cuales convergen en varios aspectos, ocasionando contradicciones legales, así como un Estado voluntariamente disminuido en su poder rector del espectro radioeléctrico.

Con las reformas se disminuye aparentemente el tiempo de las concesiones de treinta a veinte años, sin embargo esto resulta aparente al prácticamente establecer la perpetuidad a las concesiones ya otorgadas, con el refrendo automático, concediendo con esto un trato preferencial a los concesionarios ya existentes, sobre todo a los dominantes en el medio: Televisa y Televisión Azteca. Esencialmente, porque la nueva ley coarta la posibilidad de acceder a una concesión, imponiendo nuevos procesos de licitación con altos costos, lo cual impide el acceso al otorgamiento del servicio, creando un régimen de excepción que por otro lado, no quieren que se vea traducido en un régimen fiscal especial.

El objetivo de eliminar la discrecionalidad en las concesiones, no se cumplió, ya que con todo y las licitaciones, el otorgamiento de la concesión continúa siendo discrecional, propiciando un régimen de excepción, ya que solamente grupos económicamente fuertes pueden acceder al otorgamiento del servicio; e incluso últimamente hemos podido observar que ni siquiera esto, ya que los concesionarios dominantes del servicio de televisión, entiéndase Televisa y Televisión Azteca, manipulan los medios de difusión, por lo que ellos prácticamente controlan a quién deberá o no otorgárseles una concesión.

Como quedó señalado, en la materia de tiempos oficiales no hubo reforma alguna directamente; no obstante, sí de manera indirecta al poner en riesgo la rectoría del Estado sobre el espectro analógico con la aplicación de las nuevas tecnologías, abriendo la posibilidad a la inversión extranjera hasta en un cien por ciento cuando se utilicen servicios móviles para la propagación de señales de radiodifusión.

En tal orden de ideas, el nuevo Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión de 2002, lesiona lo dispuesto por el artículo 28 Constitucional, mismo que sirve de fundamento a las concesiones administrativas, en este caso para el uso, explotación y aprovechamiento del espacio aéreo nacional, al ser éste un área prioritaria que solamente puede ser concesionada a mexicanos, de conformidad al artículo 403 de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación; no obstante, los legisladores dejan de observar dicha disposición constitucional, dejando una puerta abierta para aquellos inversionistas extranjeros que quieran prestar servicios de radiodifusión mediante las nuevas tecnologías a través del espectro analógico, como si por el hecho de no utilizar el espectro radioeléctrico no se tratase mas de un área prioritaria para el Estado.

III. Puntos clave de una reforma integral

Es inconcuso que el tiempo fiscal es un ingreso en especie, que debe contribuir al gasto del mantenimiento del Estado, pero que en la actualidad no

constituye un medio de recaudación efectiva, ya que su aplicación se ha dejado al arbitrio prácticamente de los concesionarios, debido en gran manera a la flagrante inconstitucionalidad del acuerdo y posterior decreto que establecieron dicho pago en especie, así como las lagunas existentes en torno a la regulación específica del tiempo fiscal.

Aunado a lo anterior, con la disminución del tiempo fiscal de manera totalmente arbitraria e inconstitucional a partir del 10 de octubre de 2002, aprestándose a disminuir cada vez mas hasta desaparecer éste régimen fiscal especial que debe existir; es de concluir que es necesario realizar una reforma integral que persiga como finalidad primordial, lograr una recaudación efectiva que beneficie al Estado en torno a la radio y televisión, debiendo eliminarse de la Ley Federal de Derechos la exención existente a los concesionarios de estaciones de radio y televisión, por el derecho causado por el uso y aprovechamiento del espectro electromecánico. Asimismo se propone la abrogación de la Ley que establece el impuesto de 1968, ya que su terminología inclusive es confusa, estableciéndose una Ley del impuesto especial sobre servicios de radiodifusión, quedando vigente el espíritu del impuesto de 1968, con los mismos sujetos y objeto del impuesto, inclusive la base tributaria, pero concretándose un régimen mixto, en el cual una parte se pague en efectivo y otra en especie, mediante el tiempo fiscal. Debiendo en consecuencia regular el ejercicio efectivo de dicho tiempo por parte del Estado.

Así pues, considerando la naturaleza jurídica del tiempo fiscal y las implicaciones que conlleva, esta reforma implica dos marcos jurídicos fundamentales: la Ley del impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público, así como la Ley Federal de Radio y Televisión.

