



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

*LOS TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y
TELEVISIÓN*

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN DERECHO
P R E S E N T A:
LIC. IRENE EMILIA TREJO HERNANDEZ

DIRECTOR DE INVESTIGACIÓN:

DR. JOSÉ MANUEL VARGAS MENCHACA



CD. UNIVERSITARIA



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 mis padres y hermana por ser el motor de mi superación.

A Omar por su amor y paciencia.

Especial agradecimiento al Dr. José Manuel Vargas Menchaca, por creer en mí y otorgarme su respaldo.

A mi estimado amigo Hiram Melgarejo González quien con sus conocimientos electorales ayudó a la integración de esta investigación.

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

ÍNDICE

GLOSARIO.....	i
INTRODUCCIÓN.....	I
CAPÍTULO 1. LA RADIO Y LA TELEVISIÓN EN MÉXICO	
1.1. Antecedentes.....	2
1.2. La Radio y la Televisión: servicio público o actividad de interés público.....	12
1.3. Tiempos oficiales.....	21
1.3.1. Tiempo de Estado.....	22
1.3.2. Tiempo Fiscal.....	30
1.4. Obligaciones de los concesionarios y/o permisionarios en materia de tiempos oficiales.....	37
CAPITULO 2. MARCO LEGISLATIVO Y AUTORIDADES COMPETENTES DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN EN MÉXICO	
2.1. Marco Legislativo.....	44
2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	44
2.1.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.....	45
2.1.3. Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento.....	47
2.2. Autoridades competentes.....	48
2.2.1. Secretaría de Gobernación y Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía.....	48
2.2.2. Instituto Federal Electoral.....	49
CAPITULO 3. REFORMA CONSTITUCIONAL-ELECTORAL EN MATERIA DE TIEMPOS OFICIALES	
3.1. Régimen legal anterior a la reforma constitucional-electoral en materia de tiempos oficiales.....	54
3.1.1. Ley Federal Electoral de 1973.....	54

3.1.2. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977.....	56
3.1.3. Código Federal Electoral de 1987.....	58
3.1.4. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.....	60
3.2. Reforma constitucional-electoral.....	67
3.2.1. Decreto de reforma constitucional-electoral de 2007.....	70
3.2.2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2008.....	75

CAPITULO 4. CRÍTICA Y PROPUESTA EN EL USO DE LOS TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y TELEVISIÓN

4.1. Crítica en el uso de los tiempos oficiales en radio y televisión.....	87
4.2. Propuesta en el uso de los tiempos oficiales en radio y televisión.....	104

CONCLUSIONES.....	117
--------------------------	------------

MESOGRAFÍA.....	123
------------------------	------------

GLOSARIO

AM	Amplitud Modulada.
CFE	Comisión Federal Electoral.
CFE	Código Federal Electoral de 1987.
CIRT	Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión.
CNRT	Consejo Nacional de Radio y Televisión.
CPEUM	Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
COFIPE	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales.
CR	Comisión de Radiodifusión.
CRT	Comité de Radio y Televisión.
CRTC	Comisión de Radio, televisión y Cinematografía.
DDIM	Sistema de Distribución Digital de Información y Materiales para Radio y Televisión.
DEPPP	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.
DF	Distrito Federal.
DGRTC	Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
DSM	Días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
IFE	Instituto Federal Electoral.
IMER	Instituto Mexicano de la Radio.
INBA	Instituto Nacional de Bellas Artes.
IPN	Instituto Politécnico Nacional.
LFE	Ley Federal Electoral.
LFOPE	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.
LFRT	Ley Federal de Radio y Televisión.
LFT	Ley Federal de Telecomunicaciones.
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
OC	Onda Corta.
PAN	Partido Acción Nacional.
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación.
PRD	Partido de la Revolución Democrática.
PRI	Partido de la Revolución Institucional.
PT	Partido del Trabajo.
RARTME	Reglamento de Acceso a la Radio y Televisión en Materia Electoral.
RED	Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, A.C.
RLFRT	Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones en Radio y Televisión.
RLFRTIC	Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, relativo al Contenido de las Transmisiones en Radio y Televisión.
RISEGOB	Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
RSTAR	Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos.

SAT	Sistema de Administración Tributaria.
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
SFP	Secretaría de la Función Pública.
SEGOB	Secretaría de Gobernación.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SIMODI	Sistema de Monitoreo Digital de Señales de Radio y Televisión.
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
TND	Tárnava Notre Dame.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.

INTRODUCCIÓN

Como resultado de la polarización existente entre los partidos políticos y los medios de comunicación agudizada a partir del proceso electoral federal del año 2006, los grupos de poder que alcanzaron las Cámaras de Diputados y Senadores idearon la forma de equilibrar a su favor la balanza en esa lucha de poderes. Escudados en una retórica democrática y de apertura, los partidos políticos con representación en el Congreso dieron un golpe económico a los grandes consorcios mexicanos de las telecomunicaciones e incorporaron en esa lucha de poder al Instituto Federal Electoral.

La prohibición expresa a comprar y vender publicidad con fines políticos fue la carta de presentación de la reforma constitucional electoral concretada a finales del año 2007 y principios de 2008 así el supuesto ahorro en el gasto de las campañas políticas fue disfrazado con la utilización de los tiempos oficiales con fines de promoción político electoral. Se pretende impactar en la sociedad a tal grado que las preferencias electorales no sean el resultado de la influencia de los medios de comunicación o personajes ajenos a la contienda electoral, sin embargo, se considera actualmente un futuro muy lejano debido a la incredulidad y desinterés en los temas gubernamentales y electorales por parte de los gobernados.

Con la reforma constitucional electoral, los denominados tiempos oficiales (tiempo de Estado y tiempo fiscal) serán utilizados en tiempos de precampañas y campañas electorales como transmisiones exclusivas del Instituto Federal Electoral y de los partidos políticos correspondientes. La presente investigación a través del método documental y la teoría crítica del derecho pretende determinar desde el punto de vista exclusivamente administrativista que la reforma constitucional electoral 2007-2008 es deficiente, debido a que fusiona los tiempos oficiales sin tomar en consideración que el denominado tiempo fiscal es optativo su cumplimiento por parte de los concesionarios aunado al hecho de que sólo es una obligación de éstos mas no así de los permisionarios. El tiempo fiscal es considerado como un impuesto en especie a cargo de los concesionarios de radio y televisión además de ser opcional, luego

entonces, en la reforma constitucional electoral debió de especificarse que sólo se utilizarán los tiempos de Estado y que en temporada electoral se sumarían a los 30 minutos del tiempo de Estado 18 minutos más, pero sin que éstos sean de la modalidad de los tiempos fiscales por ser obligación fiscal solo a cargo de los concesionarios.

Cabe precisar que esta investigación no abarcará a fondo los aspectos electorales ni fiscales, ya que sólo serán mencionados como referencia y punto de partida para el análisis principal de los tiempos oficiales en radio y televisión. En ese sentido, el estudio consta de cuatro capítulos; el capítulo I denominado la radio y la televisión en México, comprende una breve cronología de los acontecimientos históricos de la radio y la televisión vinculados con la normatividad nacional desde sus inicios y hasta nuestros días, enfocándose principalmente a la implementación de los tiempos oficiales, su actividad de interés público y las obligaciones que derivan de los mismos por la utilización del espectro radioeléctrico concesionado o permissionado; el capítulo II denominado marco legislativo y autoridades competentes de la radio y la televisión en México es una descripción y estudio de las autoridades y legislación vigente en materia de radio y televisión, especialmente en tratándose de tiempos oficiales y su uso electoral; el capítulo III denominado reforma constitucional electoral en materia de tiempos oficiales es un análisis del régimen normativo anterior y el vigente respecto a la utilización de los tiempos oficiales en el ámbito electoral, así como las modalidades impuestas a estos a través del paso del tiempo; por último, el capítulo IV denominado crítica y propuesta en el uso de los tiempos oficiales en radio y televisión, es un razonamiento de los aciertos y desaciertos derivados del uso de los tiempos oficiales en la radio y la televisión principalmente lo referente a la reforma constitucional electoral 2007-2008, así como diversas propuestas de reforma a los principales ordenamientos que integran el marco normativo de los tiempos oficiales.

CAPÍTULO 1. LA RADIO Y LA TELEVISIÓN EN MÉXICO

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

El propósito del presente capítulo es dimensionar la presencia del Estado en los medios de comunicación a través de la implementación de los denominados tiempos oficiales los cuales han tenido diversas reformas normativas y cuyo objetivo principal es la difusión de temas educativos, culturales, sociales, políticos, deportivos, de orientación social y otros asuntos de interés general, tanto nacionales como internacionales, con los cuales la sociedad mexicana cuenta con información necesaria respecto a las acciones implementadas por el Estado en beneficio del interés público y la función social, no obstante de existir una inequitativa distribución de los mismos, debido a que el Ejecutivo Federal controla de manera discrecional su distribución mermando la incursión de los demás entes públicos en sus tres niveles de gobierno, aunado a la diversidad de normas y el irregular incumplimiento de la legislación en materia de radio y televisión.

1.1. Antecedentes.

La radiodifusión (radio y televisión abierta) tuvo sus inicios en experimentos realizados por particulares.¹ Posteriormente, el trabajo de los pioneros de la radio se lleva a cabo simultáneamente en diversos lugares de México, a veces con apoyo gubernamental o respondiendo a solicitud expresa de alguna dependencia del Poder Ejecutivo, y en otras por la iniciativa de particulares interesados en investigar sobre lo que en el primer lustro de los años veinte se conoce como radiotelefonía o telefonía inalámbrica.

En agosto de 1921 el General Álvaro Obregón, Presidente de la República, visita el Estado de Veracruz con motivo del centenario de la firma de los Tratados de Córdoba, mediante los cuales se oficializa la independencia de México y por primera vez, las transmisiones radiofónicas. En Monterrey, Nuevo León, el Ingeniero Constantino de Tárnava Jr., inicia las transmisiones regulares de una emisora a la que llama TND (Tárnava Notre Dame). De Tárnava había comenzado sus experimentos radiofónicos en 1919, pero es hasta dos años más tarde cuando logra difundir con regularidad en el horario de las 23:00 a las 24:00 horas. Para ese momento la posibilidad de utilizar una frecuencia radiofónica es prácticamente libre, pues no existía reglamentación alguna que lo impidiera. El número de equipos receptores es mínimo y, en ocasiones, quienes transmitían se enteraban de hasta dónde llegaban sus señales, o de la opinión que acerca de éstas tienen los eventuales radioescuchas, días o semanas después de que fueron emitidas, ya sea por comentarios o cartas que se les hacían llegar. Se utilizaba fundamentalmente la banda de Amplitud Modulada (AM), aunque algunas emisoras optan por la de Onda Corta (OC).²

¹ RAMÍEZ DE ARELLANO Y HARO, Rosa María, *Marco legal de la radiodifusión*, Serie de Estudios Jurídicos No. 30, Responsabilidad Social, Autorregulación y Legislación en Radio y Televisión, UNAM-III, México, 2002, pág. 60.

² Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, consultable en www.cirt.com.mx 2 de marzo de 2008.

Para 1922 “la radio había ocupado el lugar de honor en las casas mexicanas y nadie lograba resistirse al discurso —y la pedantería— del señor que desde un micrófono recomendaba comprarse un sombrero nuevo, ‘o ir en ese mismo instante hasta la esquina de tales calles’ (la frase es de Salvador Novo). La transformación del paisaje urbano entrañó, de modo inevitable, un cambio en las costumbres.”³ En 1923, “por vez primera es utilizada la radio como instrumento de propaganda política. El General Plutarco Elías Calles se dirigió al pueblo de México a través de los micrófonos de la CYB durante su campaña presidencial”⁴, estación radiodifusora con la que México inicia operaciones regulares y hoy en día es conocida por las siglas XEB, encontrándose agrupada en el Instituto Mexicano de la Radio (IMER), organismo público descentralizado que tiene a su cargo diversas estaciones radiodifusoras.⁵

El 6 de mayo de 1926 el gobierno del General Plutarco Elías Calles expide la Ley de Comunicaciones Eléctricas que reglamentaba diversas actividades, dentro de las cuales se encontraba la radiodifusión.⁶ Esta ley definió las instalaciones radiofónicas como aquellas que se establecerían para divulgar conferencias, conciertos y noticias de interés general; consideró a las estaciones de experimentación como aquellas que se dedicaran exclusivamente a trabajos de investigación científica de la radiocomunicación. Dicha ley no clasifica a las estaciones comerciales como aquellas que perciben ingresos económicos por la prestación de servicios, omitiendo alguna otra denominación como son las oficiales o las culturales. Quedaba prohibido transmitir noticias o mensajes cuyo contenido fuera contrario a la seguridad del Estado, al orden público, a las leyes del país y a la decencia del lenguaje o bien que causaran escándalo o atacarán en cualquier forma al gobierno o a la vida privada de las personas,

³ El Universal suplemento de Cultura CONFABULARIO del 11 de noviembre de 2006, consultable en http://www.eluniversal.com.mx/graficos/confabulario/especial_mauleon_nov11.htm 2 de marzo de 2008.

⁴ ZARUR OSORIO, Antonio. *El Estado y el modelo de televisión adoptado en México 1950-1988*, UAM, México, 1996, pág. 16.

⁵ *Ibidem*, págs. 15-16.

⁶ RAMÍEZ DE ARELLANO Y HARO, Rosa María, *Marco legal de la radiodifusión*, Ob. cit., pág. 60.

antecedentes que quedaron subsistentes en la actual Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT).⁷

En 1929 la Conferencia Internacional de Telecomunicaciones celebrada en Washington determina nuevos indicativos de llamada para las estaciones que prestan esta clase de servicios. A México, que en esta ocasión sí envía representantes a la Conferencia, le son asignados las siglas XAA hasta XPZ. La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP) decide distribuir así esos indicativos de llamada: XA, servicios de radiocomunicación para aeronaves; XB, servicios generales; XD y XF, telegráficos; XC, servicio marítimos; y XE, radiodifusión.⁸

El 18 de septiembre de 1930 inicia sus transmisiones la XEW, emisora que marca a la vez, el final de un periodo y el inicio de una nueva etapa en la historia de la radiodifusión mexicana. La W es la primera estación que desarrolla estrategias de publicidad para incidir en las costumbres y pautas de consumo cotidiano de la población, y la primera que entiende que para tener éxito económico, la radio tiene que convertirse en un referente cotidiano para las personas; la información, el entretenimiento y la compañía deben ser buscados por la gente en la radio. Éste era el gran secreto para atraer anunciantes; los empresarios debían entender que la radio sería en el futuro el gran medio de información y de entretenimiento, y que cualquier producto o servicio que ellos desearan lanzar al mercado, tenía que estar apoyado por la publicidad radiofónica.⁹

⁷ BERRUECOS GARCÍA, Adriana, *El estatuto jurídico de la radiodifusión (1923-1953)*, Estudios Jurídicos en Homenaje a Marta Morineau T.I: Derecho Romano, UNAM-IIIJ, México, 2006, pág. 84.

⁸ Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, consultable en www.cirt.com.mx 2 de marzo de 2008.

⁹ Idem.

En diciembre de 1930, fue inaugurada por el General Lázaro Cárdenas la estación radiodifusora del Partido Nacional Revolucionario XEFO siendo utilizada ampliamente en su campaña electoral por la Presidencia de la República.¹⁰

Ante el constante crecimiento de la radiodifusión, el Gobierno de la República comienza a emitir disposiciones legales para regular el funcionamiento de esta actividad. En 1931 se sustituye el régimen de permisos que operaba en los años veinte, por el de concesiones, más acorde a una actividad de tipo comercial que utiliza un bien del dominio de la nación, el espacio aéreo, “la radiodifusión fue regulada de manera incipiente por las Leyes de Vías Generales de Comunicación de 1931, 1932 y 1940”.¹¹ El 31 de agosto de 1931 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la Ley de Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, la cual definió a las radiodifusoras como aquellas establecidas para la explotación de propaganda comercial, mediante divulgación de conferencias, conciertos y servicios varios de interés general; las estaciones de experimentación, como aquellas dedicadas exclusivamente para fines de divulgación científica de la radiocomunicación y las radiodifusoras culturales como aquellas que de ninguna forma podían explotar comercialmente sus instalaciones y programación.¹²

El 25 de septiembre de 1931 se publicó en el DOF, el Decreto que establece el servicio de anuncios comerciales por radiodifusión en conexión con la Red Telegráfica Nacional, cuyo objetivo era incrementar la inserción de anuncios comerciales en la industria radiofónica. Mediante este servicio, aquellas personas o empresas que desearán transmitir anuncios comerciales a través de estaciones radiodifusoras ubicadas en lugares diferentes a los de su residencia, podían hacerlos llegar utilizando la red de Telégrafos Nacionales. En las oficinas de telégrafos, se cobraría al usuario la tarifa establecida por las radiodifusoras por la

¹⁰ ZARUR OSORIO, Antonio, *El Estado y el modelo de televisión adoptado en México 1950-1988*, Ob. cit., pág. 19.

¹¹ RAMÍEZ DE ARELLANO Y HARO, Rosa María, *Marco legal de la radiodifusión*, Ob. cit., pág. 60.

¹² BERRUECOS GARCÍA, Adriana, *El estatuto jurídico de la radiodifusión (1923-1953)*, Ob. cit., pág. 90.

emisión de los anuncios. A cambio de este servicio las estaciones pagarían a Telégrafos Nacionales, el 10% como mínimo del importe total de los anuncios que se contrataran por este medio, comprometiéndose a hacer publicidad gratuita de los servicios telegráficos. Claramente encontramos en este Decreto un antecedente del intercambio publicitario entre el Gobierno y la industria de la radiodifusión. Se puede inferir que el Gobierno Federal tenía plenamente comprendido la fuerte influencia que ejercía la radiodifusión entre la población mexicana, lo cual prevalece hasta nuestros días, en consecuencia, se decidió utilizar la fuerza del medio para promocionar un servicio a cargo del gobierno.¹³

En 1931 la televisión tuvo sus inicios en los Estados Unidos de Norteamérica operando básicamente bajo un criterio comercial. En 1934 el Ingeniero Guillermo González Camarena inició trabajos experimentales con la televisión en México, con la idea de fabricar un equipo mexicano. Sin embargo, el Ingeniero Francisco J. Stavoli, responsable técnico de la XEOF, por encomienda del Partido Nacional Revolucionario, importó de los Estados Unidos de Norteamérica un equipo completo de televisión, presentado en la Ciudad de México en 1935, con imágenes del Presidente Lázaro Cárdenas y José María Dávila, presidente del Partido.¹⁴ Los inicios de la televisión en México quedó en manos del Estado, el cual trató de no otorgar concesiones o permisos a los particulares por querer tener el control exclusivo del negocio. “La lucha por una concesión es la lucha por el poder que se deriva del manejo de los medios, tanto económico como político. La radio ya lo había demostrado, pues además de ser un negocio rentable, representaba un enorme poder político”.¹⁵

El 28 de septiembre de 1932 fue publicada en el DOF una nueva Ley de Vías Generales de Comunicación, determinando la obligación a cargo de los concesionarios de las

¹³ Ibidem, pág. 87.

¹⁴ ZARUR OSORIO, Antonio, *El Estado y el modelo de televisión adoptado en México 1950-1988*, Ob. cit., pág. 21.

¹⁵ Ibidem, pág. 25.

radiodifusoras comerciales, de transmitir en forma gratuita los mensajes de cualquier autoridad que se relacionaran con la seguridad o defensa del territorio nacional, a la conservación del orden o cualquier calamidad pública.¹⁶

El 10 de julio de 1933 fue publicado en el DOF, el Reglamento del Capítulo VI del Libro V de la Ley de Vías Generales de Comunicación, estableciendo que los concesionarios de estaciones comerciales debían pagar un 5% de sus ingresos brutos de acuerdo con la Ley respectiva, debiendo presentar al inicio de cada trimestre ante la Secretaría de Comunicaciones una relación detallada de sus ingresos brutos y sus conceptos obtenidos durante el trimestre anterior, quien las calificaba y posteriormente las enviaba a la Secretaría de Hacienda, en cuyas oficinas debía entregarse el pago del impuesto correspondiente. La Secretaría de Comunicaciones podía realizar visitas de inspección a efecto de determinar la exactitud de los ingresos y conceptos declarados, asimismo, disponía que las estaciones radiodifusoras podían dedicar el 10% de su tiempo de transmisión a difundir propaganda comercial.¹⁷

En esa misma fecha se publica la Ley de Impuestos a las Estaciones Radiodifusoras, estableciendo un gravamen del 5% sobre los ingresos brutos de las estaciones comerciales, siendo la Secretaría de Comunicaciones quien determinara los ingresos gravables de manera trimestral y la Secretaría de Hacienda se encargaría de conocer y dictaminar sobre las inconformidades de los radiodifusores. Las radiodifusoras que llevaran a cabo propaganda en beneficio de los negocios, empresas o actividades de sus propietarios, quedaban afectas al pago del impuesto en sus transmisiones de propaganda de negocios externos; para la propaganda propia, la Secretaría de Hacienda a petición de la de Comunicaciones establecía

¹⁶ BERRUECOS GARCÍA, Adriana, *El estatuto jurídico de la radiodifusión (1923-1953)*, Ob. cit., pág. 88.