En primer lugar, ante la inconstitucionalidad tanto del Acuerdo de 1969 por el que se establece el tiempo fiscal como pago en especie del llamado impuesto del servicio de radiodifusión, el cual ha sido abrogado; como del Decreto de 10 de octubre de 2002, es necesario expedir una nueva Ley denominada "Ley del impuesto especial sobre el servicio de radiodifusión", por medio de la cual se abroge la Ley del impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público, así como el Decreto de 10 de octubre de 2002, a

efecto de que dicha ley sirva de marco jurídico que regule todas las aristas de un régimen mixto y por consiguiente del tiempo fiscal.

No obstante, como ya se mencionó debido a las características del tiempo fiscal, esta nueva ley encuentra interrelación con el marco jurídico de la radio y televisión, por lo que también resulta necesario hacer reformas tanto a la Ley Federal de Radio y Televisión como en su respectivo Reglamento. Ahora bien, el propósito de este trabajo no es el analizar ni proponer reformas a todos los temas de interés y preocupación social que implica la regulación jurídica de los medios electrónicos, por lo que en este punto solamente se señalaran aquellas propuestas que tienen un vínculo directo con el tema que nos ocupa.

En tal orden de ideas, los temas importantes que deben ser considerados para una reforma integral en la materia, son los siguientes:

El servicio de radiodifusión.- Como ya fue señalado dentro del capítulo respectivo, el servicio de radiodifusión es de hecho un servicio público, por lo que en ambas legislaciones debe establecerse tal carácter. Este punto resulta vital para el tema que nos ocupa, ya que en el caso de los derechos, estos deben encontrar su fundamento no sólo en el uso y aprovechamiento del espectro electromagnético como bien del dominio directo de la Nación, ya que de ser así los avances tecnológicos sobrepasarían a la ley, tomando en cuenta que en algunos años la transmisión de señales será tan sólo a través del espectro analógico, eliminándose de facto la causa del impuesto. Si no, independientemente del medio por el cual se propaguen las señales de radiodifusión, se aprovecha un bien del dominio directo de la Nación: el espacio aéreo.

El tiempo fiscal.- La nueva ley que se propone, denominada del impuesto especial sobre el servicio de radiodifusión, debe establecer claramente que el causante del impuesto es el usuario del servicio y que los concesionarios son retenedores del impuesto, como ya previamente estaba establecido en la ley de 1968, cuyo pago sea en efectivo y en especie mediante el tiempo fiscal, regresando a la Nación algo de lo que se le quitó de forma arbitraria e inconstitucional con el decreto de 10 de octubre de 2002.

Ahora bien, en lo que respecta al tiempo fiscal, se propone aumentar a 30 minutos el tiempo fiscal en el caso de la televisión, continuando con los 35 minutos actuales para la radio; esto producto de una conversión más justa de los 180 minutos originales. La existencia de este régimen respondería a verdaderas necesidades de comunicación social por parte del Estado en todos sus niveles de gobierno y sus tres ámbitos públicos.

Por otro lado, se debe establecer que la parte pagadera en efectivo sea mediante la imposición de una tasa o bien una tarifa fija, que tome como base la misma estatuida en 1968.

En todo caso, para cualquiera de las opciones, es necesario delimitar reglas claras en torno al tiempo fiscal: su distribución, contenido, horarios así como su equivalente en ingreso económico para el Estado, para que pueda verse reflejado en la Ley de Ingresos de la Federación. Por lo que en tal orden de ideas los puntos a considerar son los siguientes:

Consejo Nacional de Radio y Televisión.- Actualmente el Consejo es quien funge como intermediario entre los concesionarios y el Estado, en distintos aspectos pero especialmente en la aplicación del tiempo fiscal, lo que debe continuar así. No obstante resulta necesaria la intervención de la representación popular en dicho Consejo, con voto y no solo con voz, ya que en la actualidad con las reformas de 11 de abril de 2006 a pesar de la supuesta ciudadanización, en realidad la participación ciudadana tiene voz pero no voto.

De esta manera el Consejo con una verdadera participación ciudadana, sería el órgano colegiado encargado de aplicar el tiempo fiscal, distribuyéndolo entre los distintos entes públicos y verificando el contenido del material proporcionado. Asimismo sería el órgano encargado de imponer sanciones ante el incumplimiento por parte de los concesionarios por cuanto hace a las transmisiones en ejercicio del tiempo fiscal; de igual manera en virtud de su función filtro entre concesionarios y Estado, sería el encargado de informar de forma semestral tanto a la Secretaría de Hacienda como a la Cámara de Diputados, de la aplicación del tiempo fiscal.