¹⁷ *Ibidem*, pág. 88.

una cuota fija de impuesto, de acuerdo con la importancia de la empresa o negociación y las características técnicas de la radiodifusora.¹⁸

En 1936 se promulga la Ley de Cámaras de Comercio e Industria que autoriza la creación de cámaras especializadas. El presidente Cárdenas supo captar favorablemente los beneficios que la radio podía proporcionarle en su política de masas y en su proyecto nacionalista; tenía la experiencia de los beneficios que aportó a su campaña electoral el haberla difundido a través de la XEOF, logrando llegar sus mensajes a todo el país convirtiéndolo en el primer candidato a la presidencia de la República que promovió completamente su campaña a través de la radio.¹⁹

En ese mismo año, el gobierno Cardenista crea el Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad, cuya principal actividad era supervisar y reglamentar la propaganda y publicidad transmitida a través de las radiodifusoras en el país; por otra parte, en diciembre de ese mismo año, se promulga el Reglamento de las Estaciones Radioeléctricas, Comerciales, Culturales, de Experimentación Científica y de Aficionados, que entre otras disposiciones, establecía que cada anuncio comercial debía durar como máximo 2 minutos y que por cada anuncio difundido debía intercalarse un número musical o de otra índole; reiteraba la prohibición de difundir franca o veladamente asuntos de carácter político o religioso, así como ataques de cualquier tipo al gobierno; autorizaba la publicidad grabada y permitía las transmisiones en idiomas extranjeros, siempre y cuando fueran autorizadas por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.²⁰

El 19 de enero de 1940 se publicó en el DOF la nueva Ley de Vías Generales de Comunicación, abrogando la de 1932, determinaba a la radiofonía como una vía general de comunicación; señalaba la obligación de la obtención de concesiones o permisos para explotar

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Ibidem*, págs. 90-91

²⁰ *Ibidem*, págs. 91-92.

el espectro radioeléctrico otorgadas por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones; definía y clasificaba los diversos tipos de radioemisoras de acuerdo al contenido de su programación.²¹

El 20 de mayo de 1942 se publicó en el DOF el Reglamento de las estaciones radiofónicas comerciales, culturales, de experimentación científica y de aficionados; determinaba específicamente los requisitos para obtener concesiones o permisos haciendo hincapié con respecto a la nacionalidad mexicana, evitando que las comunicaciones cayeran en manos de extranjeros y pusiera en peligro a la nación; clasificaba detalladamente las transmisiones para el cobro de anuncios comerciales y las tarifas se fijaban por tiempo y palabra; crea la figura de los interventores, facultándolos para el control y vigilancia del funcionamiento de las radiodifusoras, cuyo salario era cubierto por los propietarios de las emisoras.²²

En 1947 el Presidente Miguel Alemán asignó al Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) una investigación con respecto a la forma de funcionamiento de los dos modelos dominantes de televisión: el estadounidense, sustentado en la explotación privada y comercial, y el inglés, basado exclusivamente en el monopolio estatal. La finalidad primordial era obtener información sobre qué modelo era el más benéfico para ser implementado en México, así como su normatividad correspondiente. El INBA comisionó al escritor Salvador Novo, Presidente de la Comisión de Televisión del Instituto y al Ingeniero Guillermo González Camarena, prestigiado técnico en el campo de la televisión. La investigación constó de dos apartados: uno en el que se describen los sistemas estudiados (firmado por Salvador Novo) y el otro con los resultados técnicos (firmado por González Camarena). En la investigación de Salvador Novo, resalta primordialmente que el sistema estadounidense se encuentra basado en la cuestión comercial, le importa llegar garantizadamente al máximo de

²¹ Ibidem, pág. 93.

²² Ibidem, pág. 95.

compradores; el éxito radica en el número de oyentes que conquista, tratándose de cantidad no de calidad, ni en programas ni en auditorio, todos ganan: los dueños de las transmisoras, los locutores, los anunciantes, los artistas, los vendedores de los aparatos receptores; el dueño del aparato es lo de menos, es decir, el público no importa. Por el contrario, en el monopolio gubernamental no son incluidos los comerciantes, la radio y la televisión deja de ser una cuestión comercial y el receptor pasa a ser el punto número uno de atención, por lo que atiende más a contenidos culturales, de mejoramiento humano y de convivencia. No obstante que Salvador Novo no concluye qué sistema es el mejor, es evidente que por sus propios comentarios, se inclinaba más por el monopolio gubernamental.²³

Es importante destacar, que en el estudio presentado por Salvador Novo no se tomó en consideración que si bien es cierto el contenido comercial va encaminado eminentemente a un consumismo y sin propuestas de mejoramiento cultural, también lo es, que los contenidos del sistema gubernamental, pueden encontrarse viciados, existiendo la posibilidad de que los contenidos emitidos por el gobierno de que se trate, sea una influencia política o de ideología acorde al gobierno en turno, bastando recordar la utilización de la estación radiodifusora del Partido Nacional Revolucionario XEFO, que si bien es cierto no era gubernamental, fue utilizada para la campaña electoral por la Presidencia de la República del General Lázaro Cárdenas, lo que le dio el triunfo al haber llegado a todos los hogares de la República Mexicana.

Por otra parte, Guillermo González Camarena se pronuncia por los avances tecnológicos del sistema estadounidense y que en nada distaban de sus propias investigaciones privadas en su laboratorio, determina que el apoyo de la iniciativa privada en el desarrollo de la televisión en México, sería necesaria si quería compararse con los sistemas más avanzados a nivel mundial, propuso una dualidad de apoyo: apoyo privado y apoyo gubernamental, que permitieran a México obtener un sistema de televisión basto, obteniendo

²³ Ibidem. págs. 26, 27 y 28.

como resultado producir su propio desarrollo comercial, sus propios aparatos de emisión, recepción y su propia cadena televisiva que en lo futuro podía llegar a todo el mundo.²⁴

La implementación de la televisión en México, aparentemente atendió a un carácter eminentemente social, al pretender ser utilizada como un servicio de utilidad pública y permitiendo adquirir experiencias para un mejor desarrollo técnico y económico de dicha actividad, sin embargo, el verdadero objetivo fue beneficiar al grupo empresarial que ya era reconocidos en el ámbito de la radio, así como a lo intereses propios del Presidente Miguel Alemán²⁵, quien aprobó el modelo de televisión comercial concesionado a empresas privadas, por lo que el 7 de octubre de 1949, se otorgó la primera concesión de televisión en México a la empresa comercial Televisión de México, S.A., propiedad de Rómulo O'Farril, transmitiendo por primera vez el 1 de septiembre de 1950, por el Canal 4 y con las siglas de identificación XHTV.²⁶ “Los criterios de la televisión comercial mexicana serían los mismos con los que Novo caracterizó a la televisión estadounidense: un agente de ventas que pone a disposición de industriales y comerciantes espacios de tiempo y teleaudiencia para publicitar los bienes y servicios que éstos producen como monopolio privado”.²⁷

Como consecuencia de lo anterior y ante la posibilidad de permitir concesiones de estaciones televisoras en el país, el 11 de febrero de 1950 fue publicado en el DOF el Decreto que fija las normas a que se sujetarán en su instalación y funcionamiento las estaciones radiodifusoras de televisión, aplicable en toda la República Mexicana y refiriéndose específicamente a la forma técnica del uso de frecuencias, facultando a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas para determinar las normas complementarias técnicas de uso así como tomar decisiones y determinar lo conducente en los casos no previstos.²⁸

²⁴ Ibidem, pág. 29.

²⁵ Ibidem, pág. 96.

²⁶ ZARUR OSORIO, Antonio, *El Estado y el modelo de televisión adoptado en México 1950-1988*, Ob. cit., págs. 31 y 32.

²⁷ Ibidem, pág. 32.

²⁸ Idem.

El DOF publica el 19 de enero de 1960 la LFRT ordenamiento que señala a la radio y a la televisión como medios de interés público y el establecimiento del régimen de concesiones y permisos a que están sujetos ambos medios. De conformidad con esta norma, pueden existir estaciones concesionadas, las cuales están facultadas para transmitir anuncios comerciales, y estaciones permisionadas cuya administración se encomienda a entidades no lucrativas que, por lo tanto, no pueden hacer uso comercial de las frecuencias de radio y televisión. A partir de esta publicación, se desprenden un sinnúmero de ordenamientos que regularían el devenir expansivo de la radio y la televisión, era el principio de lo que hoy coloquialmente llamamos 'el cuarto poder'.

En conclusión, en materia de tiempos oficiales, desde 1933 el Estado cuenta con tiempo de transmisión en las emisoras comerciales para difundir masivamente sus mensajes; estos espacios han estado y están previstos en la legislación. En el Reglamento del Capítulo VI del Libro Quinto de la Ley de Vías Generales de Comunicación, estableció que el Estado tiene la facultad de transmitir a través de las estaciones comerciales, de manera gratuita y con prioridad, todos aquellos mensajes que el Ejecutivo o las Secretarías de Estado consideren necesario difundir. Esta disposición subsiste en el Reglamento de Estaciones Radiodifusoras Comerciales, de Experimentación Científica y de Aficionados y permanece actualmente en la LFRT, cuyo artículo 59 establece que las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. De conformidad con dicho artículo el Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo.

1.2. La radio y la televisión: servicio público o actividad de interés público.

Debido a imprecisiones dentro de la norma legislativa en nuestro país en materia de radiodifusión, la doctrina ha creado figuras que ayudan a entenderlas sin que en modo

alguno estas figuras doctrinales sean tomadas en consideración por los legisladores al momento de analizar, modificar y crear las normas que conducen las actividades del país, trayendo como consecuencia serias confusiones al analizar su naturaleza jurídica. En ese sentido, es preciso determinar qué se entiende por servicio público y qué por interés público, lo cual nos ayudará a obtener los elementos que consagra nuestra Carta Magna y las leyes secundarias para especificar cuándo se trata de una u otra actividad y por lo tanto qué es la radiodifusión.

El servicio público es “una actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del Derecho privado, ya por medio de la Administración Pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona”.²⁹ Andrés Serra Rojas lo define como “una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar –de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”.³⁰

Existen dos distinciones en cuanto a servicios públicos se refieren; el primero, el llamado servicio público propio, es el directamente reconocido por la ley y desempeñado por la administración o bien por particulares en quien delega su ejecución; el segundo, llamado servicio público impropio –creado por la doctrina-, el cual no está directamente reconocido por la ley como tal, ni atribuido directamente al Estado, pero generalmente desarrollado por particulares directamente a través de concesiones.³¹ El servicio público impropio “no es una

²⁹ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Servicios públicos municipales*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2002, pág. 122.

³⁰ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Porrúa, México, 1981, págs. 106 y 107.

³¹ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Servicios públicos municipales*, Ob. cit., págs. 103-104.

creación de la ley, sino derivado de un permiso, una licencia, una autorización de carácter administrativo que destraba el ejercicio de un derecho individual limitado, de realizar una actividad privada que, a diferencia de la actividad comercial ordinaria, obliga a su titular a prestar el servicio a quienquiera que lo requiera y en el orden en que se presente, con apego a una regulación jurídica especial".³²

Los servicios públicos tienen características esenciales sin las cuales no podrían garantizar el cumplimiento del interés público en beneficio de la función social, estas son: "la generalidad, la igualdad, la regularidad y la continuidad, algunos autores agregan la obligatoriedad, otros la adaptabilidad, no falta quien mencione la permanencia, y alguien más, la gratuidad".³³ La generalidad, se refiere a que cualquier persona tendrá acceso al servicio prestado sin más limitantes de aquellas que la propia legislación prevea; la igualdad, es aquella prestación del servicio de forma indiscriminada y trato igualitario; la regularidad hace referencia a que el servicio público será prestado de conformidad y sujeto a la normatividad legal vigente aplicable al caso concreto; la continuidad, es en la cual el servicio público no puede por ninguna forma salvo casos fortuitos, de fuerza mayor o bien establecidos en la normatividad reguladora, suspender la prestación del mismo; la obligatoriedad es el deber del Estado de supervisar y vigilar la debida prestación del servicio público y el cumplimiento de las obligaciones contraídas por parte del prestador; la adaptabilidad es la posibilidad que se da de ser acorde a las transformaciones y exigencias en el cumplimiento de la prestación solicitada; la permanencia es la obligación de la subsistencia del servicio público durante el periodo establecido en su prestación; y por último, la gratuidad, que no es aceptada por la mayoría de los doctrinarios ya que la misma se refiere a la nula existencia de contraprestaciones por el servicio proporcionado, en cuyos casos si es posible, como lo es en el servicio de radio y televisión abierta, pero no así en aquellas transmisiones de televisión o audio restringidos.

³² Idem.

³³ Ibidem, pág. 104.

Un elemento que se debe mantener inalterable en la noción de servicio público, es el “interés general, es decir, el interés social para atender una necesidad general apremiante a cargo del poder público”.³⁴ Asimismo, “la satisfacción de las necesidades públicas de un país se orientan hacia dos grandes nociones: el orden público y la utilidad pública. El orden público, es el orden indispensable para la convivencia, para mantener la paz social y el libre y seguro desenvolvimiento de los grupos humanos. La utilidad pública, atiende a los arreglos sociales que son a la vez para la comodidad de los individuos y el mantenimiento del orden, en el sentido que la paz social está interesada en que estas comodidades sean puestas a disposición de todos los individuos”.³⁵

Los servicios públicos, pretenden la atención de necesidades y exigencias que necesitan actividades dirigidas a los gobernados, individual o conjuntamente, que son de interés público y sirven al bien común y que imponen por su naturaleza ser asumidos por el Estado. Buscan garantizar la continuidad de su prestación, toda vez que se debe tomar en cuenta el número de gobernados que a distinto tiempo necesitan utilizarlo, dando como consecuencia que se encuentre dirigido a satisfacer una necesidad de interés general o más exactamente, de interés público.³⁶ Por lo tanto, para que la satisfacción de las necesidades de los gobernados se “lleve a cabo bajo la forma de un servicio público, es imprescindible que haya mediado un acto jurídico, que pueda ser legislativo o administrativo, por el que se resuelva la creación de un servicio público para atender determinadas necesidades, con un régimen especial fijado a ese efecto.”³⁷

El interés público “es el resultado de un conjunto de intereses individuales compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos, que se asigna a toda comunidad como consecuencia de esa mayoría, y que encuentra su origen en el querer

³⁴ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Ob. cit., pág. 110.

³⁵ Idem.

³⁶ ESCOLA, Héctor Jorge, *El interés público como fundamento del Derecho Administrativo*, Depalma, Argentina, 1989, págs. 115-117.

³⁷ Ibidem, pág. 118.

axiológico de esos individuos, apareciendo con un contenido concreto y determinable, actual, eventual o potencial, personal y directo respecto de ellos, que pueden reconocer en él su propio querer y su propia valoración, prevaleciendo sobre los intereses individuales que se les opongan o lo afecten, a los que desplaza o sustituye, sin aniquilarlos.”³⁸

El interés supone la existencia de una cosa o un bien importante para una persona como consecuencia de un valor, una utilidad o un provecho. El interés será público, cuando no sea exclusivo o propio de una o unas cuantas personas, sino cuando coinciden en él una comunidad determinada que se identifique y puedan compartirlo, siendo la presencia de esos derechos individuales coincidentes y compartidos lo que da lugar al interés público. El interés público es un querer mayoritario orientado a la obtención de valores pretendidos, a logros de valores, provechos y/o utilidades, convirtiéndose en público por ser asignado a toda la comunidad como consecuencia del querer de la mayoría coincidente.³⁹

El interés público para ser verificable, debe aparecer con un contenido concreto, definible y catalogado, si el interés carece de contenido concreto, se transforma en una mera apariencia, con la cual se busca justificar un exceso o una desviación de poder. La invocación del interés público como algo inasequible o como algo fructificable, dependerá de las condiciones políticas, sociales, económicas, morales, culturales coincidentes de un país en un lugar y tiempo determinado.⁴⁰

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en el artículo 28 penúltimo párrafo que “... la sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley ...”. De la interpretación lógica, jurídica y sistemática al precepto constitucional, se determina que la norma secundaria que regulará la actividad correspondiente, deberá señalar literalmente que

³⁸ Ibidem, págs. 249-250.

³⁹ Ibidem, págs. 238, 240.

⁴⁰ Ibidem, pág. 245.

dicha actividad es un servicio público para darle vigencia formal, caso contrario, si la norma no lo denomina con tal carácter, no será considerado como servicio público aun y cuando tenga las características para serlo, en ese sentido, se tiende a denominarlo jurídicamente como actividad de interés público o doctrinalmente servicio público impropio, implicando el interés público, nociones de beneficio, utilidad y trascendencia que el Estado deberá proteger y vigilar para el debido cumplimiento de la función social.

“La administración pública existe y se justifica, en toda su particular actividad, por tener a su cargo de manera general, la obtención de la satisfacción de las exigencias y necesidades de interés público; el servicio público ha decidido emplear, para ese logro, las modalidades que configuran la existencia de un servicio de ese tipo, cuyo régimen se particulariza por su generalidad, uniformidad, igualdad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación al poder administrador. La presencia inexcusable del interés público obliga a que todo servicio público deba ser prestado de una manera que efectivamente llene las necesidades que se tienen que alcanzar, y a que la administración pública deba contar y poder ejercer todos los medios, expresos o implícitos, necesarios para asegurar que se obtenga aquel resultado.”⁴¹

La noción del bienestar general enfatizada en nuestra Carta Magna, encuentra su correlato en la noción de interés público, en virtud de que una mayoría de individuos y cada uno de ellos, puede reconocer y hacer valer su propio interés individual, personal y directo, siendo el interés público, el que realmente le da sustentabilidad al derecho administrativo, que es “el complejo de principios y de normas de derecho público interno que regula la organización y el comportamiento de la administración pública, directa o indirecta, las relaciones de ésta con los administrados y las de sus distintos órganos y entes entre sí, a fin de que se logren y satisfagan las finalidades de interés público hacia las que debe tender toda la

⁴¹ Ibidem, pág. 245.

actividad de la administración.”⁴² Frente a la existencia de necesidades de interés público que deban ser implementadas mediante dicha figura, la administración puede decidir prestarlo directamente asumiendo su ejecución, u optar por otorgar una concesión a un particular que asuma la prestación del mismo bajo su propia responsabilidad pero siempre bajo una adecuada supervisión y vigilancia por parte del Estado. “En consecuencia, la garantía de la buena prestación de los servicios públicos, es la existencia de una administración pública competente, capaz y eficiente, requisito esencial sin el cual no hay ningún tipo de acción administrativa que pueda llevarse en prosecución del interés público cuyo logro se le haya confiado.”⁴³

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

La legislación en materia de radio y televisión abierta, literalmente no señala al servicio de radiodifusión con el precepto servicio público, por lo tanto, no es un servicio

⁴² Ibidem, págs. 31-32.

⁴³ Ibidem, pág. 123.

público formal y jurídicamente hablando, sino una actividad de interés público, tal y como se puede apreciar en los artículos 2 y 4 de la LFRT, que textualmente disponen:

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

*El **servicio de radiodifusión** es aquél que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado precisamente a tal servicio; con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello.*

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

*Para los efectos de la presente ley, se entiende por radio y televisión al **servicio de radiodifusión**.*

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

El servicio de radiodifusión mencionado en el artículo 2 antes citado tiene las características plenas de ser un servicio público impropio, al no ser una actividad exclusiva que otorgue el Estado, sino prestada en su mayoría por particulares, con la supervisión y vigilancia del Estado; tiene una regularidad especial (LFRT y su Reglamento); la captación de sus transmisiones son de forma gratuita, tiene una generalidad e igualdad, al ser captadas las transmisiones por cualquier persona; es continuo, en virtud de que no se puede dejar de utilizar el espectro radioeléctrico sin causa justificada (artículo 31 de la LFRT), ya que de lo contrario será causa de revocación de la concesión o permiso; es permanente al ser prestado el servicio durante la vigencia de la concesión o permiso, con la posibilidad de ser refrendados por periodos iguales (artículo 16 de la LFRT); es adaptable toda vez que el servicio de radiodifusión deberá de prestarse con sujeción a las nuevas tecnologías exigidas por los estándares tanto nacionales como internacionales (artículos 40 a 52 de la LFRT), y es

obligatorio en aquellos casos que así lo especifique la Ley, como lo son, las transmisiones de los tiempos oficiales; encadenamiento por temas de seguridad o defensa nacional; conservación del orden público; mensajes de trascendencia nacional a juicio de la Secretaría de Gobernación (SEGOB); y por último, los cuarenta y ocho minutos a disposición del Instituto Federal Electoral (IFE) en precampañas y campañas electorales federales y/o locales o hasta 12% del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales.

La fundamentación del derecho administrativo, doctrinalmente pretende coadyuvar en la aplicación de una de sus teorías como es la del servicio público, sin embargo, se debe destacar que si la administración pública actúa con el principio esencial de lograr la satisfacción de las necesidades públicas, no todo lo que hace para alcanzar ese objetivo primordial puede ser calificado como un servicio público, particularmente todo lo que se vincula con el comportamiento en sí mismo de la administración pública en el cumplimiento de las funciones propias y que debe desarrollar para alcanzar las finalidades que le hayan sido asignadas y le correspondan.⁴⁴ La noción conceptual de la administración pública, aparece influenciada por la idea de interés público, en virtud de que si ésta se concibe como una de las funciones del Estado, que se ejecuta bajo ciertas características y condicionantes, necesariamente dicha actividad tiene como finalidad inexcusable que se alcancen y satisfagan necesidades y exigencias de interés público, cuyo logro alcanzado es el que justifica el actuar administrativo, haciéndolo presente y legitimándolo, según su regulación específica.

“La estatización o socialización de los servicios públicos no es más que la afirmación de una tendencia política, social y económica determinada, que es, por ende, tan nociva y contraria al interés público como la proliferación indiscriminada y descontrolada de las concesiones de servicios públicos.”⁴⁵ En ese sentido, si bien es cierto que el servicio de

⁴⁴ Ibidem, págs. 9, 15.

⁴⁵ Ibidem, pág. 124.

radiodifusión doctrinalmente cumple con las características de ser un servicio público impropio, la LFRT no lo denomina como tal –atendiendo a lo dispuesto por el artículo 28 penúltimo párrafo de la Carta Magna-, luego entonces, es una actividad de interés público tomando en consideración la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana.

1.3. Tiempos oficiales.

Desde la publicación de la LFRT en 1960 y posteriormente de su Reglamento en 1963, abrogado en 2002, las acepciones ‘tiempos de Estado, tiempos fiscales y tiempos oficiales’, son usadas de manera similar y equívocamente para referirse al tiempo gratuito de transmisión que las estaciones de radio y televisión están obligadas, de conformidad con la LFRT y su Reglamento. Estas denominaciones jurídicas y técnicamente distintas entre sí, fueron acogidas y distinguidas por primera vez en el Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de las Administración Pública Federal para los ejercicios 2005-2006 publicado en el DOF el 30 de diciembre de 2004 y actualmente en el Acuerdo del mismo nombre pero para el ejercicio fiscal 2008 publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2007.

Antes de entrar al estudio de los tiempos oficiales, es importante determinar la diferencia existente entre una concesión y un permiso en el servicio de radiodifusión abierto, ya que suelen ser utilizados como sinónimos, sin embargo, las concesiones se otorgan a aquellas estaciones con fines comerciales o de lucro, mientras que los permisos, son para aquellas estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas, así como para las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, las entidades a que

se refieren los artículos 2 3 y 5 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, los Gobiernos Estatales y Municipales y las Instituciones Educativas Públicas (artículo 21-A de la LFRT), sin fines comerciales o de lucro (artículo 25 de la LFRT).

1.3.1. Tiempo de Estado.

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

Desde la publicación de la LFRT en el DOF el 19 de enero de 1960, hasta nuestros días, la normatividad relativa al tiempo de Estado, ha sido modificada y complementada con diversos Reglamentos, acuerdos y lineamientos a efecto de otorgar mayor eficacia en su aprovechamiento.

La LFRT publicada en el DOF el 19 de enero de 1960, en sus artículos 59 y 61 hacen referencia textual a lo siguiente:

“Artículo 59.- Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a

difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión.