Horario de transmisión.- La disposición actual señala que las transmisiones del tiempo fiscal, serán dentro del horario de las seis de la mañana, a las doce de la noche, lo que deberá continuar. No obstante, también deberá señalarse que el veinte por ciento de dicho tiempo podrá transmitirse dentro del horario prime time, o llamado triple A, es decir, cuando los niveles de audiencia son mayores; distribuyéndose un cuarenta por ciento restante de forma proporcional y equitativa en la programación matutina y el otro cuarenta por ciento restante en la programación vespertina, excluyendo el horario triple A.

Ahora bien, a efecto de que el Estado haga uso de dicho tiempo, el Consejo deberá avisar y entregar el material a transmitir con treinta y seis horas de anticipación, para no dañar la estabilidad económica de los concesionarios.

Distribución del tiempo fiscal.- Acorde con el principio de la división de poderes y el federalismo, estos deben ser los ejes sobre los que gire nuestro sistema político, por lo que el tiempo fiscal que se debe poner a disposición del Estado, implica su distribución en forma proporcional y equitativa entre los diversos órganos que componen al Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), en sus órdenes federal, estatal y municipal.

Por lo que se propone la siguiente distribución: 20 por ciento al Poder Ejecutivo Federal; 20 por ciento al Poder Legislativo Federal, asignándose en partes iguales a la Cámara de Diputados y a la de Senadores; 10 por ciento al Poder Judicial Federal; 25 por ciento a las Entidades Federativas en cantidades iguales; y el 25 por ciento restante a los Entes Públicos Federales, tales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Universidad Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana entre otros.

Contenido de las transmisiones.- En cuanto al contenido, se debe establecer que en ningún caso podrá utilizarse el tiempo fiscal con fines de promoción de la imagen institucional de los entes públicos, excepto en aquellas que por la naturaleza de sus funciones así lo requieran.

Material a transmitir.- Los entes públicos en ejercicio de su participación del tiempo fiscal, deben proporcionar el material a transmitir con un mes de anticipación al Consejo Nacional de Radio y Televisión, para que este verifique que el contenido del material sea acorde con lo establecido en ley, y pueda a su vez proporcionar dicho material a los distintos concesionarios.

Asimismo, cada ente público al entregar su material a transmitir puede sugerir al Consejo el horario de transmisión, señalando la importancia del material para la comunicación social; sin embargo, el Consejo será quien determinará el horario de transmisión tomando en consideración las necesidades de difusión señaladas por cada ente.

Aplicación del tiempo fiscal.- El tiempo fiscal podrá dividirse en bloques de 20 o 30 segundos para la transmisión de anuncios gubernamentales con formato de “spot”, pudiendo utilizar la totalidad del tiempo en programación continúa; lo anterior, para asegurar que el Estado pueda hacer uso de dicho tiempo para transmitir material con mayor contenido de fondo.

Determinación económica.- Es de gran relevancia que dentro de la ley, se establezcan los parámetros bajo los cuales se va a determinar el monto económico al que equivale el tiempo fiscal, a efecto de que dicha estimación se incluya dentro de la Ley de Ingresos de la Federación, así como el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sanciones por el incumplimiento.- Se deben establecer multas bien definidas para el caso de incumplimiento en el pago en especie del impuesto, multas que se determinen dentro de la propia ley y que constituyan verdaderamente una sanción para los concesionarios que incumplan.

Dichas multas tienen que ir acorde a la realidad, estableciendo sanciones realmente efectivas como la suspensión temporal, o definitiva o inclusive la revocación de la concesión en caso de reincidencia

De esta manera, se estaría estableciendo pautas para evitar verdaderamente la evasión fiscal por parte de los concesionarios.

Con tales puntos, se estaría asegurando que incluso concibiendo un régimen mixto, la parte que se cause en especie, mediante el tiempo fiscal, constituya un verdadero medio de recaudación que beneficie al precario fisco mexicano. Aunado a lo anterior, es necesario señalar que un régimen mixto permitiría al Estado allegarse de recursos económicos que se destinaran a programas de seguridad social, culturales o de otra índole.

CONCLUSIONES

Primera. La información es un derecho social y por tanto de interés público cuya naturaleza jurídica emana esencial y naturalmente de la población, por lo que la actividad que desarrollan los medios de comunicación debe ser considerada como un servicio público.