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

En la iniciativa que contenía el proyecto de la LFRT, suscrita por las Comisiones de Radio y Televisión y de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados, publicada en el Diario de los Debates el 10 de noviembre de 1959, proponía en el artículo 69 que las transmisiones del tiempo de Estado tuvieran una duración de hasta 60 minutos, distribuidos en forma continua o discontinua, además de que el aprovechamiento de dicho tiempo y el suministro de materiales serían coordinados exclusivamente por el CNRT, sin embargo, en la publicación oficial de la LFRT, se consideró conveniente disminuir el tiempo a que hacía referencia el artículo propuesto, en virtud de que además de dichas transmisiones (tiempo de Estado), también se les imponía la obligación a los concesionarios y permisionarios en diversos artículos, de encadenarse cuando se tratara de información referente a la seguridad nacional, además de transmitir información sobre acontecimientos nacionales e internacionales, a juicio de la SEGOB, lo cual no formaba parte del tiempo obligatorio de transmisión (tiempo de Estado), asimismo y con respecto del CNRT, se determinó no investirlo de autoridad, sino como un órgano de coordinación y consulta, por lo tanto, se disminuyó de 60 a 30 minutos el tiempo de Estado y el CNRT sólo coordinaría las emisiones de común acuerdo con los concesionarios y permisionarios, ya que el Ejecutivo Federal señalaría que dependencia debía proporcionar el material a transmitir, dejando lagunas jurídicas en cuanto a la dependencia que distribuiría el material a transmitir, ya que las pautas de transmisión se entendía que corresponderían al CNRT derivado del acuerdo de voluntades entre concesionarios y permisionarios, no obstante que de facto las facultades de referencia fueran ejercidas por la SEGOB, a través de su entonces Dirección General de Información, toda vez que tampoco se estableció la forma de operación del citado Consejo y como consecuencia la forma en que se daría el acuerdo de voluntades referente al tiempo de Estado.

El Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión (RLFRTIC), publicado en el DOF el 4 de abril de 1963 en sus artículos 8, 9, 12 y 13 establecía textualmente:

“Artículo 8.- El presente ordenamiento, reglamenta sólo las atribuciones que conceden la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley de la Industria Cinematográfica, a la Secretaría de Gobernación, la que las ejercerá por conducto de las Direcciones Generales de Información y Cinematografía.

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

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

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

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

De acuerdo con el considerando IV del citado Reglamento, la obligación establecida en la LFRT de las estaciones de radio y televisión para transmitir programación de desarrollo social, quedaba pendiente al no fijar los instrumentos para hacerla efectiva y precisar la dependencia competente para proporcionar el material, con el objeto de aprovechar un tiempo de Estado, asimismo, el regular el compromiso de las estaciones de transmitir 30 minutos diarios, continuos o discontinuos, sobre acontecimientos de carácter educativo, cultural, social, político, deportivo y otros aspectos de interés general, nacionales e internacionales, garantizándose así, la posibilidad de beneficio social para la comunidad, por

lo que a partir de su publicación, se estableció jurídicamente la dependencia a cargo de la cual se iba a llevar a cabo lo referente a las transmisiones del tiempo de Estado. La SEGOB, por conducto de su entonces Dirección General de Información, quien a partir de la coordinación y común acuerdo del CNRT, con los concesionarios y permisionarios y del pautaado correspondiente, iba a distribuir el material a transmitir. Con dicha acción, nuevamente se deja de lado la forma de operación del Consejo y seguía ejerciendo de *facto* las atribuciones del mismo la Dirección General de Información de la SEGOB.

El 6 de julio de 1967, a través de modificaciones al Reglamento Interno de la SEGOB publicado en el DOF se da a conocer la creación de la DGRTC, no obstante, fue hasta el 13 de febrero de 1989 cuando se publicaron en el DOF, cambios tendientes a conferirle atribuciones referentes al uso del tiempo que corresponde al Estado en las estaciones de radio y televisión (tiempo de Estado), el encadenamiento de las estaciones de radio y televisión, la producción y transmisión de La Hora Nacional, el cumplimiento de las leyes y reglamentos en materia de radio, televisión y cinematografía, entre otras. Por lo tanto, la citada Dirección General ejercería las funciones que antes estaban a cargo de las Direcciones Generales de Información y de Cinematografía, referidas en el artículo 8 del RLFRTIC.

El 30 de enero de 1986 fue publicado en el DOF el Decreto por el cual se crea el Comité Asesor del CNRT, estableciendo en sus artículos 3 4 y 5 textualmente:

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

*Artículo 4o.- **Para los efectos de coordinar y apoyar las consultas del Consejo Nacional de Radio y Televisión al Comité Asesor**, de recibir de este los resultados de*

sus trabajos y darle oportuno seguimiento a sus actividades, se designa Secretario Técnico al Director General de Radio, Televisión y Cinematografía.

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

Con la publicación del citado Decreto no se cubren las lagunas jurídicas de la forma de operación del CNRT, sin embargo, debido a que *de facto* la DGRTC de la SEGOB, ejercía atribuciones del Consejo, se determinó designar al Director General de la citada Dirección, como Secretario Técnico del Consejo, lo cual significaba un avance en la forma de operación y distribución del tiempo de Estado.

El 10 de octubre de 2002, fue publicado en el DOF, el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión (RLFRT), mismo que abrogó el Reglamento del 4 de abril de 1963, así como del Decreto por el que se crea el Comité Asesor del CNRT; en sus artículos 15 16 y 17 se refiere al tiempo de Estado de la siguiente forma:

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

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

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

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

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

Artículo 16.- Los horarios de transmisión de materiales con cargo al tiempo del Estado a que se refiere el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, se fijarán de común

acuerdo con los concesionarios y permisionarios con base en las propuestas que formule la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía.

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

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

La abrogación del anterior Reglamento, en lo referente al tiempo de Estado, obedeció a que de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se estableció la necesidad de fortalecer la función social que le corresponde desempeñar a la radio y la televisión en su calidad de medios concesionados y permisionados, así como el compromiso de promover una eficiente administración y utilización del tiempo de Estado, con respecto al cual se complementó el ajuste de los tiempos del Ejecutivo Federal, lo que será analizado en el apartado denominado tiempo fiscal.

Asimismo y debido a que en el esquema jurídico que regulaba el tiempo de Estado, existía incertidumbre en el alcance de la audiencia efectiva que tenían los mismos se obligó a replantear su uso para poder cumplir adecuadamente su propósito social, dando como consecuencia que se indicara la forma en que serían distribuidos para su mayor eficacia, además de especificar que sería la DGRTC la encargada de distribuir el material a transmitir conforme a las pautas propuestas por ésta siguiendo con sus atribuciones *de facto* respecto al acuerdo de voluntades del CNRT y los concesionarios y/o permisionarios; en ese mismo sentido, se incorporó el artículo 17 al RLFRT referente a la utilización del tiempo de Estado en el ámbito electoral, de conformidad con lo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales (COFIPE) publicado en el DOF el 14 de enero de 2008 en el que actualmente en sus artículos 48 a 76 se encuentra previsto lo relativo al acceso a la radio y la televisión, el financiamiento y otras prerrogativas de los partidos políticos.

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

El 15 de enero de 2003 fue publicado en el DOF, el Manual de Operación del CNRT, que tiene por objeto establecer las normas conforme a las cuales el Consejo ejercerá sus atribuciones y desarrollará sus trabajos, particularmente en lo relativo a sus sesiones, decisiones, incorporación de invitados permanentes, designación de invitados temporales, conformación de comités o grupos de trabajo, y operación de tiempos de Estado, de los cuales en su numeral 8, establece lo siguiente:

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

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

Lo anterior trae consigo una serie de confusiones al momento de llevar a cabo los trámites tendientes a las notificaciones de las pautas del tiempo de Estado correspondiente, ya que el Director General de la DGRTC, al emitir las mismas, da la posibilidad de que se abran dos vertientes jurídicas; la primera, que al ser el Secretario Técnico del Consejo, ya acordó previamente con los concesionarios y/o permisionarios las transmisiones y por lo tanto se debe acatar las mismas o bien la segunda, y más coherente y factible, la compactación de dos

funciones al unísono, es decir, que al emitir las pautas y hacerlas del conocimiento de los interesados, debe entenderse que son las propuestas a que hace referencia la ley y al no recibir contrapropuesta o negativa por parte de los concesionarios y/o permisionarios, conlleva su aceptación por el sólo transcurso del tiempo y por tanto su obligatoriedad.

Por otra parte, es preciso señalar que si bien es cierto la radio y la televisión, es de jurisdicción federal, supervisada y vigilada por la DGRTC de la SEGOB, también lo es, que el Ejecutivo Federal no es el único que puede disponer del citado tiempo, (aunque siempre ha sido quien tiene el control y mayor disponibilidad del mismo), ya que en coordinación con las dependencias federales, estatales y/o municipales que correspondan, se promoverá y difundirá su material, que a su vez la DGRTC, lo distribuirá conforme a las pautas de transmisión propuestas por la misma, surgidas del común acuerdo de entre el CNRT y los concesionarios y/o permisionarios, esto es, priorizará discrecionalmente y se auxiliará de las dependencias tanto locales como federales para dar cumplimiento y participación a lo dispuesto por el artículo 6 de la LFRT, satisfaciendo el objetivo de ser una actividad de interés público que el Estado debe proteger y vigilar para el debido cumplimiento de su función social y contribuyendo al fortalecimiento de la integración nacional, coadyuvando el tiempo de Estado a la difusión de carácter educativo, cultural, social, político, deportivo y otros asuntos de interés general, nacional e internacional, en los que el Gobierno Federal, Estatal y Municipal estén interesados, siempre y cuando cumplan con los requisitos que establece el artículo 5 del Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de las Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2008, publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2007, el cual establece la forma en que se lleva a cabo el procedimiento de autorización por parte de la DGRTC.

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

1.3.2. Tiempo fiscal.

El 1 de julio de 1969 fue publicado en el DOF el Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades, el cual tuvo su fundamento en la facultad que le confería al Presidente de la República, la fracción I del artículo 2º de la Ley de Ingresos de la Federación de 1969, así como en la Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos - Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por Ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación-, publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1968.

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

La justificación otorgada por el Presidente de la República versó en la necesidad de que el Ejecutivo Federal dispusiera de más tiempo de transmisión en las estaciones radiodifusoras y televisoras para el cumplimiento de sus finalidades en beneficio del interés general, por lo que siendo atribución del Ejecutivo modificar las formas de pago y procedimiento de liquidación de los gravámenes fiscales, se acordaba autorizar el impuesto del pago correspondiente, además de que establecía que los tiempos se distribuyeran de manera equitativa y proporcional por conducto del órgano que para tales fines se designara, el que oiría previamente al CNRT, en asuntos de su competencia. Asimismo, establecía una condicionante para no interrumpir el servicio de radiodifusión, es decir, para el caso de que el Ejecutivo Federal no utilizara total o parcialmente el tiempo fiscal, el concesionario debería hacerlo para sus propios fines, con lo que ya no se cumplía con la finalidad del acuerdo, sin embargo, así se estableció otorgando prerrogativas a los obligados fiscales.

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

El 21 de agosto de 1969 fue publicado el DOF el Acuerdo por el que se constituye una Comisión Intersecretarial para utilizar el tiempo de transmisión de que dispone el Estado, en las radiodifusoras comerciales, oficiales y culturales. La Comisión sería el órgano a que

hacía referencia el Acuerdo por el que se autoriza a la SHCP a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades, con la cual, se imponía una nueva modalidad de tiempo fiscal, es decir, no sólo coordinaría el tiempo de las radiodifusoras comerciales (12.5%), sino también, dispondría de un 12.5% del tiempo de transmisión de las estaciones radiodifusoras oficiales y culturales que operaran al amparo de permisos, siendo el único conducto para ordenar la transmisión de los programas que se difundan en esos tiempos, por lo que sólo oiría al CNRT para asuntos de su competencia pero no así para la coordinación de las pautas a transmitir.

El 10 de octubre de 2002 fue publicado en el DOF el Decreto por el que se autoriza a la SHCP a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, el cual abroga el Acuerdo por el que se autoriza a la SHCP a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica, con algunas modalidades, así como el Acuerdo por el que se Constituye una Comisión Intersecretarial para utilizar el tiempo de transmisión de que dispone el estado en las radiodifusoras comerciales, oficiales y culturales.

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

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

Derivado de lo anterior, se lleva a cabo un reajuste en los tiempos de transmisión, al establecer que los concesionarios que tengan la calidad de responsables solidarios al pago de dicho impuesto y por tanto, como terceros interesados en el cumplimiento de esa obligación, pagarán la contribución correspondiente, con 18 minutos diarios de transmisión en el caso de estaciones de televisión y con 35 minutos diarios en las de radio, para la difusión de materiales grabados del Poder Ejecutivo Federal con una duración de 20 a 30 segundos, sin que se realicen transmisiones constitutivas de una competencia a las actividades inherentes a la radiodifusión comercial, a cuyo efecto se precisa que cuando aquél realice campañas de interés colectivo, promoviendo el mayor consumo de bienes y servicios, lo hará en forma genérica, en tanto que la industria de la radiodifusión comercial se ocupará de la publicidad y propaganda de marcas, servicios o empresas específicos. Asimismo, sigue conservando la condicionante de no interrumpir el servicio de radiodifusión, al señalar que si el Ejecutivo Federal no utilizare, total o parcialmente, los tiempos de transmisión, deberá hacerlo el concesionario para sus propios fines. Se integra la modalidad de horarios de transmisión al distribuirse 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 DGRTC de la SEGOB a través de las pautas de transmisión.

Cabe precisar que con las trasmisiones llevadas a cabo conforme a las pautas emitidas por la DGRTC, quedará cubierto y liberado íntegramente el impuesto establecido por el artículo noveno de la Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos, con el apercibimiento de que si el concesionario no proporciona los

tiempos de transmisión a que esta obligado o no cumpla con sus otras obligaciones, el impuesto será cubierto de acuerdo con las disposiciones fiscales relativas al pago de contribuciones y, en su caso, se exigirá a través del procedimiento administrativo de ejecución, sin perjuicio de las demás acciones que procedan, lo cual estará sujeto a que la SEGOB por conducto de la DGRTC informe al Servicio de Administración Tributaria (SAT), de los casos en que el concesionario no trasmita el tiempo obligado o no cumpla con sus otros deberes.

Éste decreto derogó el 12.5% del tiempo de transmisión diario de las concesionarias como pago en especie del impuesto a que se refería la Ley del 30 de diciembre de 1968 y estableció el 1.25%, es decir, de 180 a 18 minutos diarios de transmisión en televisión y a 35 minutos en radio, así como la nulificación del el 12.5% de impuesto, para los permisionarios a que se refería el Acuerdo publicado el 21 de agosto de 1969, por el que se constituye la Comisión Intersecretarial. Luego entonces, se bajo extremadamente el tiempo de transmisión, además de que otorga la facultad directa y exclusiva a la DRTC, para supervisar, vigilar y pautar el tiempo correspondiente, así como facultades de sanción y ejecución al SAT para el caso de incumplimiento como consecuencia de los reportes que para tales fines emita la SEGOB por conducto de la citada Dirección General y sin que se mencione, que el tiempo fiscal será distribuido de manera porcentual por el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal que corresponda, lo que provocó en un principio, el abuso por parte del Ejecutivo en la utilización del tiempo fiscal exclusivamente para sus fines.

Como la radio y la televisión es de jurisdicción federal, la utilización de los tiempos fiscales no da cabida a transmisiones de los entes de las administraciones públicas estatales y municipales, por lo que dicho tiempo sólo es repartido porcentual aunque inequitativamente en lo federal. En ese sentido, para el Ejercicio Fiscal 2008, el 13 de diciembre de 2007 se publicó en el DOF el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, normatividad que cada año es ajustada de conformidad con las necesidades del país. En su artículo 17 determina que los

Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, así como las dependencias y entidades podrán destinar recursos presupuestarios para actividades de comunicación social a través de la radio y la televisión, siempre y cuando hayan solicitado en primera instancia los tiempos que por ley otorgan al Estado las empresas de comunicación y éstos no estuvieran disponibles en los espacios específicos y en la vigencia solicitada; en dicho supuesto deberán justificar las razones de la contratación.

El Ejecutivo Federal, a través de la SEGOB, supervisará la administración y distribución de los tiempos fiscales otorgados por las empresas de comunicación que operan mediante concesión federal. Dicha distribución se realizará en la proporción siguiente: 40% al Poder Ejecutivo Federal; 30% al Poder Legislativo, tiempos que se distribuirán en partes iguales a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores; 10% al Poder Judicial, y 20% a los entes autónomos. Lo anterior, sin perjuicio de las disposiciones legales en materia electoral. La SEGOB dará seguimiento a la utilización de los tiempos fiscales, asimismo, estará facultada para reasignar estos tiempos cuando no hubieren sido utilizados con oportunidad o se encuentren subutilizados, de conformidad con las disposiciones generales que al efecto emita. Las reasignaciones se ajustarán a la proporción prevista en este artículo; la SEGOB informará bimestralmente a la Cámara de Diputados, sobre la utilización de los tiempos fiscales, así como sobre las reasignaciones que, en su caso, realicen.

Los programas de comunicación social y las erogaciones que conforme a estos programas realicen las dependencias y entidades, deberán ser autorizados por la SEGOB en el ámbito de su competencia, de conformidad con las disposiciones generales que para tal efecto publique en el DOF. Todas las erogaciones que conforme a este artículo realicen las entidades deberán ser autorizadas de manera previa por el órgano de gobierno respectivo o su equivalente. Durante el ejercicio fiscal no podrán realizarse ampliaciones, trasposos de recursos de otros capítulos o conceptos de gasto al concepto de gasto correspondiente a servicios de comunicación social y publicidad, de los respectivos presupuestos ni podrán

incrementarse dichos conceptos de gasto, salvo cuando se trate de mensajes para atender situaciones de carácter contingente o cuando se requiera para promover la venta de productos de las entidades para que éstas generen mayores ingresos. En ambos supuestos, se requerirá autorización previa de la SHCP y que las modificaciones correspondientes sean autorizadas por la SEGOB para ser incluidas en los programas de comunicación social. La SEGOB informará a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía (CRTC) de la Cámara de Diputados y a la Secretaría de la Función Pública (SFP), dentro de los 10 días naturales siguientes a la fecha en la que se emita la autorización, sobre las razones que justifican la ampliación, traspaso o incremento de recursos, así como sobre su cuantía y modalidades de ejercicio. El Ejecutivo Federal, por conducto de la SEGOB, remitirá a la Cámara de Diputados un informe que contenga la relación de todos los programas y campañas de comunicación social, desglosadas por dependencias y entidades, así como la programación de las erogaciones destinadas a sufragarlos. Asimismo, deberá contener la descripción de las fórmulas, modalidades y reglas para la asignación de tiempos oficiales. Dicho informe deberá presentarse una vez autorizados los programas de comunicación correspondientes.

Los programas y campañas de comunicación social se ejecutarán con arreglo a las siguientes bases: los tiempos oficiales sólo podrán destinarse a actividades de difusión, información o promoción de los programas y acciones de las dependencias o entidades, así como a las actividades análogas que prevean las leyes aplicables; las dependencias y entidades no podrán convenir el pago de créditos fiscales, ni de cualquier otra obligación de pago a favor de la dependencia o entidad, a través de la prestación de servicios de publicidad, impresiones, inserciones y demás actividades en materia de comunicación social. Los medios de difusión del sector público podrán convenir con los del sector privado, la prestación recíproca de servicios de publicidad; las erogaciones realizadas en materia de comunicación social se acreditarán con órdenes de transmisión, en las que se especifique la tarifa convenida, concepto, descripción del mensaje, destinatarios, cobertura y las pautas de difusión en medios electrónicos.

Para medios impresos se acreditará con órdenes de inserción, en las cuales se deberá especificar la tarifa convenida, concepto, descripción del mensaje, destinatarios, la cobertura y circulación certificada del medio en cuestión; las dependencias y entidades, previo a la contratación de servicios de producción, espacios en radio y televisión comerciales, deberán atender la información de los medios sobre cobertura geográfica, audiencias, programación y métodos para medición de audiencias, así como su capacidad técnica para la producción, postproducción y copiado. La SEGOB dará seguimiento a la inclusión de los medios públicos en los programas y campañas de comunicación social y publicidad de las dependencias y entidades, y la publicidad que adquieran las dependencias y entidades para la difusión de todos los programas gubernamentales deberá incluir, claramente visible y audible, la leyenda 'este programa es público y queda prohibido su uso con fines partidistas o de promoción personal', sólo en el caso del programa de Desarrollo Humano Oportunidades deberá incluirse la leyenda establecida en el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social.

La SEGOB informará bimestralmente a la CRTC de la Cámara de Diputados y a la SFP, sobre la ejecución de los programas y campañas de comunicación social, así como sobre el ejercicio de las erogaciones a las que se refiere el citado artículo; dichos informes deberán contener, al menos, el monto total erogado por dependencia y entidad; empresas prestadoras de los servicios; tiempos contratados, fiscales y oficiales utilizados por cada dependencia y entidad.

1.4. Obligaciones de los concesionarios y/o permisionarios en materia de tiempos oficiales.

El artículo 27 párrafos cuarto y sexto de la CPEUM determina que corresponde a la Nación el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional y su explotación, uso o aprovechamiento por los particulares o por las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas no podrá realizarse sino mediante concesión otorgadas por el Ejecutivo Federal, de

acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. La LFRT es la norma secundaria que regula, entre otras cosas, el uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico atribuido al Estado, a través del otorgamiento de concesiones y permisos.

De conformidad con lo dispuesto por la LFRT las concesiones y permisos contendrán, cuando menos, el nombre del concesionario o permisionario; el canal asignado; la ubicación del equipo transmisor; la potencia autorizada; el sistema de radiación y sus especificaciones técnicas; el horario de funcionamiento; el nombre, clave o indicativo; término de su duración; área de cobertura; las contraprestaciones que, en su caso, el concesionario se hubiere obligado a pagar como consecuencia de la licitación pública prevista en el artículo 17 de la citada Ley, así como las demás contraprestaciones que se hubieren previsto en las bases de la licitación del procedimiento concesionario; la garantía de cumplimiento de obligaciones, y los demás derechos y obligaciones de los concesionarios o permisionarios.

Dentro del texto del Título de concesión o permiso correspondiente, se establecen las condiciones y el marco jurídico al que deberá ajustarse la actividad del concesionario y/o permisionario. Por lo que respecta a las estaciones concesionadas de radio, el Acuerdo mediante el cual se homologan las Condiciones de Concesiones de Radio, publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2004 dispone en las Condiciones Décima Séptima, Décima Octava y Décima Novena, referente a las obligaciones de los tiempos oficiales, lo siguiente:

***“DECIMA SEPTIMA. Programas oficiales.** El Concesionario se obliga a transmitir, cuando la Secretaría de Gobernación se lo indique oportunamente en términos de la Ley, del Reglamento y del presente Título, los materiales que dicha Dependencia del Ejecutivo Federal le envíe.*

En todos los programas del Estado que, en cumplimiento de la Ley, el Reglamento y en los términos de este Título, realice o difunda el Concesionario a través de su estación, éste queda obligado a conservar la misma calidad de emisión que emplee en su programación

normal, siempre y cuando los materiales sean enviados en formatos similares a los utilizados por el Concesionario.