Segunda. Las empresas concesionarias de estaciones de radio y televisión, además de ser contribuyentes del régimen general de las personas morales, deben cubrir un derecho por el uso y aprovechamiento de un bien del dominio directo de la nación, como lo es el espectro electromagnético, por el cual se propagan las ondas hertzianas encargadas de transmitir imágenes y/o sonidos.

Tercera. Están sujetas a un régimen fiscal preferente, en razón de que se encuentran exentas por disposición legal del derecho que deben pagar por el uso y aprovechamiento del espectro electromagnético, aunado a que en su carácter de retenedoras del llamado impuesto de transmisión, retienen el impuesto en efectivo y posteriormente por virtud de una disposición legal inconstitucional, lo enteran en especie mediante el tiempo fiscal.

Cuarta. El tiempo fiscal es en la actualidad el pago en especie del impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público; no obstante su establecimiento como pago en especie en 1969 y su posterior modificación en 2002, tienen vicios de inconstitucionalidad que deben ser subsanados.

Quinta. La naturaleza jurídica del tiempo fiscal, puede ser estudiada desde el punto de vista material, como la prestación misma que se exige al contribuyente dentro de la relación jurídico tributaria, es decir como impuesto en un *lato sensu*; así como desde el punto de vista formal, como el medio de cumplimiento de la obligación fiscal, es decir en *stricto sensu* como un pago.

Sexta. Desde el punto de vista material, constituye un impuesto, al gravar el gasto que realizan aquellas personas físicas o morales que contratan con las concesionarias de estaciones de radio y televisión, el servicio de

radiodifusión; siendo dichas concesionarias retenedoras del impuesto por disposición *ex lege*.

Séptima. Desde el punto de vista formal, constituye un pago en especie, ya que por virtud del tiempo fiscal se extingue la obligación tributaria establecida *ex lege*, sin que el contribuyente realice un pago en efectivo, es decir el cumplimiento de la obligación se realiza con un bien distinto a la moneda de circulación nacional.

Octava. Desde su establecimiento los concesionarios han tratado primero de evadir el pago del impuesto, aprestándose a disminuirlo cada vez más hasta desaparecerlo. Así resultado de negociaciones, los concesionarios obtuvieron un gran beneficio al reducirse el tiempo fiscal de 180 minutos a tan sólo 18 minutos para televisión y 35 para radio; causando en consecuencia un grave daño al erario tomando en consideración las cantidades que gasta el Estado por concepto de publicidad de los partidos políticos en periodos electorales, ya que el Estado aporta el financiamiento público para dichas campañas.

Novena. Las modificaciones al impuesto han sido inconstitucionales, al modificar elementos esenciales del impuesto: base y tarifa; originándose el tiempo fiscal con grandes lagunas jurídicas en torno a su aplicación, distribución, contenido y fijación de horarios. Por lo que es claro que debe emitirse una ley del impuesto especial sobre el servicio de radiodifusión, que establezca un régimen mixto, y abarque todos esos temas. Asimismo, en razón del vínculo tan estrecho con otros temas de la radiodifusión, es necesario incluir reformas en el marco jurídico del servicio de radio y televisión.

Décima. La realidad actual en torno a este régimen, se circunscribe a dos elementos contrastantes: las campañas publicitarias gubernamentales se pagan, al mismo tiempo que existe un impuesto que pudiera representar un gran beneficio económico para el Estado que ha sido inconstitucionalmente tergiversado, para estatuir el tiempo fiscal, que a su vez no se ejerce de manera adecuada. Lo anterior, aunado a su reducción ha implicado una abdicación por parte del Estado frente al poder mediático.

Décima primera. En virtud de las necesidades de comunicación social aunado con la necesidad de implementar el crecimiento económico, buscando fuentes de financiamiento para el Estado, es inconcuso que puede concebirse un régimen mixto para el pago del impuesto especial sobre el servicio de radiodifusión, mediante el cual se disminuya el monto del pago en especie, aunado a una tasa aplicable a la base consistente en la totalidad de los ingresos que perciban las empresas concesionarias por concepto del servicio concesionado prestado, y así establecer un impuesto que agregue liquidez al precario fisco mexicano.

Décima segunda.- En el caso de la parte pagadera en especie, se requiere legislar sobre la materia a efecto de regular los temas importantes para la aplicación del tiempo fiscal, entendiéndose: distribución del tiempo, horario de transmisiones, contenido de las transmisiones, material a transmitir, estimación económica del tiempo fiscal aplicado por semestre, así como sanciones en caso de incumplimiento. Reformas sin las cuales la aplicación del tiempo fiscal se deja al arbitrio de los concesionarios, en detrimento del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*. 5ª ed. actualizada. México. Porrúa. 1983.

Arrijo Vizcaino, Adolfo. *Derecho fiscal*. 5ª ed. México. Themis. 2000.

Ataliba, Geraldo. *Apuntes de ciencia de las finanzas, derecho financiero y tributario*. San Pablo. 1969.

Bejarano Sánchez, Manuel. *Obligaciones civiles*. 4ª ed. México. Colección Textos Jurídicos Universitarios. 1997

Chinchilla Marín. Carmen. *La radio-televisión como servicio público esencial*. Madrid. Tecnos. 1988.

Esteinou Madrid, Javier. "Elementos jurídicos básicos para una nueva Ley Federal de Radio y Televisión". *Razón y Palabra*. México. número 43.

Fernández, José Luis. *Derecho de la radiodifusión*. México. Olimpo. 1960.

Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*. 15ª ed. México. Porrúa. 1973.

Garza, Sergio Francisco de la. *Derecho financiero mexicano*. 25ª ed. México. Porrúa. 2003.

Giannini, Achille Donato. *Instituciones de derecho tributario*. Madrid. 1957.

Giuliani Fonrouge, Carlos M. *Derecho financiero*. 8ª ed. Buenos Aires. Desalma. 2003. vol. I.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario jurídico mexicano*. 14ª ed. México. UNAM. Porrúa. 2000. t. D-H, P-Z.

Margain Manatou, Emilio. *Introducción al estudio de derecho tributario mexicano*. México. Porrúa. 1996.

Modelo de Código Tributario para América Latina de la Organización de Estados Americanos – Banco Interamericano de Desarrollo, S.A.

Olivera Toro, Jorge. *Manual de derecho administrativo*. México. Porrúa. 1972.

Pina Vara, Rafael de y Pina, Rafael de. *Diccionario de derecho*. 22ª ed. México. Porrúa. 1996.

Ríos Granados, Gabriela. “Fiscalidad de la radio y la televisión en México: Un asunto de constitucionalidad”. *Derecho administrativo*. Fernández Ruíz, Jorge (coord.). México. IIJ-UNAM. 2005.

Sánchez de León, Gregorio. *Derecho fiscal mexicano*. 12ª ed. México. Cárdenas editor y distribuidor. 2000.

Serra Rojas, Andrés. *Derecho administrativo*. 6ª ed. México. Porrúa. 1974.

Valdés Costa, Ramón. *Curso de derecho tributario*. 3ª ed. Bogotá. Temis. 2001.

Vallado Miguel, Fausto Enrique. *Principios generales de administración tributaria*. México. Editorial PAC.

Villanueva, Ernesto. *Regulación jurídica de las libertades de expresión e información en México*. México. UNAM-IIJ. 1998.

Villegas B., Héctor. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. 6ª ed. Buenos Aires. Desalma. 1997.

CIBERGRAFÍA

Granados Chapa, Miguel Ángel. “10/10 no se olvida”. *Periódico am*. 10 de octubre de 2003. <http://www.am.com.mx>. Fecha de consulta 10 de noviembre de 2006.

Moncada, Jorge Francisco. “De la negociación al negocio”. *Vértigo*. <http://www.revistavertigo.com>. Fecha de consulta 8 de noviembre de 2006.

“Historia de la radio y televisión”. <http://www.cirt.com.mx>. Fecha de consulta 23 de noviembre de 2006.

<http://www.esmas.com./Televisa/plancomercial>. Fecha de consulta 1° de marzo de 2007.

<http://www.ife.gob.mx>. Fecha de consulta 14 de diciembre de 2006.

<http://www.tvazteca.com/corporativo/ventas>. Fecha de consulta 1° de marzo de 2007.

LEGISLACIÓN

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.

Ley Federal de Radio y Televisión, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1960, última reforma publicada del 11 de abril de 2006.

Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades; publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1° de julio de 1969.

Acuerdo por el que se constituye una Comisión Intersecretarial para utilizar el tiempo de transmisión de que dispone el Estado, en las radiodifusoras comerciales, oficiales y culturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de agosto de 1969.

Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de octubre de 2002, edición vespertina.

Dictamen de Nueva Ley Federal de Radio y Televisión del 6 de junio de 2005.

Reglamento de Radiocomunicaciones, Ginebra, Secretaría General de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, 1976.