DECIMA OCTAVA. Tiempos de Estado. *En cumplimiento a lo establecido en los artículos 59 de la Ley, 15 y 16 del Reglamento el Concesionario deberá efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas de carácter educativo, cultural, social, político, deportivo y otros asuntos de interés general, nacionales e internacionales, del material que, al efecto le proporcione la Secretaría de Gobernación y en los horarios acordados con esta última, conforme a la Ley y el Reglamento. Durante los tiempos de transmisión del Estado, cuando los materiales hayan sido enviados, el Concesionario no podrá incluir anuncios comerciales ni comercializar de cualquier forma los mismos.*

En el ámbito electoral, el Concesionario deberá sujetarse a las disposiciones que en materia de radio y televisión se establecen en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 del Reglamento, en concordancia con lo establecido en los artículos 59 y 61 de la Ley.

DECIMA NOVENA. Tiempos fiscales. *El Concesionario podrá optar por realizar el pago del impuesto a que se refiere el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1968, en los términos 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 en dicho Decreto se indica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2002.”*

En ese mismo esquema, se encuentran estructuradas las concesiones de televisión, sólo que en tal caso, no existe un acuerdo publicado en el DOF que homologue las condiciones de los Títulos de Concesión correspondientes. Con respecto a las estaciones de televisión y radio permisionadas, se señala en su permiso únicamente lo preceptuado por las Condiciones Décima Séptima y Décima Octava, debido a que éstas no están sujetas al cumplimiento del tiempo fiscal, no existiendo tampoco, un acuerdo que homologue las condiciones del mismo.

En caso de incumplimiento en las obligaciones de transmisión del tiempo de Estado por parte de los concesionarios y/o permisionarios, serán sancionados de conformidad con lo dispuesto por los artículos 103 y 104 de la LFRT con multa de quinientos a cinco mil

pesos en caso de la fracción X o de cinco mil a cincuenta mil pesos en caso de la fracción XXII del artículo 101 de la Ley en cita, siendo convertidos y aplicables los importes mínimos y máximos establecidos, de conformidad con el artículo 106 de la citada norma, a días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (DF) y Área Metropolitana, a razón de un día por cada diez pesos, teniendo en cuenta la fecha en que se cometió la infracción, quedando la conversión de la siguiente manera:

5,000 pesos entre 10 pesos = 500 días
 500 DSM $500 \times \$52.59$ (salario mínimo 2008)= \$26,295.00
 50,000 pesos entre 10 pesos = 5,000 DSM
 $5,000 \times \$52.59$ (salario mínimo 2008)= \$243,350.00

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

20 DSM $20 \times \$52.59$ (salario mínimo 2008)= \$1051.80.00
 5,000 pesos entre 10 pesos = 500 días
 500 DSM $500 \times \$52.59$ (salario mínimo 2008)= \$26,295.00

Es importante destacar que lo anteriormente señalado, es solamente de aplicación obligatoria para los concesionarios y/o permisionarios de radio y televisión abierta, más no así para los concesionarios y/o permisionarios de televisión y audio restringidos, los cuales son normativamente regidos por la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) publicada en el DOF el 7 de junio de 1995 y por el Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos (RSTAR) publicado en el DOF el 29 de febrero de 2000.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 28, 29 y 30 del RSTAR los concesionarios y permisionarios sólo tienen la obligación de transmitir, con toda oportunidad

y en forma gratuita, los boletines o mensajes de cualquier autoridad que se relacionen con la seguridad o defensa del territorio nacional, la conservación del orden público o con medidas encaminadas a prever o remediar cualquier emergencia pública. La SEGOB podrá ordenar encadenamientos para la transmisión que se relacione con la seguridad o defensa del territorio nacional, la conservación del orden público o con medidas encaminadas a prever o remediar cualquier emergencia pública, así como para difundir información de trascendencia. Los concesionarios y/o permisionarios, no podrán transmitir mensajes, propaganda o publicidad de cualquier clase, contrarios a la seguridad del Estado o al orden público.

Si bien es cierto los concesionarios y/o permisionarios de televisión y audio restringidos, no tiene la obligación de transmitir tiempos oficiales sino sólo las actividades citadas en el párrafo anterior, por no ser regidos por la LFRT y su Reglamento, salvo aquello referente a la materia de los contenidos, el artículo 22 del RSTAR dispone que los concesionarios deberán reservar gratuitamente para la distribución de las señales de televisión que indique el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), un canal, cuando el servicio consista de 31 a 37 canales; 2 canales, cuando el servicio consista de 38 a 45 canales, y 3 canales, cuando el servicio consista de 46 a 64 canales. Cuando los canales asignados sean mayores a 64, se incrementará un canal por cada 32 canales de transmisión. En las redes en que el servicio consista hasta 30 canales, la SCT podrá requerir que en 1 canal específico, se destinen hasta 6 horas diarias para la transmisión de la programación que indique la propia Secretaría, además podrá indicar al concesionario el número de canal dentro de la red que deberá asignar al o los canales reservados. El concesionario podrá utilizar los canales a que se refiere el citado artículo, en tanto no le sean requeridos por la SCT pudiendo el concesionario cubrir por su cuenta el costo de los equipos e instalaciones necesarios para la recepción y distribución en la red de las señales que le sean indicadas; la calidad de transmisión de estas señales será, por lo menos, igual a las del resto de la red.

La utilización de dichos canales por parte del Ejecutivo podrá ser destinada para cualquier actividad que éste determine, como en su caso pudiera ser la transmisión de los tiempos oficiales o bien la transmisión de programas o mensajes que den cumplimiento a la reforma constitucional electoral de 2007, sin embargo, la difusión del contenido programático será responsabilidad única y exclusiva del Ejecutivo, en virtud que la única obligación que tiene el concesionario y/o permisionarios, es poner a disposición la señal del número de canales correspondientes, siendo sancionado por su incumplimiento con multa de dos mil a veinte mil salarios mínimos generales vigentes en el DF y Área Metropolitana, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41 fracción IV del multicitado Reglamento, no existiendo sanción alguna en caso de existir anomalías en los contenidos de los programas o mensajes que el Ejecutivo determine en los canales asignados.

Finalmente, la radio y la televisión en sus acepciones de medios masivos de comunicación han adquirido un inusitado poder en las últimas décadas, la influencia notable que ejercen estos medios en los procesos sociales y políticos obedece al alcance universal de sus contenidos, ya sean de entretenimiento, de información o de cultura debido a su naturaleza jurídica de interés público satisfaciendo la función social con la contribución que aporta como elemento al conjunto social del que forma parte, encomendada no sólo en el ámbito de los tiempos oficiales sino en general como medio de comunicación al alcance de la población, vigilada y supervisada por el Estado, aun y cuando actualmente el interés público y la función social sean utilizados para beneficio propio de los grandes consorcios de la radio y la televisión dejando a un lado la elevación del nivel cultural del pueblo.

Antes de la publicación de la LFRT el 19 de enero de 1960 existió diversa normatividad que vagamente contemplaba la utilización de los medios de comunicación como herramienta político electoral, sin embargo, es a partir de la publicación de la citada Ley así como de su actual Reglamento, cuando específicamente se determina como obligación de los concesionarios y/o permisionarios de televisión abierta, el uso del tiempo asignado al

Estado para la difusión de temas de interés nacional dentro de los cuales se encuentra el político, así como una obligación indirecta para los concesionarios de televisión restringida al reservar cierto número de canales puestos a disposición del Estado para los fines que considere conducente, en consecuencia, la herramienta denominada tiempos oficiales, es utilizada para llegar directamente a los radioescuchas o televidentes cautivos a los cuales se les informa, divierte o por qué no decirlo se les influencia en sus opiniones con respecto a las diversas actividades gubernamentales o temas de interés nacional dentro de lo cual se encuentra el político.

No debemos olvidar que la obligación de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión abierta, en cuanto a igualdad de circunstancias se refiere, se determina en la utilización del tiempo de Estado, no así para el denominado tiempo fiscal, ya que éste es única y exclusivamente de obligación para los concesionarios, teniendo como salvedad el que opten por el pago monetario equivalente al tiempo de transmisión asignado.

CAPITULO 2. MARCO LEGISLATIVO Y AUTORIDADES COMPETENTES DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN EN MÉXICO

2.1. Marco Legislativo.

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

2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La radio y la televisión tiene su fundamento constitucional en los artículos 27 párrafos cuarto y sexto 28 y 42 fracción VI en virtud de que el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional corresponde a la Nación en la extensión y términos que fije el derecho internacional, sin interrumpir las frecuencias de los demás Estados de la comunidad internacional, llevándose para tales efectos, convenios concurrentes. El dominio directo es inalienable e imprescriptible y deberá formalizarse mediante permisos y/o concesiones licitadas por el Ejecutivo Federal, debido a que el Estado no tiene la capacidad suficiente para impartir tal actividad, así como su uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, dejando en manos de los

particulares su atención sin que esto impida la supervisión y vigilancia dentro de tales actividades por parte del Ejecutivo Federal, regulado por leyes específicas.

El espectro radioeléctrico propiedad de la Nación es concesionado y/o permisionado teniendo la encomienda de proporcionar el servicio de radiodifusión y cumplir con una actividad de interés público, en cumplimiento de la función social, cuyo objetivo es contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de convivencia humana en nuestro país, por tal motivo, las transmisiones de radio y televisión son una actividad de vital importancia para la nación, sin embargo, el Gobierno Federal no ha sabido controlar y beneficiarse de tal actividad que cada día está más abandonada por el Gobierno y más aprovechada por el sector privado, que poco a poco ha sabido ganar terreno en esta materia para el cumplimiento de sus beneficios propios y comerciales, enriqueciéndose de forma abrumadora y sobrepasando los límites normativos y de gobernabilidad que se tiene en el país, sin mencionar que nuestro régimen jurídico actual es obsoleto y obstaculizador para la introducción reformativa modernista que hoy en día México necesita.

2.1.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1966, en su artículo 27 fracción XXI otorga la facultad a la SEGOB de vigilar las transmisiones de radio y televisión, para que se mantengan dentro de los límites a la vida privada, a la paz y moral pública y a la dignidad personal, no atacando derechos de terceros ni que provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público.

El artículo 36 fracción III confiere la facultad a la SCT para otorgar concesiones y permisos previa opinión de la SEGOB, en cuanto hace a la explotación,

uso o aprovechamiento de los servicios de radiodifusión comerciales, experimentales, culturales, de aficionados, así como para vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones, entre otros, plasmado ampliamente en sus artículos 5, 23, 24 y 37 bis de su Reglamento Interior, publicado en el DOF el 21 de junio de 1995.

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

El Reglamento Interior de la SEGOB (RISEGOB) publicado en el DOF el 30 de julio del año 2002 en su artículo 25 establece las atribuciones que se van a ejercer en materia de radio y televisión, así como en materia cinematográfica. Específicamente con referencia al tiempo de Estado y a las transmisiones de interés nacional, sus fracciones IV, XXII, XXIV, XXV, XXVI, XXX y XXXIII determinan la promoción, con la intervención que corresponda a otras dependencias, de la producción de programas de radio y televisión que contribuyan al fortalecimiento de la integración y descentralización nacionales; el correcto uso del tiempo que corresponda al Estado en las estaciones de radio y televisión; el conocer previamente los boletines que los concesionarios o permisionarios estén obligados a transmitir gratuitamente y ordenar a éstos su difusión, salvo en los casos de notoria urgencia, en los cuales, las autoridades podrán directamente y bajo su responsabilidad, ordenar su transmisión de acuerdo con lo señalado en el artículo 60 de la LFRT; la colaboración con la Comisión de Radiodifusión (CR) para transmitir los programas de los partidos políticos por radio y televisión según lo dispuesto por el COFIPE, sus disposiciones reglamentarias y demás normas aplicables; la realización de los estudios, investigaciones, análisis y

evaluaciones necesarias para conocer oportunamente los efectos de las transmisiones de radio y televisión y de las exhibiciones cinematográficas sobre las actividades del Ejecutivo Federal, y en su caso, proponer las medidas que deban adoptarse; la supervisión de la cobertura y producción para la televisión de los programas informativos relacionados con las actividades del titular del Poder Ejecutivo Federal y sus dependencias, así como los correspondientes a los actos que señala el Calendario Cívico de Conmemoraciones; la coordinación, previo acuerdo del Secretario, con la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República y con las unidades de comunicación social de la Administración Pública Federal, de los Gobiernos de los Estados y del DF, para la producción televisiva de programas informativos acerca de las actividades del Gobierno Federal, entre otros.

2.1.3. Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento.

La LFRT publicada en el DOF el 19 de enero de 1960 es de orden público y tiene por objeto regular el servicio de radiodifusión, entendiéndose por tal, aquel que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado para tal servicio, mediante el cual la población recibe de manera directa y gratuita las señales enviadas utilizando los aparatos comúnmente conocidos como radio y televisión, comprendiendo el uso y aprovechamiento de las ondas electromagnéticas, mediante la instalación, funcionamiento y operación de estaciones radiodifusoras por los sistemas de modulación, amplitud o frecuencia, televisión, facsímile o cualquier otro procedimiento técnico posible, dentro de las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico atribuidas a tal servicio, siendo una actividad de interés público, la cual el Estado la protegerá y vigilará para el debido cumplimiento de la función social constituyendo vínculos de integración nacional y enaltecimiento de la vida en común, a través de sus actividades culturales, de recreación y de fomento económico.

Los artículos 6, 59, 61 de la citada Ley, 15 y 16 de su Reglamento, establecen la obligación de los concesionarios y/o permisionarios de llevar a cabo transmisiones gratuitas diarias de 30 minutos continuos o discontinuos dedicados a temas educativos, culturales, sociales, políticos, deportivos o de otros asuntos de interés general, nacional e internacional, en el tiempo cuyo uso le corresponde al Estado (tiempo de Estado) y si bien es cierto que ni la LFRT ni su Reglamento determina lo conducente al tiempo fiscal, éste forma parte de lo tiempos oficiales, derivado del Decreto presidencial por el que se autoriza a la SHCP a recibir de los concesionarios de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, para los fines que el mismo establezca y que finalmente también es utilizado para transmisiones oficiales.

Por último, el artículo 17 del RLFRT determina que en el ámbito electoral para el uso y duración de los tiempos del Estado, se observará lo previsto en el COFIPE.

2.2. Autoridades competentes.

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

2.2.1. Secretaría de Gobernación y Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía.

La SEGOB por conducto de la DGRTC ejerce las atribuciones que las leyes y reglamentos le confieren en materia de radio, televisión y cinematografía.

Entre sus facultades la DGRTC supervisa los contenidos de radio, televisión y cinematografía, para su clasificación, transmisión, comercialización, distribución y exhibición, según sea el caso; es la encargada de coordinar y supervisar técnicamente la transmisión, enlace y distribución de los programas oficiales, radiofónicos y televisivos solicitados por la Presidencia de la República o la SEGOB como el Himno Nacional y el programa la Hora Nacional, entre otros.

En referencia al tiempo de Estado, los artículos 10 fracción IV de la LFRT, 9 fracción X, 15 y 16 de su Reglamento, disponen que la SEGOB por conducto de la DGRTC y en coordinación del CNRT, vigilará y proveerá lo necesario para el uso del tiempo en cuyo uso le corresponda al Estado, toda vez que a la misma proporcionará el material y propondrá los horarios de transmisión correspondientes. En ese mismo sentido, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto por el que se autoriza a la SHCP a recibir de los concesionarios de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, los tiempos de transmisión referentes al tiempo fiscal serán distribuidos en los términos de los requerimientos que emita la citada Dirección General, además de que si el concesionario no diera cumplimiento a sus obligaciones, informará al SAT para que dentro de su competencia y mediante el procedimiento administrativo de ejecución, requiera el pago correspondiente.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10 fracción V, 101 fracciones X y XXII, 103, 104, 105 y 106 de la LFRT, 9 fracción XV, 51, 52 y 53 de su Reglamento, se encuentra facultada para imponer las sanciones que correspondan por incumplimiento a las disposiciones legales que obligan a los concesionarios y/o permisionarios a transmitir el tiempo de Estado.

2.2.2. Instituto Federal Electoral.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 base III Apartados A, B y D fracción V de la CPEUM el IFE será autoridad única para la administración del

tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión (tiempos oficiales) destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo que establezcan las leyes. Para fines electorales en las entidades federativas, el IFE administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo que determine la ley. Las infracciones a lo dispuesto en la base III del artículo 41 antes citado serán sancionadas por el Instituto mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través del organismo público autónomo denominado IFE dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. El Instituto será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

El IFE tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

El Instituto y las autoridades electorales de las entidades federativas, para la difusión de sus respectivos mensajes de comunicación social, accederán a la radio y televisión a través del tiempo de que el primero dispone en dichos medios. Dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el IFE tendrá a su disposición cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión; garantizará a los partidos políticos, el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos; atenderá las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinará, en su caso, las sanciones. Ejercerá sus facultades en materia de radio y televisión a través del Consejo General; la Junta General Ejecutiva; la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos; el Comité de Radio y Televisión; la Comisión de Quejas y Denuncias; y los vocales ejecutivos y juntas ejecutivas en los órganos desconcentrados, locales y distritales, que tendrán funciones auxiliares en esta materia, para la tramitación de los procedimientos sancionadores, salvo cuando las denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral tengan como motivo la comisión de conductas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña en que la conducta infractora esté relacionada con ese tipo de propaganda. La Comisión de Denuncias y Quejas, será integrada por tres consejeros electorales quienes serán designados para un periodo de tres años, por el Consejo General. Sus sesiones y procedimientos serán determinados en el reglamento que al efecto apruebe el propio Consejo.

Por conducto del IFE, las demás autoridades electorales harán uso del tiempo en radio y televisión que les corresponde de acuerdo a las reglas que apruebe el Consejo General y determinado en forma trimestral, considerando los calendarios de

procesos electorales locales, la asignación del tiempo en radio y televisión destinado a sus propios fines y de otras autoridades electorales, no siendo incluidas, en ningún caso como parte de lo anterior, las prerrogativas para los partidos políticos; dispondrá de mensajes con duración de 20 y 30 segundos, siendo el horario de transmisión el comprendido entre las 06:00 y las 24:00 horas. Los tiempos de que dispone el Instituto durante las campañas electorales en las horas de mayor audiencia en radio y televisión, serán destinados preferentemente a transmitir los mensajes de los partidos políticos.

El Instituto, a través de la instancia administrativa competente, elaborará las pautas de transmisión de sus propios mensajes. Las autoridades electorales locales propondrán al Instituto las pautas que correspondan a los tiempos que éste les asigne. Las autoridades electorales de las entidades federativas entregarán al Instituto los materiales con los mensajes que, para la difusión de sus actividades durante los procesos electorales locales, les correspondan en radio y televisión.

Para asegurar a los partidos políticos la debida participación en la materia, se constituye el Comité de Radio y Televisión del IFE quien será responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de los partidos políticos, formuladas por la Dirección Ejecutiva competente, así como los demás asuntos que en la materia conciernan en forma directa a los propios partidos.

El Instituto dispondrá, en forma directa, de los medios necesarios para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que apruebe, así como de las normas aplicables respecto de la propaganda electoral que se difunda por radio o televisión. El Consejo General ordenará la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias. Los resultados se harán públicos, por lo menos cada 15 días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del IFE y en los demás medios informativos que determine el propio Consejo.

La impugnación de las determinaciones e imposiciones de sanciones por parte del IFE a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de la CPEUM y las demás leyes relativas y aplicables, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quién será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99 de la Carta Magna 184 185 y 186 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el DOF el 26 de mayo de 1995.

Finalmente, existen dos autoridades competentes en el manejo y uso de los tiempos oficiales, por una parte la DGRTC con la administración del 88% de los tiempos oficiales en periodo no electoral, de conformidad con la competencia que le otorga la LFRT y su Reglamento, y por el otro al IFE utilizando y pautando 48 minutos en temporada electoral y el 12% en periodo no electoral, según lo dispuesto en la CPEUM y el COFIPE, lo que significa mayor vigilancia en la utilización de los tiempos oficiales pero también una gran limitante en el uso de éstos para la Administración Pública en sus tres niveles de gobierno, así como vaguedad en la implementación de sanciones al no precisar literalmente si la DGRTC también tiene competencia para sancionar por el sólo hecho que el concesionario utilice el espectro radioeléctrico bajo su vigilancia.

CAPITULO 3. REFORMA CONSTITUCIONAL-ELECTORAL EN MATERIA DE TIEMPOS OFICIALES

3.1. Régimen legal anterior a la reforma constitucional-electoral en materia de tiempos oficiales.

Hasta antes de la publicación de la LFRT el 19 de enero de 1960 existió diversa normatividad que contemplaba la utilización de los medios de comunicación como herramienta político electoral, sin embargo, es a partir de la publicación de la citada Ley cuando específicamente se determina el uso del tiempo asignado al Estado para la difusión de diversos temas de interés nacional dentro de los cuales se encuentra el político. En ese mismo sentido, el 10 de octubre de 2002 -fecha en que se publicó el RLFRT- fue cuando se incluyó de manera específica en su artículo 17 el uso y duración de los tiempos de Estado en el ámbito electoral, observando para tales efectos, las directrices señaladas en lo dispuesto por el COFIPE, actualmente modificado de manera radical en el uso de los tiempos oficiales en radio y televisión por la reforma constitucional electoral de 2007.

Desde 1973 hasta nuestros días, el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación ha sido contemplado en nuestra normatividad electoral vigente, por lo tanto, es de suma importancia referirse a los antecedentes legislativos que en su momento fueron aplicables en materia electoral, específicamente en cuanto al acceso a los medios de comunicación, a efecto de contar con un panorama amplio debido a que estos han adquirido una influencia significativa y en ocasiones decisiva en los procesos electorales y en el país en general.

3.1.1. Ley Federal Electoral de 1973.

El 5 de enero de 1973 fue publicada en el DOF la Ley Federal Electoral¹ (LFE), siendo una de las primeras normatividades electorales que otorgan prerrogativas a los partidos políticos de acceso a la radio y la televisión.

¹ Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica.

“Echeverría por primera vez utilizó el poder de los medios masivos de comunicación y abrió su uso a los partidos políticos.”²

El artículo 39 fracción III numerales 1 a 7 disponía como prerrogativas de los partidos políticos nacionales el acceso a la radio y la televisión sólo durante los periodos de campaña electoral, siguiendo como directrices el que los partidos políticos nacionales que registraran candidatos ante los organismos electorales, a partir de la fecha de cierre del propio registro y hasta tres días antes de la fecha de la elección, podían disponer del tiempo que les asignara el Estado del disponible en la radio y la televisión (tiempo de Estado) para dar a conocer al electorado sus tesis ideológicas y sus programas de acción.

La transmisión de los partidos políticos nacionales que aprovechaban el tiempo que les asignaba el Estado, se sujetaban a las prevenciones que sobre propaganda establecía dicha Ley y las correspondientes de la LFRT versando en torno a las tesis ideológicas y programas de acción que sostenían frente a los problemas nacionales. No podían constituirse, en ningún caso, en plataforma para dirimir cuestiones personales; la propaganda de las asociaciones políticas se mantenía dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la dignidad personal y a la moral, no atacando los derechos de terceros ni incitando a la comisión de algún delito o a la perturbación del orden y la paz pública, concepciones que fueron tomadas del artículo 10 fracción I de la LFRT.

Cada partido político nacional disponía hasta de 10 minutos quincenales en radio y televisión con cobertura nacional para la difusión de sus tesis ideológicas dentro de un mismo programa en que participarían sucesivamente los partidos que lo hubieran solicitado en el orden de la fecha de su registro en la SEGOB y en igualdad de condiciones. Si los partidos lo aprobaban, se podía solicitar a la Comisión Federal

² SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Marco histórico del Derecho Electoral*, Derecho Electoral, Porrúa-UNAM, México, 2006, pág. 133.

Electoral (CFE), la que acordaría con la CR, los canales, estaciones y horarios de las transmisiones en los términos de las disposiciones que normaban el aprovechamiento del tiempo de que dispone el Estado en radio y televisión.

La producción de los programas de los partidos la realizaba la CR con cargo a la CFE, para lo cual, este organismo incluía en su presupuesto de egresos la partida correspondiente para radio y televisión. La CFE a solicitud de los partidos y atendiendo al interés general que representaban, autorizaba la repetición de programas en una o varias entidades del país, asimismo, vigilaba que las transmisiones de los partidos se mantuvieran dentro de lo dispuesto por la LFE y demás ordenamientos legales, decidiendo en caso de cualquier inconformidad e imponiendo las sanciones correspondientes.

El artículo 83 señalaba la prohibición de la celebración de mítines, reuniones públicas y cualquier otro acto de propaganda política el día de la elección y los tres que le precedieran, sin especificar si dicha prohibición se hacía extensiva a transmisiones en radio y televisión. Por otra parte, las sanciones por la omisión en la transmisión del tiempo de Estado correspondiente a los partidos políticos, eran aplicadas a los concesionarios y/o permisionarios de radio y televisión conforme a lo dispuesto por la fracción X del artículo 101 de la LFRT.

3.1.2. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales³ (LFOPPE) fue publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1977 normatividad que abrogó la LFE de 1973 y que modificó y amplió las prerrogativas de los partidos políticos que ésta les otorgaba. En sus artículos 48 fracción I y 49 sección A incisos a) a i) establecía que los partidos políticos tenían las prerrogativas de acceso a la radio y la

³ Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica.

televisión de forma permanente, situación que en la LFE se encontraba reducida sólo a los periodos de campaña electoral.

Para el uso permanente que los partidos políticos hicieran de la radio y la televisión, la CFE participaba como órgano coordinador y no sólo como lo señalaba la Ley de 1973 como órgano a cargo de quien corría la producción de los programas; la CR seguía teniendo a su cargo la producción técnica. Del tiempo que le corresponde al Estado en los canales de radiodifusión (tiempo de Estado), cada uno de los partidos políticos disponía de una parte de dicho tiempo en forma equitativa y mensual; los tiempos destinados a los partidos políticos tenían preferencia en la programación que del tiempo estatal formularía la SEGOB en la radiodifusión comercial, oficial y cultural. Esta Ley no especificaba el tiempo de acceso a los partidos políticos a la radio y la televisión, como lo hacía la Ley de 1973, dejando a la interpretación que serían en su caso, los 30 minutos continuos o discontinuos a que se refería la LFRT y su Reglamento, distribuidos de forma equitativa y mensual entre los partidos políticos.

Se implementa que la duración de las transmisiones se incrementaría en periodos electorales; las transmisiones seguían siendo siempre en cobertura nacional determinado la CR las fechas, los canales, estaciones y los horarios de transmisión y teniendo a su cargo los aspectos técnicos de la realización de los programas de radio y televisión, y de las aperturas de los tiempos correspondientes. Las transmisiones podían ser integradas con el programa de un sólo partido o con los programas de varios o de todos los partidos. También se agrega el que cada partido político determinara libremente el contenido de las transmisiones que correspondía al uso de su tiempo, las cuales podrían ser de carácter informativo, de esparcimiento, de análisis económico, político, social o cultural, de difusión de tesis, ideas, principios y doctrinas. Los partidos políticos podían combinar en sus programas, los tipos de transmisión antes mencionados, debiendo apearse dichas transmisiones a las disposiciones

constitucionales y legales sobre la materia, lo cual se encontraba determinado en lo dispuesto en los artículos 59 de la LFRT y 12 del RLFRTIC.

El artículo 204 señalaba la prohibición de la celebración de mítines, reuniones públicas y de cualquier otro acto de propaganda política el día de la elección y los tres que le precedieran, sin especificar de nueva cuenta si dicha prohibición se hacía extensiva a las transmisiones en radio y televisión. Por otra parte, las sanciones por la omisión en la transmisión del tiempo de Estado correspondiente a los partidos políticos, seguían siendo aplicadas a los concesionarios y/o permisionarios de radio y televisión, conforme a lo dispuesto en la fracción X del artículo 101 de la LFRT.

3.1.3. Código Federal Electoral de 1987.

El 12 de febrero de 1987 fue publicado en el DOF el Código Federal Electoral⁴ (CFE) normatividad que abrogó la LFOPPE de 1977. En sus artículos 48 fracción I, 49 a 59 establecía como parte de las prerrogativas de los partidos políticos nacionales, el acceso de forma permanente a la radio y la televisión.

Las prerrogativas de los partidos políticos en materia de radio y televisión tenían como nuevo objetivo la difusión de sus bases ideológicas de carácter político, económico y social que postularan la libre expresión de las ideas en los términos del artículo 6º constitucional, así como de las ideas que pretendieran tomar para realizar sus principios, alcanzar sus objetivos y las políticas propuestas para resolver los problemas nacionales.

Nuevamente, la CR era el organismo técnico encargado de la producción y difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos y de las aperturas de los tiempos correspondientes. Cada partido político tenía derecho de

⁴ Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica.

acreditar ante la CR un representante con facultades de decisión sobre la elaboración de los programas de los partidos. Se vuelve a especificar que del tiempo total que le corresponde al Estado (tiempo de Estado), en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político disfrutaba de un tiempo mensual de 15 minutos en cada uno de estos medios de comunicación. La duración de las transmisiones se seguía incrementando en periodos electorales.

Los tiempos destinados a las transmisiones de los programas de los partidos políticos y de la CFE tenían preferencia dentro de la programación general para el tiempo estatal en radio y televisión. La Comisión cuidaba que las transmisiones siguieran en cobertura nacional y que sin perjuicio a esto se otorgaba la nueva modalidad a los partidos políticos para solicitar programas con cobertura regional, los cuales no excederían de la mitad del tiempo asignado a cada partido político para sus programas con cobertura nacional. Los partidos políticos hacían uso de su tiempo mensual en dos programas semanales; el orden de presentación de los partidos políticos se realizaba mediante sorteo en forma semestral. La CR seguía determinando las fechas, los canales, estaciones y los horarios de las transmisiones y como nueva atribución tomaba las previsiones necesarias para que la programación que correspondía a los partidos políticos tuviera la debida difusión a través de la prensa de circulación nacional.

Como nueva modalidad, los partidos políticos presentaban con la debida oportunidad a la CR los guiones técnicos para la producción de sus programas, mismos que se realizarían en los lugares que para tal efecto dispusiera ésta. Los guiones debían ajustarse a las posibilidades técnicas del órgano de producción, quien contaba con los elementos técnicos y humanos suficientes para la producción de los programas. Se incluye además, que los partidos políticos tendrían, aunado a los 15 minutos mensuales en radio y televisión, derecho a participar conjuntamente en un programa especial que establecería y coordinaría la CR para ser transmitido en radio y

televisión dos veces al mes. La Comisión gestionaba el tiempo en la radio y la televisión que fuera necesario para la difusión de sus actividades, así como la ampliación de los tiempos asignados a los partidos políticos y las frecuencias de transmisión.

El artículo 284 señalaba como prohibición la celebración de mítines, reuniones públicas y actos de propaganda política directa o alusiva, cualesquiera que fueran los procedimientos empleados, el día de la elección y los tres que le precedieran, sin especificar de nueva cuenta, si dicha prohibición se hacía extensiva a transmisiones en radio y televisión, sin embargo, se podía interpretar que la radio y la televisión entrarían dentro del contexto 'cualquiera que fueran los procedimientos empleados'. Por otra parte, las sanciones por la omisión en la transmisión del tiempo de Estado correspondiente a los partidos políticos, seguían siendo aplicadas a los concesionarios y/o permisionarios de radio y televisión conforme a lo dispuesto en la fracción X del artículo 101 de la LFRT.

3.1.4. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.

El 15 de agosto de 1990 fue publicado en el DOF el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales⁵ (COFIPE) normatividad que abrogó el CFE de 1987, así como sus reformas y adiciones de fecha 18 de diciembre de 1987 publicadas en el DOF el 6 de enero de 1988 reestructurando y otorgando más prerrogativas a los partidos políticos en el acceso a la radio y la televisión.

Se crea el IFE como depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones. La creación del Instituto fue "basado en una reforma constitucional. Fue creado como una entidad pública permanente; esta entidad nació como la máxima autoridad electoral a cargo de la

⁵ Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica.

organización y vigilancia del proceso electoral.⁶“El mecanismo para la defensa judicial del voto, fue establecida con la creación del Tribunal Federal Electoral.”⁷

Por primera vez, se implanta el acceso de los partidos políticos nacionales a la radio y la televisión conforme a dos modalidades: una de manera gratuita (periodo regular y periodo de campañas electorales) haciendo uso del tiempo que le corresponde al Estado (tiempo de Estado), previsto en la LFRT; y otra de manera comercial, mediante la compra de espacios.

En sus artículos 41 numeral 1 inciso a) 42 a 46 señalaba que eran prerrogativas de los partidos políticos nacionales tener acceso en forma permanente a la radio y televisión. Los partidos políticos al ejercer sus prerrogativas en radio y televisión difundían sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales. La nueva Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPPP)-que sustituyó a la CFE- y la CR del IFE tenían a su cargo la difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos, así como el trámite de las aperturas de los tiempos correspondientes. La CR era presidida por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y cada uno de los partidos políticos tenía derecho de acreditar ante la Comisión un representante con facultades de decisión sobre la elaboración de los programas de su partido.

De las transmisiones gratuitas en periodo regular del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político seguía disfrutando de 15 minutos mensuales en cada uno de los medios de comunicación (radio y/o televisión). Los partidos políticos, además del tiempo regular mensual, tenían como nuevo derecho el participar conjuntamente en un programa especial que establecía y coordinaba la DEPPP para ser transmitido por

⁶ SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Marco histórico del Derecho Electoral*, Derecho Electoral, Ob. cit., pág. 136.

⁷ Idem.

radio y televisión dos veces al mes. Los partidos políticos utilizaban, por lo menos, la mitad del tiempo que les correspondía durante los procesos electorales, para difundir el contenido de sus plataformas electorales, sin perjuicio de nueva cuenta que a solicitud de los partidos políticos podían transmitirse programas en cobertura regional, los cuales no excederían de la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas de cobertura nacional.

Los partidos políticos hacían uso de su tiempo mensual en dos programas semanales, el orden de presentación se hacía mediante sorteos semestrales. Los partidos políticos seguían presentando con la debida oportunidad a la CR los guiones técnicos para la producción de sus programas que se realizaban en los lugares que para tal efecto dispusiera ésta. La CR contaba con los elementos humanos y técnicos suficientes para garantizar la calidad en la producción y la debida difusión de los mensajes de los partidos políticos. La DEPPP determinaba las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de las transmisiones; asimismo, se incluyó que esta Dirección tomara las previsiones necesarias para que la programación que correspondiera a los partidos políticos siguiera teniendo la debida difusión a través de la prensa de circulación nacional. Los tiempos destinados a las transmisiones de los programas de los partidos políticos y del IFE tenían preferencia dentro de la programación general en el tiempo estatal en la radio y la televisión. Se cuidaba que los mismos fueran transmitidos en cobertura nacional y se incluyó que los concesionarios –entendiéndose como tal, a los concesionarios y/o permisionarios en general- los transmitieran en horarios de mayor audiencia, debiendo la Dirección Ejecutiva, gestionar el tiempo que fuera necesario en la radio y la televisión para la difusión de las actividades del Instituto así como las de los partidos políticos.

De las emisiones en periodo de campañas electorales, los partidos políticos, a fin de difundir sus candidaturas, independientemente del tiempo en periodo regular, en el proceso electoral en el que se eligiera al Presidente de los Estados Unidos

Mexicanos, el tiempo total de transmisión para todos los partidos políticos era de 250 horas en radio y 200 en televisión; en los procesos electorales en que sólo se eligiera a integrantes del Congreso de la Unión, el tiempo de transmisión en radio y televisión correspondía al 50% de los totales antes mencionados; y durante el tiempo de las campañas electorales, adicionalmente al tiempo referido con anterioridad, se adquiriría, por conducto del IFE para ponerlos a disposición de los partidos políticos y distribuirlos mensualmente, hasta 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos. En ningún caso, el costo total de los promocionales debía exceder del 20% del financiamiento público que correspondía a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial y el 12% cuando sólo se elegía a integrantes del Congreso de la Unión. Quedaba prohibido que los promocionales que no se utilizaban durante el mes de que se trataba, se pudieran transmitir con posterioridad.

Del tiempo de transmisión de 250 horas en radio y 200 en televisión, así como los 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos, correspondía a cada partido político sin representación en el Congreso de la Unión, un 4% del total, el resto se distribuía entre los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, en un 30% en forma igualitaria y en un 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral. La duración de los programas en radio y televisión para cada partido, del tiempo de transmisión de 250 horas en radio y 200 en televisión, era de 15 minutos; a petición de los partidos políticos, también podían transmitirse programas de 5, 7.5 y 10 minutos del tiempo que les correspondía conforme a la posibilidad técnica y horarios disponibles para las transmisiones correspondientes.

A fin de que los partidos políticos disfrutaran de las prerrogativas consignadas para las emisiones en periodos de campañas electorales, para la adquisición y asignación de los promocionales en radio y televisión, se utilizaban el o

los catálogos proporcionados por la SCT. La Secretaría Ejecutiva del IFE tomaba los acuerdos pertinentes, a fin de que el ejercicio de las prerrogativas, en los procesos electorales extraordinarios, se realizaran con las modalidades de tiempos, coberturas, frecuencias radiales y canales de televisión, para los programas de los partidos políticos con contenidos regionales o locales. Este tiempo de transmisión de los partidos políticos, no se computaba con el utilizado en las emisiones del tiempo regular mensual.

Como nuevo derecho de los partidos políticos se introduce la modalidad de las transmisiones comerciales o no gratuitas, siendo derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, conforme a las normas y procedimientos correspondientes. Los candidatos sólo podían hacer uso de los tiempos que les asignaba su partido político o coalición. La Secretaría Ejecutiva del IFE solicitaba oportunamente a la SCT su intervención a fin de que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, tanto nacionales como de cada entidad federativa, proporcionaran un catálogo de horarios y sus tarifas disponibles para su contratación por los partidos políticos para dos períodos: el primero, del 1 de febrero al 31 de marzo del año de la elección; y el segundo, del 1 de abril y hasta tres días antes del señalado por el Código para la jornada electoral; dichas tarifas no eran superiores a las de la publicidad comercial. La Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la DEPPP, ponía a disposición de los partidos políticos, en la primera sesión que realizaba el Consejo General, en la primera semana de noviembre del año anterior al de la elección, el primer catálogo de los tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles. El segundo catálogo era proporcionado en la sesión que celebraba el Consejo General correspondiente al mes de enero.

Los partidos políticos comunicaban por escrito a la DEPPP las estaciones, canales y horarios en los que tenían interés de contratar tiempos, conforme al primer

catálogo que les era proporcionado, a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección, por lo que hace a la campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y a más tardar el 31 de enero del año de la elección, para las campañas de senadores y diputados. Los partidos políticos comunicaban por escrito a la misma Dirección Ejecutiva, las estaciones, canales y horarios en los que tenían interés de contratar tiempos del segundo catálogo que les era proporcionado, a más tardar el 28 de febrero del año de la elección por lo que hace a la campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a más tardar el 15 de marzo del mismo año para las campañas de senadores y diputados.

En el acaecimiento de que dos o más partidos políticos manifestaban interés en contratar tiempos en un mismo canal o estación y en los mismos horarios, la DEPPP aplicaba, en su caso, el procedimiento de dividir el tiempo total disponible para contratación del canal o estación en forma igualitaria entre el número de partidos políticos interesados en contratarlo; el resultante era el tiempo que cada partido político podía contratar. Si había tiempos sobrantes volvían a estar a disposición de los concesionarios o permisionarios y no podían ser objeto de contratación posterior por los partidos políticos. En el caso de que sólo un partido político manifestara interés por contratar tiempo en un canal o estación, podía hacerlo hasta por el límite que los concesionarios o permisionarios habían dado a conocer como tiempo disponible.

El reparto y asignación de los canales, estaciones y tiempos a contratar por cada partido político, del primer catálogo, finalizaba a más tardar el 15 de enero del año de la elección para la campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a más tardar el 28 de febrero del mismo año, para las campañas de senadores y diputados. Para el segundo catálogo, el reparto y asignación de los canales, estaciones y tiempos a contratar por cada partido político, para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, concluía el 15 de abril del mismo año. Una vez concluido el procedimiento de reparto y asignación correspondientes, el

IFE procedía, a través de la DEPPP, a dar a conocer los tiempos, canales y estaciones para cada uno de los partidos políticos, con el objeto de que se llevara a cabo directamente la contratación respectiva. De igual forma, la propia Dirección Ejecutiva comunicaba a cada uno de los concesionarios o permisionarios, los tiempos y horarios que cada uno de los partidos políticos estaba autorizado a contratar con ellos. En uso de los tiempos contratados por los partidos políticos en los medios de cobertura local, los mensajes alusivos a sus candidatos a Presidente, Diputados y Senadores, sólo podían transmitirse durante los períodos de campaña a que se refería el artículo 190 párrafo primero.

Se determinó la necesidad de que la DEPPP se reuniera a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección, con la CR y la CIRT, para sugerir los lineamientos generales aplicables en sus noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos. Sin embargo, ésta determinación no fue aceptada por los medios informativos argumentando la violación a lo dispuesto en el artículo 6 constitucional. La CR era la encargada de realizar los monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación, para informar al Consejo General. En ningún caso se permitía la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.

El artículo 190 seguía con la prohibición de que el día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores no se permitía la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales, sin especificar de nueva cuenta si esta prohibición incluía a la radio y a la televisión; se introduce la modalidad de que quien solicitara u ordenara la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales que se realizara desde el inicio de las campañas hasta el cierre oficial de las casillas el día de la elección debía entregar

copia del estudio completo al Secretario Ejecutivo del Instituto, si la encuesta o sondeo se difundiría por cualquier medio, lo que se interpretaba la inclusión de la radio y la televisión. La difusión de los resultados de cualquier encuesta o sondeo de opinión, estaba sujeta a que durante los 8 días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encontraran en las zonas de usos horarios más occidentales del territorio nacional, quedaba prohibido publicar o difundir por cualquier medio, incluyendo la radio y la televisión, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tuvieran por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, quedando sujetos quienes lo hicieran, a las penas aplicables en alguno de los tipos previstos y sancionados en el artículo 403 del Código Penal Federal.

Se incluyó además que el IFE a petición de los partidos políticos y candidatos presidenciales que así lo decidieran, organizaría debates públicos y apoyaría su difusión.

Las sanciones por la omisión en la transmisión del tiempo de Estado correspondiente a los partidos políticos seguían siendo aplicadas a los concesionarios y/o permisionarios de radio y televisión, conforme a lo dispuesto en la fracción X del artículo 101 de la LFRT.

3.2. Reforma constitucional-electoral.

Según consta en el Diario de los Debates número 4 del 11 de septiembre de 2007 del Primer Periodo Ordinario de Sesiones de la LX Legislatura año II⁸, reunidos los integrantes de las Comisiones Unidas en la sede del Senado de la República el 5 de septiembre de 2007 y habiéndose verificado la existencia de quórum legal, se procedió a la presentación del Proyecto de Dictamen sobre la Iniciativa presentada el 31 de agosto de 2007 por el Senador Manlio Fabio Beltrones, a nombre propio y en

⁸ Consultable en www.senado.gob.mx 24 de julio de 2008.

representación de los Senadores y Diputados de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional (PAN) Partido de la Revolución Democrática (PRD) Partido de la Revolución Institucional (PRI) y del Partido del Trabajo (PT). El citado Proyecto quedó como base para el análisis y discusión que habrían de realizar las Comisiones Unidas, mismas que decidieron, por votación unánime, declararse en sesión permanente.

El 10 de septiembre de 2007 las Comisiones Unidas celebraron una segunda reunión de trabajo en el marco de la sesión permanente declarada el 5 de septiembre del mismo año, para conocer una segunda versión del Proyecto de Decreto acompañado de un documento explicativo de los cambios introducidos por el Grupo de Trabajo formado por integrantes de las Comisiones Unidas. A la reunión asistieron, para fines de información, los CC. Diputados integrantes de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados. El 11 de septiembre de 2007 las Comisiones Unidas reanudaron la sesión permanente a fin de conocer la propuesta final de Dictamen con proyecto de Decreto respecto de la Iniciativa motivo de sus trabajos.⁹

En lo que atañe a la presente investigación, respecto al uso de los tiempos oficiales en radio y televisión se determinó que en materia de acceso a los medios de comunicación la iniciativa dejaba establecida la base para que el Constituyente Permanente en uso pleno de su soberanía determinara lo conducente, siendo destacado para su análisis e importancia del presente estudio el tercer objetivo que se perseguía con la reforma constitucional propuesta, tratar de impedir que actores ajenos al proceso electoral incidieran en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación, así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

⁹ Consultable en www.senado.gob.mx 24 de julio de 2008.

Quienes suscribieron la iniciativa, propusieron el diseño de poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos que atendiera el derecho privado y el interés público. La iniciativa planteó adicionar, entre otras cosas, una nueva base III al artículo 41 constitucional para establecer que en la Ley secundaria (actual COFIPE) se reglamentaran los derechos de los partidos políticos al uso de la radio y la televisión. Al respecto, las Comisiones Unidas plantearon el otorgar sólidos fundamentos constitucionales a las modificaciones que se introdujeran en la ley, por ello, se adoptó la decisión de plasmar esos fundamentos en la base III del artículo 41 de la CPEUM señalando que la realidad marcada por la creciente influencia social de la radio y la televisión ha generado efectos contrarios a la democracia propiciando la adopción, consiente o no, de patrones de propaganda política y electoral que imitan o reproducen los utilizados en el mercado para la colocación o promoción de mercancías y servicios con los que se pretende la aceptación de los consumidores. Bajo tales tendencias que son mundiales, la política y la competencia electoral quedan sujetas no solamente a modelos de propaganda que le son ajenos, sino también al riesgo de sufrir la influencia de los concesionarios de radio y televisión o de otros grupos con el poder económico necesario para reflejarlo en esos medios de comunicación, derivándose un poder fáctico contrario al orden democrático constitucional.

Desde 1997 se ha observado una creciente tendencia que los partidos políticos destinen proporciones cada vez mayores de los recursos que reciben del Estado a la compra de tiempo en radio y televisión; tal situación alcanzó en las campañas de 2006 un punto extremo, pues según los datos del IFE los partidos destinaron, en promedio, más del 60% de sus egresos de campaña a la compra de tiempo en televisión y radio, en ese orden de importancia. A la concentración del gasto en radio y televisión se agrega un hecho preocupante, por nocivo para la sociedad y para el sistema democrático, consistente en la proliferación de mensajes negativos difundidos de manera excesiva en esos medios de comunicación.

En suma, fue convicción de los legisladores que integraron las Comisiones Unidas abrir paso a un nuevo modelo de comunicación social entre los partidos y la sociedad, con bases diferentes, con propósitos distintos, de forma tal que ni el dinero ni el poder de los medios de comunicación se erigieran como factores determinantes de las campañas electorales y sus resultados, ni de la vida política nacional, no obstante que tal y como se analizará en los siguientes capítulos, los legisladores no plantearon de forma clara las consecuencias normativas en la utilización de los denominados tiempos oficiales para los fines propuestos, además de que tampoco coincidieron con los tiempos reales a utilizar.

3.2.1. Decreto de reforma constitucional-electoral de 2007.

En el Diario de los Debates número 5 del 12 de septiembre de 2007 del Primer Periodo Ordinario de Sesiones de la LX Legislatura año II¹⁰ se hace constar la determinación de aprobar en lo general y en lo particular el decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 6; se reforman y adicionan los artículos 41 y 99; se reforma el párrafo primero del artículo 85 y primer párrafo del artículo 108; se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 116; se reforma el inciso f) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122; se adicionan tres párrafos finales al artículo 134; y se deroga el párrafo tercero del artículo 97 de la CPEUM, pasando a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

Una vez enviado el proyecto de decreto a las legislaturas de los Estados, según Diario de los Debates número 22 del 6 de noviembre de 2007 del Primer Periodo Ordinario de Sesiones de la LX Legislatura año II¹¹ se informó que se recibieron los votos aprobatorios de los Congresos de Aguascalientes, Baja California, Baja California

¹⁰ Consultable en www.senado.gob.mx 24 de julio de 2008.

¹¹ Consultable en www.senado.gob.mx 24 de julio de 2008.

Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora, tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, así como el voto negativo del Estado de Coahuila. En consecuencia, se dio fe de la emisión de 30 votos aprobatorios y uno en contra (Coahuila) del Proyecto de Decreto y en consecuencia se envió al Ejecutivo para los efectos constitucionales correspondientes.

El 13 de noviembre de 2007, fue publicado en el DOF el Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la CPEUM¹², quedando en el uso del tiempo que le corresponde al Estado en radio y televisión como parte de las prerrogativas de los partidos políticos y al IFE de la siguiente manera:

“...

Artículo 41

...

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas: conforme a las siguientes bases:

...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

*Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración **del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión** destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:*

*a) A partir del inicio **de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios**, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;*

...” (énfasis propio)

¹² Consultable en www.diariooficial.gob.mx 24 de julio de 2008.

El Constituyente Permanente determinó señalar al IFE como autoridad única para la administración de los 48 minutos diarios a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral a distribuirse en 2 y hasta 3 minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y televisión. Asimismo, durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de 1 minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine el COFIPE; durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el 85% de los 48 minutos; las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las 6:00 y las 24:00 horas; el tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá el 30% en forma igualitaria y el 70% restante de acuerdo con los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior. En ese mismo sentido, a cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará en radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario antes señalado.

Por otra parte, fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales al IFE le será asignado hasta el 12% del tiempo total que el Estado disponga en radio y televisión conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad, del cual el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un 50% y el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de 5 minutos y el restante en mensajes con duración de 20 segundos cada uno. En todo caso, dichas transmisiones se harán en el horario que determine el Instituto. En situaciones especiales el IFE podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

En el apartado B del citado artículo 41 constitucional se determinó que para fines electorales en las entidades federativas, el IFE administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, siendo que para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total de los 48 minutos disponibles. Cuando a juicio del IFE el tiempo total en radio y televisión fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante.

En el apartado C se señaló que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas, además de que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del DF, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior, son las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia,

además dispone que las infracciones a lo dispuesto por la Constitución serán sancionadas por el IFE mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

Es preciso determinar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, correspondiéndole resolver en forma definitiva e inatacable, entre otras cosas, sobre la determinación e imposición de sanciones por parte del IFE a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de la Constitución y las demás leyes relativas y aplicables, como en su caso sería el actual COFIPE.

El artículo 134 constitucional no tiene relación directa con la utilización de los tiempos oficiales en radio y televisión, sin embargo, señala que los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del DF y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, no incluyendo en ningún caso, nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, lo cual será sancionado por el IFE en caso de incumplimiento. Dicho artículo es aplicable al contenido de las transmisiones de los tiempos oficiales así como en aquella propaganda institucional o particular que se pretenda transmitir en radio y televisión.

3.2.2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2008.

En el Diario de los Debates número 30 del 4 de diciembre de 2007 del Primer Periodo Ordinario de la Legislatura LX año II¹³ se hace constar la determinación propuesta en la iniciativa con proyecto de decreto del actual COFIPE presentada por Diputados y Senadores de diversos grupos parlamentarios representados en la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión con respecto a la obligada adecuación de las normas legales a las disposiciones contenidas en la reforma constitucional en materia electoral haciendo imprescindible la creación de ordenamientos por completo originales, ausentes por obvios motivos del texto vigente.

La reforma constitucional promulgada se reflejó -aunque no del todo- de manera congruente y armónica en el actual COFIPE, lo que hizo necesaria la reforma de buena parte de su articulado entonces vigente, la derogación de normas que por la reforma constitucional quedaron sin vigencia, la adición de nuevos capítulos y de todo un Libro Séptimo. Es por esa razón que tanto el grupo de trabajo como quienes suscribieron la iniciativa tomaron la decisión de proponer la promulgación del actual COFIPE de forma integral, es decir, procediendo al reordenamiento de su articulado a fin de introducir en su estructura los nuevos títulos, capítulos y libros que contengan los artículos, párrafos e incisos en que se reglamentan las nuevas disposiciones constitucionales en la materia, en consecuencia, se abrogó del COFIPE de 1990. Es importante advertir que en el proyecto de Decreto se propuso conservar la estructura por Libros que distingue al COFIPE desde su promulgación en 1990, adicionando un nuevo Libro Séptimo, en el que se contienen las normas relativas a sanciones, procedimientos y órganos del IFE, los demás Libros se conservan en el orden y contenidos previos, intercalando los nuevos títulos, capítulos y artículos que son necesarios a los fines del mandato constitucional. La Iniciativa que se presentó tuvo como fundamento constitucional las normas contenidas en el Decreto publicado el 13

¹³ Consultable en www.senado.gob.mx 24 de julio de 2008.

de noviembre de 2007 en el DOF y como objetivo establecer las normas legales que sustentarán un sistema electoral renovado conforme al mandato del Constituyente Permanente.¹⁴

Por lo que hace al uso de los tiempos oficiales que dispone el Estado en radio y televisión, la iniciativa contuvo como línea rectora respecto del nuevo modelo de acceso a televisión y radio, el que los partidos quedan sujetos a la reforma constitucional además de dotar al IFE de la normatividad que deberá aplicar para la asignación del tiempo a que se refiere la Base III en sus apartados A) y B) del nuevo artículo 41 constitucional, distinguiendo, primeramente, por tipo de elección y campaña, tanto federales como locales. Para tal fin se propuso determinar el tiempo que deberá destinarse para cada campaña –federal o local- así como la duración de los mensajes que los partidos políticos transmitirán en radio y televisión durante las precampañas y campañas.¹⁵

Las normas relativas a la asignación de tiempo por tipo de campaña buscaron compatibilizar de manera simultánea dos objetivos: que las autoridades electorales y los partidos políticos tengan un marco normativo preciso, no sujeto a interpretaciones en su aplicación práctica, tratando de asignar tiempo y mensajes, y simultáneamente permitir a los partidos tomar las decisiones que mejor correspondan con sus estrategias de campaña, decidiendo ellos, dentro de cierto margen, el uso de sus prerrogativas en radio y televisión según el tipo de campaña, por lo que la propuesta contempló que de los 48 minutos que en todas las estaciones de radio y canales de televisión, quedarán a disposición del IFE durante los procesos electorales para las precampañas, sean asignados 18 minutos diarios en conjunto para todos los partidos, mientras que durante el periodo de campañas federales se les asignarán 41

¹⁴ Consultable en www.senado.gob.mx 24 de julio de 2008.

¹⁵ Consultable en www.senado.gob.mx 24 de julio de 2008.

minutos diarios como prerrogativas; quedando para los fines propios de las autoridades electorales, tal y como lo dispone el texto constitucional 7 minutos diarios.

Del tiempo asignado a los partidos políticos para sus precampañas durante los procesos electorales federales, éstos podrán a su vez destinar espacio para la difusión del ámbito local en los procesos coincidentes con el federal. En el año de la elección correspondiente, del tiempo que cada partido tiene derecho -convertido en número de mensajes- por lo menos un 30% será destinado a alguna de las campañas -presidencial o legislativa- que coinciden en el año de la renovación general de los dos poderes federales de elección popular. Se buscó asegurar que el electorado cuente con información sobre las propuestas y candidatos de todos los partidos políticos, sin que se produzca una indeseable concentración de mensajes a favor de una sola de las campañas o de un solo candidato. Los partidos harán uso del tiempo que les corresponde en mensajes con duración de 30 segundos, 1 y 2 minutos, según las reglas que se especifican para cada tipo de campaña.

Para las campañas locales coincidentes con la federal se propuso destinar 15 minutos diarios por entidad federativa comprendidos dentro de los 41 minutos diarios que el IFE pondrá a disposición de los partidos. En las demás entidades federativas en las que solamente se lleve a cabo la elección federal, los partidos políticos tendrán asegurado el uso de los 41 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión con cobertura en esas entidades. En los Estados con elección o jornada comicial no coincidente con la federal, conforme al mandato del Apartado B de la Base III del artículo 41 constitucional, del tiempo que el IFE dispone en cada entidad federativa se asignarán para las precampañas locales de los partidos políticos 6 minutos diarios en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.¹⁶

¹⁶ Consultable en www.senado.gob.mx 24 de julio de 2008.

De igual forma para las campañas locales en las entidades, el IFE asignará en cada uno de ellas 41 minutos diarios para las campañas de los partidos políticos. Para los fines propios de las respectivas autoridades electorales locales, el Instituto a petición de aquellas, resolverá la asignación del tiempo para hacer posible el acceso a la radio y la televisión destinado a los fines propios de las señaladas autoridades locales. El tiempo asignado a los partidos, tanto en precampaña como en campaña, será distribuido conforme a la norma constitucional: 30% en forma igualitaria y el resto de manera proporcional a los votos obtenidos en la elección federal para diputados inmediata anterior; en el caso de las entidades federativas, la distribución proporcional se realizará considerando los resultados de la última elección para diputados locales en la entidad de que se trate.

Es importante señalar que la iniciativa propuso otorgar a las autoridades electorales administrativas de las entidades federativas participación en la operación del nuevo modelo de comunicación político-electoral al permitirles, sin demérito de la calidad de autoridad única en la materia que la Constitución confiere al IFE, la facultad de participar en la distribución del tiempo para precampañas y campañas locales, así como para formular sus programas de comunicación social en radio y televisión, y elaborar la propuesta de pauta de transmisión que será presentada al IFE para su conocimiento y resolución.¹⁷

En el Apartado B de la Base III del artículo 41 constitucional se hace referencia a 'las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate'. Es sabido que las señales de radio y televisión no se difunden bajo criterios o límites geopolíticos y mucho menos electorales, la cobertura de tales señales depende de elementos técnicos que la ley electoral no puede ni debe regular, es por tales consideraciones que se propuso en la iniciativa una norma a fin de establecer cuáles

¹⁷ Consultable en www.senado.gob.mx 24 de julio de 2008.

serán las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate a través de las cuales se difundirán los mensajes de propaganda partidista de precampaña y campaña, así como los utilizados para sus propios fines por las autoridades electorales. Al respecto se retomó el concepto 'área básica de servicio' contenido en la reglamentación aplicable en materia de concesiones y permisos, o bien lo establecido respecto de cobertura territorial en los títulos de concesión o de permiso. Con base en la información que al respecto proporcione la autoridad federal competente, el IFE estará en capacidad para decidir en forma específica, para cada entidad federativa, las estaciones de radio y canales de televisión que serán utilizadas para los fines dispuestos en el citado Apartado B asegurando de manera simultánea el pleno respeto a los derechos de terceros, así como el ejercicio de las facultades y atribuciones de la autoridad electoral y por su conducto de los partidos políticos.¹⁸

Los tiempos permanentes fuera de proceso electoral se regulan conforme al mandato constitucional, asignando a los partidos en su conjunto la mitad del tiempo a disposición del IFE, equivalente al 12% del que dispone el Estado. La distribución igualitaria de dicho tiempo conforme a la cual cada partido tendrá derecho a un programa mensual de 5 minutos. Una vez cumplido lo anterior, el tiempo restante en radio y televisión se distribuirá en forma igualitaria para la transmisión de mensajes de 20 segundos.

Respecto del tiempo asignado al IFE y por su conducto a las autoridades electorales administrativas del ámbito local, se distinguen dos hipótesis: la aplicable a los procesos electorales federales, en los cuales el IFE dispondrá de 7 minutos diarios para la difusión de mensajes vinculados a sus propios fines y a los de los institutos locales con elección concurrente; la segunda hipótesis es aplicable a las entidades con elecciones locales no coincidentes con las federales, en las que el tiempo asignado para

¹⁸ Consultable en www.senado.gob.mx 24 de julio de 2008.

los fines propios de las respectivas autoridades electorales provendrá del que tiene el IFE a su disposición, en cada entidad federativa, desde el inicio de las precampañas y hasta la conclusión de la jornada electoral. En todo caso, considerando el tiempo disponible, el IFE determinará, escuchando previamente las propuestas de los institutos locales, la asignación de mensajes en radio y televisión entre uno y otros.

La iniciativa propuso la creación del CRT como órgano permanente del IFE, en el que los partidos políticos tengan participación directa e igualitaria responsable de conocer y aprobar los aspectos técnicos y pautas de transmisión que sean necesarias a fin de asegurar el acceso legal, equitativo y proporcional de los partidos al uso de su prerrogativa constitucional en esta materia. Se dispone que el IFE dispone de los recursos materiales, humanos y tecnológicos para asumir directamente su función de autoridad única para la administración del tiempo que el Estado dispone en dichos medios durante los procesos electorales, así como su responsabilidad directa de realizar los estudios que permitan verificar de manera certera y oportuna, el cumplimiento de las pautas de transmisión por parte de las estaciones de radio y canales de televisión. Finalmente, conforme al mandato constitucional, el IFE ejercerá facultades de autoridad sancionadora en la esfera administrativa, respecto de conductas que infrinjan las normas constitucionales y reglamentarias en la materia, asunto que se desarrolla en el nuevo Libro Séptimo del Código de la materia.¹⁹

Desde la promulgación del COFIPE en 1990 se ha carecido de normas que regulen con la debida suficiencia los procedimientos para sancionar a los sujetos que incurren en conductas prohibidas por la Constitución y la propia ley. La ausencia ha sido suplida parcialmente por las tesis y jurisprudencia del Tribunal Electoral o por reglamentos administrativos aprobados por el Consejo General del IFE. La experiencia comprueba un efecto negativo por partida doble, por un lado, tanto el Tribunal como el Consejo General han venido actuando para suplir la deficiencia del Congreso,

¹⁹ Consultable en www.senado.gob.mx 24 de julio de 2008.

asumiendo *de facto* facultades reservadas al Poder Legislativo de la Unión, por el otro, se ha propiciado y extendido la comisión de conductas expresamente prohibidas en la ley quedando impunes quienes en ellas incurrían debido a la ausencia de sanciones en el COFIPE u otras leyes.

Para subsanar la omisión, la iniciativa propuso la regulación en un nuevo Libro Séptimo del actual COFIPE en el que se señalan los procedimientos para la imposición de sanciones a los sujetos que incurran en conductas prohibidas por la Constitución o el propio Código, estableciendo con la precisión requerida las sanciones aplicables. En el Título primero del nuevo Libro se definen los sujetos que pueden incurrir en infracciones, se tipifican las conductas sancionables y se determinan las sanciones aplicables por parte de la autoridad administrativa, es decir, por el Consejo General del IFE. Entre los sujetos contemplados se incluyen ciudadanos y en general cualquier persona física o moral, así como los concesionarios y permisionarios de radio y televisión.²⁰

Para preservar el pleno ejercicio de la libertad de expresión, quienes suscribieron la iniciativa propusieron que una de las sanciones ante conductas ilegales graves y reiteradas por parte de concesionarios de radio y televisión consista en la suspensión de la publicidad pagada que difunden en 1 y hasta en 36 horas, según lo determine la autoridad considerando la gravedad de la falta. De esa forma, la sanción recaería directamente sobre los responsables de la conducta ilegal, sin afectar a trabajadores, comunicadores o periodistas de la radio y televisión.²¹

A diferencia del COFIPE de 1990, el actual COFIPE establece la restricción de compra de tiempo en radio y televisión, a tal efecto dispone que los partidos

²⁰ Consultable en www.senado.gob.mx 24 de julio de 2008.

²¹ Consultable en www.senado.gob.mx 24 de julio de 2008.

políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión; tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales. La violación a esta norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Séptimo del citado Código, asimismo, ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, quedando prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero. Esta restricción tiene relación directa con lo preceptuado en el artículo 134 de la CPEUM, cuyo objetivo principal es lograr la equidad electoral eliminando las aportaciones privadas o corporativas a las campañas, así como suprimir la compra de publicidad política.²²

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, el 14 de enero de 2008 se publicó en el DOF el actual COFIPE²³ que de conformidad con lo dispuesto en su artículo tercero transitorio abroga el COFIPE de 1990, quedando plasmado en los términos y condiciones antes señalados en sus artículos 2, 48 a 76, 104, 105, 129, 228, 350 y 354 lo referente a las prerrogativas de los partidos políticos en el acceso a la radio y la televisión, disponiendo el artículo 2 lo siguiente:

“1. Son prerrogativas de los partidos políticos nacionales:

- a) Tener acceso a la radio y televisión en los términos de la Constitución y este Código;*
- b) Participar, en los términos de este Código, del financiamiento público correspondiente para sus actividades.*
- c) Gozar del régimen fiscal que se establece en este Código y en las leyes de la materia; y*

²² Consultable en www.diariooficial.gob.mx 24 de julio de 2008

²³ Consultable en www.diariooficial.gob.mx 24 de julio de 2008.

d) Usar las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.”(énfasis propio)

Recapitulando, en la normatividad electoral de 1973, 1977, 1987 y 1990 se consideró como prerrogativas de los partidos políticos el acceso a la radio y la televisión dentro del denominado tiempo de Estado, es decir, como parte de los 30 minutos continuos o discontinuos a que se refiere la LFRT, sin que en ningún momento se observara la posibilidad del uso del tiempo fiscal debido a que su propia naturaleza no lo permite.

Actualmente derivado de las reformas de 2007 a la Constitución y al emisión del actual COFIPE, el artículo 41 Base III Apartados A incisos a), d) y B de la CPEUM y sus correlativos del actual COFIPE disponen la utilización de 48 minutos de tiempo en radio y televisión durante las precampañas y hasta el día de la jornada electoral para fines electorales. Dicho tiempo resulta de la fusión del tiempo de Estado y del tiempo fiscal que dispone el Estado para sus transmisiones, determinando nuevas reglas de distribución y asignación.

Los 48 minutos queda a disposición del IFE para distribuirlo en 2 y hasta 3 minutos por cada hora de transmisión en el horario comprendido entre las 6:00 y las 24:00 horas, garantizando el acceso de todos los partidos políticos. Estos 48 minutos serán aplicados tanto para concesionarios como para permisionarios, 41 minutos serán compartidos entre los partidos políticos que participen en el proceso electoral y los restantes 7 minutos serán de uso exclusivo de las Autoridades Electorales (IFE, TEPJF y estatales).

En el supuesto de que existan elecciones locales que concurren con la federal, a la distribución de estos 48 minutos podrán concurrir también los partidos que participen en las elecciones locales de que se traten y las autoridades locales que correspondan. Esta situación será aplicable para aquellos estados cuyo proceso

electoral sea concurrente con el federal; para los estados cuyo proceso electoral no se realice en las mismas fechas que el federal, los 48 minutos serán aplicados únicamente para las estaciones y canales que se difundan en el estado de que se trate. El Tribunal Electoral de conformidad con lo señalado en el artículo 54 párrafo 2 del actual COFIPE, solo será beneficiado con estos tiempos en periodos de campañas electorales, fuera de ellos se atenderá a los tiempos dispuestos para el Poder Judicial de la Federación.

Por lo que hace a los tiempos fuera de procesos electorales, el artículo 41 Base III Apartados A inciso g) de la CPEUM y sus relativos del actual COFIPE señalan que de los 65 minutos que disponga el Estado en radio y 48 minutos en televisión, al IFE le será asignado hasta el 12%, esto es 7 minutos 48 segundos en radio y 5 minutos 45 segundos en televisión. De este porcentaje, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un 50% y el tiempo restante será utilizado para fines propios de las autoridades electorales tanto federales como de las entidades federativas.

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir por sí o por terceras personas tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, y ninguna otra persona física o moral podrá contratar propaganda en estos medios dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, quedando prohibida también la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero, así como las expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos o que calumnien a las personas en la propaganda política o electoral que difundan los partidos.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta su conclusión deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental de los poderes federales y estatales, de los municipios, órganos de gobierno del DF, sus delegaciones y cualquier

otro ente público, las únicas excepciones serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil. La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por último, cabe señalar que ni la CPEUM ni el actual COFIPE cuidaron adecuadamente la distribución y utilización de los tiempos oficiales, afectando de manera significativa la difusión de las campañas gubernamentales y que en el momento de materializarse la aplicabilidad de la norma, existen diversos problemas geográficos y de cobertura. Asimismo, la aseveración de la utilización del tiempo de Estado y del tiempo fiscal conlleva necesariamente a la inaplicabilidad de la norma en caso de que los concesionarios opten por el pago en monetario de su impuesto, lo cual será analizado en el siguiente capítulo y sin menoscabar la inequidad en la carga de obligaciones entre concesionarios y permisionarios, temas que serán analizados en el siguiente capítulo.

CAPITULO 4. CRÍTICA Y PROPUESTA EN EL USO DE LOS TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y TELEVISIÓN

La radiodifusión en su propagación de mensajes constituye un factor de primer orden en la conformación de la opinión pública, por lo que el proceso político en una sociedad democrática es el resultado de un “mercado de ideas”. Esa misma potencia difusiva, tan superior a los medios escritos, posibilita que el pluralismo y la democracia puedan quedar falseados, si como consecuencia de posiciones abusivas sobre tales medios, no existe la adecuada proporción en su acceso de los distintos mensajes y opciones ideológicas y políticas existentes en la sociedad. En ese sentido, el Derecho debe dar la oportuna respuesta a esa tensión en cuanto a la fundamentación y alcance de la regulación al respecto. Es claro que éste no podría limitar el contenido del mensaje ideológico pues atentaría contra las libertades de pensamiento, expresión e información, salvo que aquel vulnerara derechos y valores fundamentales reconocidos en la Constitución, pero también es incontestable el necesario respeto de los medios audiovisuales por los principios de pluralismo e igualdad, siendo mucho más vista la creciente evolución de los sistemas democráticos hacia auténticos sistemas de opinión pública en gran medida condicionados por los mensajes difundidos a través de los medios audiovisuales y que la propaganda política, basada en tales medios, aunque intrínseca al juego democrático, podría resultar, no obstante, el límite antinómico con el pluralismo y la igualdad.¹

En cuanto al contenido de esa igualdad, lógicamente las reglas deben ser distintas en función del tipo de mensajes de contenido ideológico político de que se trate (estrictamente informativo o de opinión) del emisor primario de los mismos, del carácter institucional público o privado del medio que se trate y del momento en que tales mensajes se difundan, pues si se trata de mensajes electorales, dado el momento en que se producen

¹ SOUVIRON MORENILLA, José María, *Derecho público de los medios audiovisuales: radiodifusión y televisión*, Comares, España, 1999, pág. 478.

(períodos electorales) su naturaleza específica (mensajes persuasivos, de propaganda) y su objetivo, el pluralismo debe ser objeto de especial respeto.²

Por lo anterior, si bien es cierto que la reforma constitucional electoral en estudio tiene aciertos en la nueva implementación de uso de los tiempos oficiales para sus transmisiones en materia electoral también lo es que tiene deficiencias, por lo que es necesario resaltarlos y en consecuencia proponer ajustes a las normas específicas con la finalidad de lograr el objetivo propuesto por los legisladores; utilizar eficaz y eficientemente los tiempos que dispone el Estado en radio y televisión, así como tener el “impacto” en la sociedad sobre acontecimientos de carácter cultural, social y principalmente gubernamental y político.

4.1. Crítica en el uso de los tiempos oficiales en radio y televisión.

Desde hace aproximadamente 50 años se comenzó advertir que los medios masivos de comunicación en el ámbito electoral aportan perspectivas, acuñan imágenes de candidatos y partidos, definen temas alrededor de los cuales se desarrolla una campaña y fijan la atmósfera general que caracteriza a cualquier campaña. A lo largo de las décadas, los medios han ganado creciente autonomía respecto de la política, las coberturas se sesgan hacia lo dramático, predominan los mensajes visuales y fácilmente dirigibles, se enfatiza más la carrera que la sustancia de la competencia electoral, se realizan lecturas superficiales de las similitudes y diferencias entre los candidatos o de sus discursos, tanto partidos como candidatos necesitan transmitir el mensaje que resulte más útil a los fines de crear un cierto consenso político que les garantice una base de apoyo suficiente.³

² Ibidem, pág. 498.

³ Ibidem, pág. 252.

El interés por la política se incrementa de modo significativo en tiempos de campaña electoral. Fundamentalmente a través de ellas se aprende lo que se sabe de los partidos políticos, candidatos y temas electorales. En el contexto de una campaña, la comunicación política es un proceso interactivo que involucra la transmisión de información entre políticos, medios de comunicación y votantes, lo cual resulta crucial en los resultados.⁴ La justificación del acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión no sólo se refleja ante la falta de pluralismo externo sino también en la posibilidad de que en todo momento los distintos partidos puedan expresar sus opiniones.⁵

Debido a la necesidad de impactar en la sociedad y utilizar los recursos disponibles en los medios de comunicación audiovisuales con mayor control, vigilancia y efectividad, los legisladores aprobaron la reforma constitucional electoral a efecto de transparentar su uso en la radio y la televisión y tener control sobre la propaganda de los partidos políticos. Del análisis planteado en capítulos anteriores, se desprende que existen dos momentos en el uso de los tiempos oficiales en radio y televisión; al Estado le corresponden 30 minutos por concepto de tiempo de Estado en cada estación de radio y televisión concesionada y/o permitida de conformidad con los artículos 59 de la LFRT, 15 y 16 de su Reglamento; 18 minutos en cada estación de televisión y 35 minutos en cada estación de radio concesionadas por concepto de tiempo fiscal de conformidad con el Decreto por el que se autoriza a la SHCP a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica. De esta manera, bajo ambas modalidades, al Estado corresponden 48 y 65 minutos diarios en cada estación de televisión y de radio concesionarias, respectivamente y sólo 30 minutos por cada estación de radio y televisión permitidas.

⁴ GARCÍA BEAUDOUX, Virginia, Orlando D'Adamo y Gabriel Slavinsky, *Comunicación política y campañas electorales: estrategias en elecciones presidenciales*, Gedisa, España, 2005, pág. 19.

⁵ APREZA SALGADO, Socorro, *El desarrollo normativo del acceso a los partidos políticos a los medios de comunicación en México: un mecanismo garante del pluralismo informativo interno*, Derecho Electoral, Porrúa-UNAM, México, 2006, pág. 142.

Como consecuencia de lo anterior, en el ámbito electoral los 48 minutos son utilizados durante el tiempo que comprenden las precampañas, campañas federales o estatales y hasta la conclusión de la jornada comicial correspondiente, estando a cargo del IFE en los términos y condiciones de la CPEUM y del COFIPE. Fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales la DGRTC administra y distribuye el 88% del total del tiempo que el Estado dispone en radio y televisión bajo cualquier modalidad (tiempo de Estado y tiempo fiscal) de conformidad con lo dispuesto por la LFRT y su Reglamento; y el Decreto por el que se autoriza a la SHCP a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica; el 12% restante es asignado al IFE para utilizarlo como autoridad única en los términos y condiciones de su normatividad aplicable, es decir, 5 minutos y 45 segundos en cada canal de televisión y 7 minutos con 48 segundos en cada estación de radio concesionadas.

Debido a que los permisionarios no se encuentran obligados a proporcionar el tiempo fiscal sino sólo los 30 minutos del tiempo de Estado, el espacio que administra el Instituto en periodos no electorales en cada canal de televisión o estación de radio permisionados equivale a 3 minutos y 36 segundos, sin embargo, el IFE hasta el momento no ha demostrado interés alguno por regular esta problemática por lo que se esta ante la inequitativa aplicación del mandato constitucional respecto a la falta de reglamentación en la aplicación de las disposiciones legales a los permisionarios tanto de radio como de televisión.

Ahora bien, el IFE resulta autoridad única de los tiempos oficiales en materia electoral (tiempo de Estado y fiscal), sin embargo, en la reforma constitucional electoral no se plantea la consideración de que en los 48 minutos establecidos es improcedente la inclusión de los tiempos fiscales por derivarse de una Ley tributaria y del Decreto por el que se autoriza a la SHCP a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, normatividad que determina que dicha obligación es

“opcional” para los concesionarios, en ese sentido, de conformidad con lo dispuesto por la LFRT y su Reglamento los concesionarios están obligados a difundir 30 minutos diarios por concepto de tiempo de Estado, así como 18 minutos adicionales en televisión y 35 minutos en radio por concepto de tiempos fiscales si optan por el pago en especie. En consecuencia, se está provocando inequidad entre estaciones de radio y canales de televisión al no ser igualitario el gravamen, ya que es más alto en la radio que en la televisión, no obstante que el argumento principal es que en la televisión cuesta más -cuantitativamente hablando- la transmisión que en la radio, así como que el impacto es mayor a través de ésta que de aquel.

Otra problemática que se tiene de la opcionalidad de los concesionarios de radio y televisión para la aplicabilidad del tiempo fiscal, es que no existen mecanismos por parte de la SHCP por conducto del SAT para cuantificar el pago monetario en caso de que el concesionario decida pagar su impuesto; tampoco existen mecanismos para requerir el pago a los concesionarios en caso de incumplimiento de transmisión de las pautas correspondientes. La DGRTC da aviso al SAT del citado incumplimiento, sin embargo, éste no ha implementado los requerimientos de pago, más aún ha solicitado a la citada Dirección General que indique el posible procedimiento de cobro, lo cual resulta contrario a sus facultades coactivas de ejecución de créditos fiscales.

Por otra parte, la CPEUM y el actual COFIPE señalan que los tiempos oficiales que disponga el Estado en radio y televisión bajo cualquier modalidad serán puestos a disposición del IFE, por lo tanto, si se refiere a “cualquier modalidad” debe entenderse que también se incluye a la televisión restringida, sin embargo, esto no es así debido a que sólo se tomó en consideración a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión abierta, lo que resulta una vez más inequitativo debido a que los concesionarios y permisionarios de televisión restringida también utilizan el espectro radioeléctrico bajo las modalidades de concesión o permiso otorgadas por el Estado. Ésta es una de las dificultades a las que actualmente se enfrenta el CRT para reglamentar el uso de los tiempos oficiales en el sistema

restringido debido a la falta de capacidad técnica y de infraestructura del IFE, ya que la reforma se inspiró en un esquema de minutaje utilizado en la radio y televisión abierta mientras que en la televisión restringida se aplica un esquema de disposición de canales, lo cual no se encuentra contemplado en ninguna de las disposiciones de la reforma en estudio. En consecuencia el IFE sólo ha ordenado a los permisionarios y concesionarios de televisión restringida que en caso de repetir en sus canales de televisión la señal de canales de televisión abierta deberán de transmitir íntegros los mensajes oficiales, siendo intrascendente esta disposición en virtud de que quien cumple el pautado de los tiempos oficiales es el canal de televisión abierta, mas no el de la restringida ya que ésta sólo es repetidora.

En los aspectos técnicos de las coberturas (mapa de cobertura) es complicado pretender que el espectro radioeléctrico no penetre en cierto espacio geográfico y se ciña a espacios y líneas poblacionales debido a que el mismo no distingue fronteras, por lo tanto, el tratamiento que el IFE ordenó para las estaciones con cobertura en otro estado o bien para las estaciones repetidoras que no tienen programación local, fue por ejemplo, que durante el proceso electoral de Nayarit (el primero en aplicarse la reforma constitucional electoral), bloquearan en sus señales los mensajes de propaganda gubernamental y de los partidos políticos que fuesen transmitidos en las señales de los canales de radio y/o televisión que cubrieran el territorio correspondiente o bien de los que originalmente repiten la señal aun y cuando las estaciones de radio o televisión estuvieran en otro Estado de la República, pero que su señal llegara hasta el estado en elecciones, con la finalidad de dar cumplimiento a la restricción constitucional electoral, sin embargo, se debe tomar en consideración las posibilidades técnicas de las estaciones televisoras y radiodifusoras, ya que no todas tienen la capacidad técnica para interrumpir sus transmisiones sobre todo aquellas que son estaciones repetidoras, caso en el que deberán dar aviso anticipado al IFE con la finalidad de que éste se pronuncie con respecto a aquellas que no lo puedan hacer y que traigan aparejadas irregularidades de cobertura y cumplimiento del mandato normativo.

Establecer criterios de transmisión para candidaturas de diputados locales y ayuntamientos, en virtud de que no todos los municipios cuentan con medios de comunicación electrónicos instalados. Además debemos considerar que las campañas de un candidato (a diputado o presidente) pueden ser captadas en otros distritos o municipios distintos, vulnerando el principio de equidad que debería prevalecer en el proceso electoral y si esta es continua, constante e influye en el resultado final de la elección podría dar pie a la anulación de la elección, no obstante que se quiera aplicar el criterio señalado en el párrafo anterior.

Otro error en la utilización de los tiempos oficiales es respecto a la utilización del 12% asignado al IFE en temporada no electoral, debido a que los legisladores no tomaron en consideración el número de partidos existentes (8 hasta la fecha y posiblemente 10 en la próximas campañas electorales), en consecuencia, el tiempo que se le destina al IFE no cuadra con los tiempos o formatos de spots comerciales de 30 segundos de duración, perdiendo el IFE por día segundos en cada estación de radio y televisión concesionados en el país. Lo anterior considerando que el 12% asignado al IFE es derivado de los 48 minutos de los concesionarios (tiempo de Estado y fiscal) y de los 30 minutos de los permisionarios (tiempo de Estado), por consiguiente de nueva cuenta existe la inequidad entre concesionarios y permisionarios.

En la definición de los criterios para determinar que los tiempos asignados a los partidos políticos son insuficientes, el cómo se deberá cubrir el tiempo faltante conforme a las facultades del IFE y de qué tiempo se pretende tomar el tiempo faltante, el 13 de marzo de 2008 se publicó en el DOF el Acuerdo del CRT del IFE por el que se establecen las pautas para la distribución del tiempo que corresponde administrar al Instituto para sus propios fines y para el ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales fuera de los periodos de precampaña y campañas electorales federales, conforme a lo establecido en el artículo 41,

base III, apartado A, inciso g) de la CPEUM. En los considerandos del citado acuerdo se señaló lo siguiente:

“Que de acuerdo con el artículo 41, apartado A, fracción III, inciso g) de la Constitución Federal, la premisa base para la administración del tiempo en radio y televisión es la asignación del 50% a los partidos políticos nacionales y del tiempo restante a las autoridades electorales. La norma constitucional prevé que “[...] cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos”. En otros términos, los partidos políticos deberán destinar el 50% del tiempo total en radio y televisión que corresponde administrar al Instituto a la difusión del programa mensual aludido, y a la transmisión de mensajes de 20 segundos en el tiempo restante.

Que el artículo 72, párrafo 1, inciso b) del código de referencia dispone que el Instituto Federal Electoral, y por su conducto las demás autoridades electorales, dispondrán de mensajes con duración de 20 y 30 segundos para utilizar el 50% del tiempo en radio y televisión que les corresponde del total que el Instituto debe administrar por mandato constitucional fuera de periodos electorales, sin que exista la posibilidad de pautar mensajes con una duración distinta.

Que los 5 minutos y 45 segundos en cada canal de televisión, y los 7 minutos y 48 segundos en cada estación de radio que corresponde administrar al Instituto Federal Electoral, en un esquema de reparto diario, no son suficientes para cumplir con la disposición constitucional conforme a la cual cada partido político nacional cuenta con el derecho de transmitir un programa de 5 minutos mensuales en cada estación de radio y en cada canal de televisión, considerando que el 50% restante del tiempo que corresponde administrar al Instituto debe ser destinado a sus propios fines o a los de otras autoridades electorales.

Que sólo es posible garantizar la prerrogativa de los partidos políticos, y al mismo tiempo cumplir con los fines y obligaciones del propio Instituto en materia de acceso a la radio y a la televisión, en un esquema de reparto mensual que viabilice la aplicación del mecanismo de asignación del 50% a partidos políticos y 50% a autoridades electorales del total del tiempo que corresponde administrar al Instituto Federal Electoral fuera de precampañas y campañas electorales, de conformidad con el multicitado artículo 41 constitucional, base III, apartado A, inciso g).

Que, en consecuencia, el Instituto Federal Electoral debe establecer las bases para garantizar la transmisión del programa permanente de 5 minutos de duración de cada partido político nacional, al tiempo que cumple con sus propios fines y obligaciones en materia de difusión en radio y televisión, respetando la disposición

constitucional que asigna el 50% del tiempo en radio y televisión a los partidos políticos y el 50% restante a las autoridades electorales.

*Que, en consecuencia, el Instituto Federal Electoral **podrá solicitar al Poder Ejecutivo Federal** la cesión del tiempo en radio y televisión necesario para completar los segundos que le permitan pautar un mensaje de 30 segundos, para evitar la pérdida de segundos que no podrían ser usados por los partidos políticos nacionales, pues los mensajes a que tienen derecho deben tener una duración de 20 segundos.*

*Que una vez **solicitados** los segundos necesarios en televisión, la base de distribución diaria a cargo del Instituto Federal Electoral será de 6 minutos en cada canal de televisión, de los cuales el 50%, equivalente a 3 minutos, se asignaría a los partidos políticos nacionales, y el resto se destinaría a los fines del propio Instituto y a los de otras autoridades electorales, de conformidad con la norma constitucional.*

*Que una vez **solicitados** los segundos necesarios en radio, la base de distribución diaria a cargo del Instituto Federal Electoral será de 8 minutos en cada estación de radio, de los cuales el 50%, equivalente a 4 minutos, se asignaría a los partidos políticos nacionales, y el resto se destinaría a los fines del propio Instituto y a los de otras autoridades electorales, de conformidad con la norma constitucional.”⁶ (énfasis propio)*

No obstante que en los considerandos del acuerdo se determinó que el IFE solicitaría el tiempo faltante de transmisión, éste no lo hizo como trámite previo a su publicación, emitiendo los esquemas base para cada canal de televisión y radio como si hubiera obtenido el tiempo faltante por parte del Ejecutivo. Cabe señalar que el IFE pretendió solicitar posterior a la publicación en el DOF del acuerdo la asignación del tiempo extra a la DGRTC, sin embargo, ésta se lo negó recomendándole pedirlo a los usuarios del tiempo fiscal, en virtud de que la DGRTC sólo administra y pauta el tiempo de Estado y fiscal no asignado al IFE aunado al hecho de que en caso de haber aceptado la cesión del tiempo solicitado, los usuarios de los tiempos oficiales tendrían que comprar espacios en radio y televisión lo que se traduce en un gasto extra de recursos públicos y contrario a la austeridad gubernamental.

⁶ Consultable en www.diariooficial.gob.mx 2 de agosto de 2008.

Por otra parte, hasta la fecha no se han definido los criterios de valoración de materiales “dirigidos a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos” de otras entidades federativas limítrofes con aquellas en las que existan procesos electorales locales, lo que deja abierta una amplia discrecionalidad para el IFE en caso de que se señale que en el contenido de los mensajes políticos contienen esa particularidad, por lo tanto, se estará en espera que la definición surja en todo caso de argumentos vertidos por los tribunales electorales locales, las salas regionales o la sala superior del TEPJF.

La restricción que la CPEUM y el actual COFIPE señalan con respecto a la transmisión de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas es de suma importancia y avance para el ámbito de competencia electoral, verbigracia, en las elecciones de 2006 el tiempo que utilizaron en pantalla o en radio ya sea como prerrogativas de los tiempos oficiales o bien por la compra de espacios fue por todos conocido que gran parte de las transmisiones fue de propaganda negativa. Sobre este punto se estará también en espera de la definición con respecto a lo que debe entenderse por denigrar y calumniar surgido de argumentos vertidos por los tribunales electorales locales, las salas regionales o la sala superior del TEPJF.

El control y vigilancia de toda la propaganda electoral ayuda a que los ciudadanos tengan un conocimiento general acerca de las cuestiones y candidatos que influyen sobre los temas que los votantes determinan como sobresalientes durante una campaña transformándolos en un criterio que afecta el voto; generan sentimientos positivos o negativos acerca de los candidatos; se busca que los anuncios con contenido de interés para la sociedad incrementan las habilidades percibidas de liderazgo de un candidato, ya que el modo de tratamiento de los anuncios, influyen en la imagen percibida del candidato. Se debe considerar que las apelaciones de imagen más comunes dirigidas a los votantes en los anuncios son la experiencia, competencia, cualidades especiales, honestidad, liderazgo y fuerza; la imagen del candidato influye en cuan favorablemente un votante lo ve y que los

anuncios de imagen son los mejores para el recuerdo de contenidos y para el reconocimiento del nombre del candidato. La mayoría de los ciudadanos no tiene la oportunidad de conocer personalmente a sus potenciales representantes, el modo más frecuente de tener contacto con ellos es por las imágenes e historias que se transmiten a través de los medios de comunicación, por lo que no obstante que los votantes están poco informados, algún tipo de aprendizaje político sucede durante sus campañas usando el electorado su conocimiento adquirido para tomar sus decisiones finales.⁷ Por lo tanto, es necesario que los mensajes de los tiempos oficiales logren un impacto en la sociedad lo que necesariamente debe realizarse a través del seccionamiento del público televidente o radioescucha ya que no es lo mismo el impacto en la juventud que en los adultos.

Se trata de eliminar los anuncios negativos o también denominados anuncios de ataque directo consistentes solo en atacar a la oposición fijando el foco en debilidades personales del adversario o en aspectos de gestiones anteriores; pueden ser anuncios de comparación directa en los cuales se contraponen al autor con su oponente de modo competitivo; también pueden ser de comparación implícita, los cuales no son negativos en sí mismos, pero la interpretación que el público realiza de ellos, adquiere un carácter negativo. La utilización de recursos de publicidad negativa se dirige a socavar la reputación de un candidato u opción política, a evocar imágenes y argumentos que degraden las percepciones que del rival se forman los votantes. Lo negativo sirve para asaltar al oponente y para atraer la atención de los medios.⁸

“La información que produce más impacto en los perceptores es la negativa, lo cual es conocido como efecto de negatividad, definido como un efecto cognitivo que indica la tendencia a que la información negativa reciba mayor consideración y peso relativo que la positiva al evaluar estímulos y situaciones sociales. La campaña negativa más que ocuparse

⁷ GARCÍA BEAUDOUX, Virginia, Orlando D'Adamo y Gabriel Slavinsky, *Comunicación política y campañas electorales: estrategias en elecciones presidenciales*, ob. cit., págs. 63, 125, 140.

⁸ *Ibidem*, págs. 47, 209.

de remarcar las virtudes de un candidato, apunta a resaltar los defectos del adversario; un candidato no realza sus elementos propios positivos sino que destaca lo negativo que representa el oponente. Con la publicidad negativa se persigue obligar al competidor a ocupar tiempo y distraer recursos para defenderse y contraatacar más que exponer sus propuestas".⁹

En ese sentido lo que busca la reforma constitucional electoral es utilizar los tiempos oficiales para la propaganda de anuncios positivos. A través de estos anuncios en los cuales rara vez mencionan a los contrincantes y promueven la cara más favorable del candidato, facilitan que se reconozca su nombre y presentan al candidato, su familia, testimonios de personas que los conocen o una explicación de los que el mismo espera hacer si resulta electo, lo posiciona en un espectro político, muestran sus perspectivas acerca de los diferentes temas de la campaña y mejoran su asociación con características positivas de liderazgo; tienden a acentuar los posibles rasgos de similitud con sus votantes para provocar la identificación, permiten asociar al candidato con cuestiones que tienen una evaluación positiva para los electores y vincularlo con grupos o figuras aceptados por la ciudadanía.¹⁰

La publicidad negativa alimenta la intención de no concurrir a votar, de hacerlo en blanco o impugnando el voto, generando más desconfianza hacia el proceso electoral y hacer sentir a la gente que esa clase de participación política es menos valiosa.¹¹ En definitiva, si la publicidad positiva conlleva el potencial de atraer a la gente hacia el proceso electoral, la negativa la aleja de él incrementando la desconfianza y el pesimismo de los ciudadanos.

⁹ Ibidem, págs. 210 a 212.

¹⁰ Ibidem, pág. 46.

¹¹ Idem.

Aunado a lo anterior, fue un gran acierto el que los partidos políticos en ningún momento puedan contratar o adquirir, por sí o por terceras personas tiempos en cualquier modalidad en radio y televisión, así como que ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, pueda contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de los partidos políticos o de candidatos de elección popular, quedando también prohibida la transmisión en territorio nacional de estos mensajes contratados en el extranjero, lo que va aparejado con el control y vigilancia a través de los lineamientos generales aplicables a los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos, habida cuenta de que el interés por la política se incrementa de modo significativo en tiempos de campaña electoral y fundamentalmente a través de ellas se aprende de lo que se sabe de los partidos políticos, candidatos y temas electorales. Con esta restricción se buscó establecer un nuevo esquema de relaciones entre política y medios de comunicación, pues estos se habían convertido en un poder fáctico contrario al orden democrático.

La mejor forma de lograr la equidad electoral es limitar las aportaciones privadas o corporativas a campañas y suprimir la compra de publicidad política, lo que de ninguna forma limita la libertad de expresión, habida cuenta de que ésta no se traduce en la compra de espacios para publicidad en radio y televisión, sino en el contenido del mensaje a transmitir, resultando congruente con un modelo distinto de hacer política, en el cual se permite la libre manifestación de las ideas, pero no a través de un medio que por sus costos resulta inviable para la mayoría de la población y excede el costo de las contiendas. “Los límites a la libertad de expresión resultan extensivos a los partidos políticos en la tarea de difusión de las ideas. Se alude a la necesidad de la seguridad nacional, el orden público y la salud y la moral públicas.”¹² Los partidos políticos son estructuras de intermediación

¹² SCHIFER, Claudio y Ricardo A Porto, *La difusión política en los medios de comunicación*, Depalma, Argentina, 1998, pág. 78.

necesarios para el funcionamiento del sistema político, son los únicos que pueden constituir la competencia y dar forma a los resultados electorales, así como colaborar en la creación de universos conceptuales que orienten a los ciudadanos en la comprensión de la compleja realidad política.¹³

La radio y la televisión son instrumentos eficaces para persuadir a los votantes ya que son la primera fuente de información de la cual disponen durante las campañas la creciente cantidad de ciudadanos que no tienen algún otro contacto con los partidos ni con los políticos. Los partidos políticos compiten por influir sobre la agenda pública, esforzándose para que los temas en torno a los cuales articularan sus propuestas y que coincidan con aquellos a los que los medios masivos prestan su atención.¹⁴

En el contexto de una campaña, la comunicación política es un proceso interactivo que involucra la transmisión de información entre políticos, medios de comunicación y votantes, resultando crucial en los resultados. "Las campañas electorales son esfuerzos organizados para informar, persuadir y movilizar, en tanto que la comunicación es el medio por el cual la campaña comienza, procede y concluye. Sin comunicación no existe campaña política, por ende, las campañas políticas contienen elementos que impactan sobre el comportamiento electoral; las porciones de información que obtenemos de ellas pueden modificar nuestras perspectivas, actitudes y opiniones."¹⁵

La declinación de los partidos políticos como organizaciones eficaces para la movilización de grandes cantidades de votantes y la emergencia de las campañas centradas en el candidato, son tanto el resultado de la causa de mayor dependencia de los medios masivos para alcanzar a los electores. Dado que la radio y en especial la televisión ofrecen al

¹³ GARCÍA BEAUDOUX, Virginia, Orlando D'Adamo y Gabriel Slavinsky, *Comunicación política y campañas electorales: estrategias en elecciones presidenciales*, ob. cit., pág. 20.

¹⁴ Ibidem, pág. 23.

¹⁵ Ibidem, págs. 19-20.

votante la oportunidad de ver a los candidatos en acción se han convertido en el vínculo para transmitir el estilo, la imagen y los temas de un candidato. Asimismo, la televisión maneja una dimensión temporal diferente: lo nuevo, lo viejo, el último momento, la primicia; todo ello impactando en la cantidad y velocidad sobre el votante, codificando la información política en el formato virtual televisivo que condiciona no solo la estructura de las campañas y las actitudes de los políticos en campaña sino también los puntos de vista de los votantes. El beneficio de la creciente disponibilidad de información política a través de los medios de comunicación facilita la toma de decisiones razonablemente informada sin realizar esfuerzos como sería el concurrir en mítines.¹⁶

Con la reforma constitucional electoral se buscó regular las consecuencias de la política concentrada en los medios, como lo es el manejo estratégico de la imagen de los candidatos, el reemplazo del estilo de campañas centralizadas en los partidos por prácticas regidas por la radio y la televisión y centradas en el candidato, el valor de la estrategia comercial y del asesoramiento en comunicación, la implementación táctica de investigación profesional de opinión para planificar la estrategia y la disposición de los líderes políticos para participar en actividades que mejoren su imagen, aún si ello implica exponer públicamente su vida privada. Los líderes y los partidos políticos consideran a la radiodifusión como una de las armas para asegurarse las batallas políticas.

Si bien es cierto que se busca una eficacia y eficiencia en la utilización de los tiempos oficiales, no podemos dejar pasar desapercibido el hecho de que la administración de los tiempos oficiales a cargo del IFE implica un aumento considerable en su gasto corriente con el objeto de que cuente con la tecnología e infraestructura necesaria para el manejo, control y supervisión de las transmisiones de los contenidos a difundir en los tiempos oficiales. No obstante lo anterior, la SHCP ha rechazado parcialmente la solicitud de incremento presupuestal al IFE lo que trae como consecuencia que no cuente con la

¹⁶ Ibidem, pág. 27.

capacidad financiera para la adquisición de los equipos de monitoreo ni para los equipos de transmisión de pautas, disminuyendo la efectividad en la vigilancia y sanción de los sujetos obligados. Por lo pronto se pretende hacer uso de la presentación de quejas como medio de verificación en las pautas y en la observancia de la Ley en general, así como la implementación de equipos propuestos por diversos entes como el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

No se omite señalar que la SEGOB a través de la DGRTC ha tenido los mismos problemas que el Instituto para la verificación del cumplimiento de la LFRT y su Reglamento no sólo por lo que hace al tiempo de Estado sino en materia de contenidos en general, al utilizar el DDIM y el SIMODI lo que provoca además de la inobservancia de la norma su ineficacia.

Por otra parte, un tema que ha causado polémica es si los mensajes presidenciales en cadena nacional son considerados violatorios de la CPEUM y del actual COFIPE, la respuesta es no, sin embargo, estos se encuentran condicionados a la emisión de campañas de información relativas a servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia. Tampoco son violatorios de la norma los mensajes del Presidente de la República al presentar su informe de gobierno, toda vez que de conformidad con lo dispuesto en el actual COFIPE los presidentes municipales, gobernadores y el jefe del Ejecutivo tienen la facultad de emitir mensajes siempre y cuando se limite una vez al año y no excedan a los siete días anteriores y cinco posteriores del día de la entrega de su respectivo informe. Dichos mensajes correrán a cargo de los tiempos oficiales o bien mediante la compra de propaganda gubernamental, pero sin que tenga como objetivo fines electorales ni dentro de campaña electoral. No obstante lo anterior, como mera cuestión literal muy estricta del mensaje es necesario que se corrijan los guiones en virtud de que en todos ellos se personaliza el acto, es decir, siempre se menciona “en mi gobierno” “en mi administración” “nosotros propusimos” además del slogan utilizado al final de cada

spot “vivir mejor” que es casi idéntico a “para vivir mejor” utilizado en la campaña presidencial del hoy Presidente de la República Felipe de Jesús Calderón Hinojosa lo que puede entenderse como promoción partidista o personal.

Ahora bien, resulta relevante señalar que el 11 de agosto de 2008 se publicó en el DOF el acuerdo del Consejo General del IFE por el que se expide el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral (RARTME) cuyo objeto es establecer las normas conforme a las cuales se instrumentan las disposiciones señaladas en el actual COFIPE relativas al ejercicio de la prerrogativas que la CPEUM y el propio Código otorgan a los partidos políticos en materia de acceso a la radio y a la televisión, así como a la administración de los tiempos destinados en dichos medios a los fines propios del IFE y los de otras autoridades electorales. Este Reglamento es de observancia general y obligatoria para el IFE, los partidos políticos nacionales y locales, los concesionarios y permisionarios de estaciones de radio y televisión, las autoridades electorales y no electorales, los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, así como para cualquier persona física o moral.

El RARTME es una reproducción de las disposiciones previstas en el actual COFIPE, siendo importante resaltar su glosario aun y cuando tenga algunos errores sin mayor trascendencia (como el denominar confusamente afiliada a una repetidora o bien remitir a los artículos 11, 31 fracción I y 54 de la LFRT cuando lo correcto son los artículos 11, 31 fracción I y 54 de la LFT); la administración en elecciones extraordinarias y; la administración del tiempo en el periodo comprendido entre el fin de la precampaña y el principio de las campañas señalando en su artículo 35 que el periodo comprendido a partir del día siguiente a la fecha en que concluyan las precampañas locales o federales y hasta el día anterior de la campaña electoral respectiva, el IFE dispondrá de 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión exclusivamente para el cumplimiento de los fines propios del Instituto y de otras autoridades electorales, federales o locales.

Otra aportación significativa es lo dispuesto en el artículo 64 relacionado con el artículo 49 párrafo 7 del actual COFIPE, referente a las directrices que deberán contener los lineamientos generales aplicables a los programas en radio y televisión de difusión de noticias como son: privilegiar la libertad de expresión y responsabilidad de los comunicadores, promover un decir noticioso imparcial y equitativo en la cobertura de las campañas electorales, partidos políticos y candidatos, promover una crítica respetuosa y abierta a los candidatos, procurar esquemas de comunicación de los monitoreos en forma conjunta con la CIRT y la RED preferentemente y promover e impulsar programas de debates entre los candidatos. Estas disposiciones pretenden otorgar igualdad de circunstancias a los partidos políticos, eliminar las preferencias políticas de los medios de comunicación y tener el control y vigilancia con respecto cualquier modalidad de propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

“Es evidente que la existencia real de una información libre de la opinión pública, se llevará a cabo en la medida en que se garantice a través de diversos instrumentos el pluralismo informativo. Por ello, es imprescindible no sólo garantizar la libertad de los medios y la libertad en los medios, sino también salvaguardar el derecho a recibir información veraz, evitando que los medios de comunicación terminen tratando a la información como mercancía y no como un derecho fundamental de los individuos.”¹⁷

Otro gran acierto en la reforma constitucional electoral es que cualquier detección de propaganda ilegal electoral que se realice a través de estaciones de radio que no tengan concesión o permiso emitido por autoridad competente se considerará una transmisión violatoria a las disposiciones legales en materia de radio y televisión y el monto a valor comercial que hubiere representado dicha transmisión será considerado como una donación en especie tomando como base los cálculos que al respecto establezcan las

¹⁷ APREZA SALGADO, Socorro, *El desarrollo normativo del acceso a los partidos políticos a los medios de comunicación en México: un mecanismo garante del pluralismo informativo interno*, Derecho Electoral, Ob. cit., pág. 142.

disposiciones en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos con que se obtiene el control y sanción en especie a los partidos políticos que permitan transmisiones a través de estos medios no autorizados.

En conclusión, la reforma constitucional electoral disminuye de forma significativa el gasto de campañas electorales por cuanto hace a la compra de espacios en los medios de comunicación como consecuencia de la implementación del uso eficaz de los tiempos oficiales, no obstante que esto incida en una inequidad entre concesionarios y permisionarios. Impide que actores ajenos al proceso electoral tengan ingerencia en las campañas electorales y sus resultados a través del uso de los medios de comunicación resultando importante resaltar la elevación a rango constitucional las regulaciones específicas a las que deberá sujetarse la propaganda gubernamental tanto en temporada electoral como fuera de ella. El ahorro presupuestal significativo que trae aparejada la reforma constitucional electoral podría ser destinada a programas sociales que tanto necesita el país.

4.2. Propuesta en el uso de los tiempos oficiales en radio y televisión.

Debido a las inconsistencias que hasta la fecha resultan del uso de los tiempos oficiales en radio y televisión, se proponen adecuaciones a la normatividad existente con la finalidad de optimizar el aprovechamiento de las transmisiones a cargo del Estado.

Las diversas irregularidades como consecuencia de la implementación de la obligación que dispuso la CPEUM a cargo de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión de los 48 minutos a partir de las precampañas electorales y hasta la conclusión de las mismas, podrían ser adecuadas a lo siguiente:

- Tomar en consideración solo los 30 minutos del tiempo de Estado sin incluir el tiempo fiscal por ser una obligación de carácter fiscal y opcional que no puede ser exigida, ya que existe la posibilidad de que el concesionario opte por el pago pecuniario correspondiente, en consecuencia, si se realiza el pago del impuesto se estaría incumpliendo el mandato constitucional.
- Para dar cumplimiento a lo anterior, necesariamente deberá señalarse en la CPEUM que los 48 minutos a cargo del IFE a partir de las precampañas electorales y hasta la conclusión de las mismas, es una nueva modalidad de tiempo, es decir, se aumentaría a los 30 minutos del tiempo de Estado los 18 minutos faltantes, con la condicionante de que dicho aumento sólo se activaría en periodo electoral y como obligación igualitaria para concesionarios y permisionarios. En consecuencia, el tiempo fiscal se le otorgaría el trato de obligación fiscal no opcional a cargo de los concesionarios, evitando el riesgo –lejano pero posible- del pago monetario. Los 48 minutos seguiría siendo administrado por el IFE y en temporada no electoral éste tendría asignado los tiempos oficiales que hasta antes de la reforma le correspondía administrar y distribuir a la DGRTC.

El proyecto de reforma y adición a la CPEUM que se propone es el siguiente:

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION

DECRETO por el que se reforma el artículo 41 Base III Apartado A incisos a) y g) y se adicionan las fracciones I, II y III al inciso a) del propio Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS,

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a **- Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Juan Camilo Mouriño Terrazo**.- Rúbrica.

En el Decreto por el que se autoriza a la SHCP a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica debe ser suprimida la “opcionalidad de pago” de la obligación fiscal a cargo de los concesionarios, convirtiendo las transmisiones en forzosas. La facultad del cobro fiscal por incumplimiento en las transmisiones a cargo de la SHCP por conducto del SAT subsistiría. La DGRTC aplicaría lo dispuesto por el artículo 101 fracción XXII de la LFRT por incumplimiento de transmisión del tiempo fiscal. En ese sentido, se realizaría el cobro por incumplimiento a una obligación fiscal y administrativamente por incumplimiento de una transmisión.

El proyecto de reforma a la LFRT que se propone es el siguiente:

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION

DECRETO por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS,

DECRETA:

SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 59 DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN.

"ÚNICO.- Se adiciona un segundo párrafo al artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, para quedar como sigue:

Artículo 59. Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deberá proporcionar el material

Que el 10 de octubre de 2002 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;

Que en el 13 de noviembre de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma los artículos 6º, 85, 99, 108, 116 y 112; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos;

Que el 14 de enero de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales;

Que en el esquema jurídico actual, existe incertidumbre en la forma en que se dará cumplimiento a los 48 minutos de transmisión previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales en específico al denominado tiempo fiscal derivado de la opcionalidad de pago otorgada a los concesionarios de radio y televisión, lo que obliga a replantear su uso para que éstos puedan cumplir adecuadamente su propósito social;

Que es necesario emitir el presente Decreto que ofrece certeza y seguridad jurídica a los concesionarios de estaciones de radio y televisión, con lo que podrán dar cumplimiento a las obligaciones señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como a sus obligaciones fiscales que les impone el artículo Noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1968, he tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO:

“ÚNICO.- Se reforma el artículos 1º párrafo primero y se adiciona un párrafo al artículo 3º 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, para quedar como sigue:

Artículo primero. Los concesionarios de estaciones de radio y televisión realizarán el pago del impuesto a que se refiere el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1968, en la siguiente forma:

...

Artículo tercero. ...

...

La Secretaría de Gobernación, sin perjuicio del procedimiento administrativo de ejecución referido en el párrafo primero de este artículo, tendrá la facultad administrativa de imponer las sanciones por incumplimiento a las transmisiones a que se refiere el presente Decreto en los términos y condiciones a que se refiere el artículo 101 fracción XXII de la Ley Federal de Radio y Televisión.”

TRANSITORIOS:

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Dado en la residencia oficial del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los
 .- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Juan Camilo Terrazo Mouriño**.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Agustín Carstens Carstens** .- Rúbrica.

Por el incumplimiento en las transmisiones, en caso de subsistir la opcionalidad de pago del tiempo fiscal o bien por la forzosa transmisión, es necesaria la implementación de un procedimiento administrativo de ejecución de cobro a cargo del SAT con base en el pautado por hora y en las tarifas comerciales que la propia concesionaria pone a disposición del público en general para la venta de sus espacios comerciales, con el objeto de que se le requiera el pago del impuesto que corresponde a las ganancias que obtuvo o pudo obtener por los espacios y que debieron ser utilizados para las transmisiones de las pautas oficiales.

Ejemplo hipotético de lo anterior sería:

“Pauta de tiempo fiscal emitida por la DGRTC a TELEVIMEX, S.A. DE C.V., a transmitir del 1 al 30 de septiembre de 2008 por XEW-TV, Canal 2, en México, Distrito Federal.

HORARIO	MENSAJE	DURACIÓN	TRANSMI	TIDO
			SI	NO
6-7	PJF. TRIBUNALES	30´		X
9-10	CNDH. ABORTOS	30´	X	
11-12	CÁMARA DE DIPUTADOS. ACCIONES	30´		X
11-12	CNDH. ABORTOS	30´	X	
12-13	CÁMARA DE DIPUTADOS. ACCIONES	30´		X

De lo anterior se advierte que la concesionaria tenía la obligación de transmitir 5 spots de televisión en sus respectivos horarios cada uno, sin embargo, del monitoreo normativo realizado por la DGRTC se detectó que el día 3 de septiembre de 2008 no transmitió 3 spots a los cuales se encontraba obligada como parte del tiempo fiscal correspondiente.

Ahora bien, de conformidad con las tarifas de compra libre 2008¹⁸ por spot de 20 segundos en el mes de septiembre para canal 2 publicadas por la concesionaria para la venta de dichos espacios según sea de lunes a viernes, sábados o domingos, los horarios pautados para el día miércoles 3 de septiembre de 2008 tienen el siguiente costo:

LUNES	HORARIO	COSTO
A	06:00 a 12:00	98,252
	12:00 a 15:00	120,960
	15:00 a 19:00	247,523
VIERNES	19:00 a 24:00	478,800

Luego entonces, si la concesionaria omitió transmitir 2 spots dentro del horario comprendido entre las 06:00 y las 12:00 horas y 1 dentro del horario comprendido entre las 12:00 y las 15:00 horas, la comercialización de dichos espacios le dieron una ganancia de \$317,464.00 (trescientos diecisiete mil cuatrocientos sesenta y cuatro pesos 00/100 M.N.). En consecuencia, la SHCP a través del SAT deberá de cuantificar el impuesto proporcional que debe pagar la concesionaria respecto a los \$317,464.00 (trescientos diecisiete mil cuatrocientos sesenta y cuatro pesos 00/100 M.N.) que obtuvo o pudo haber obtenido por comercializar el espacio que le correspondía al Estado para sus transmisiones de tiempo fiscal.”

Las sanciones impuestas por la DGRTC por incumplimiento al tiempo de Estado, deberán ser modificadas ajustando la LFRT y determinando que los concesionarios que no cumplan con la obligación de transmisión del tiempo de Estado pagarán la porción igualitaria a las ganancias que obtuvieron o pudieron haber obtenido por los espacios y que debieron ser utilizados para las transmisiones de las pautas oficiales con base en el pautado

¹⁸ Consultable en http://i.esmas.com/documento/0/000/002/030/tarifas_compra_libre_SEp_1.pdf 1 de septiembre de 2008.

por hora y en las tarifas comerciales que la propia concesionaria pone a disposición del público en general para la venta de sus espacios comerciales.

El trato para los permisionarios seguirá siendo el mismo determinado en la LFRT y su Reglamento en virtud de que no realizan actividades de lucro, sin que ello signifique inequidad con los concesionarios, toda vez que los permisionarios sólo tienen patrocinios y no comercializan.

El proyecto de reforma a la LFRT que se propone es el siguiente:

PODER EJECUTIVO
SECRETARIA DE GOBERNACION

DECRETO por el que se reforman los artículos 103 y 104, y se adiciona el artículo 104 ter de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS,

DECRETA:

SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 103 Y 104, Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 104 TER DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN.

"ÚNICO.- Se reforman los artículos 103 y 104, y se adiciona el artículo 104 ter de la Ley Federal de Radio y Televisión, para quedar como sigue:

Artículo 103. Se impondrá multa de cinco mil a cincuenta mil pesos en los casos de las fracciones I, II, II, VIII, XIII, XXI, y XXIII del artículo 101 de esta Ley.

Artículo 104. Se impondrá multa de quinientos a cinco mil pesos en los casos de las fracciones IV, V, VI, VII, IX, XI, XII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX y XXIV del mismo artículo 101.

...

Artículo 104 ter. Las multas que se impongan por infracción a las fracciones X y XXII de esta Ley, corresponderán al importe total que los concesionarios hayan obtenido o pudieran obtener por la venta o utilización del tiempo aire correspondiente y que debió ser aplicado en las transmisiones del tiempo cuyo

caso de que dicha asignación no alcance para la transmisión de los spots de 20 o 30 segundos de los partidos políticos el Instituto lo otorgará de su tiempo para ajustar las transmisiones con la finalidad de que no se abuse de la utilización de los tiempos oficiales asignados a los otros usuarios de la administración pública al recordar que el IFE y los partidos políticos no son los únicos usuarios, aunado al hecho de que cuentan con 48 minutos en temporada electoral, tiempo que no puede ser utilizado por otras entidades y que inclusive éstas deberán contratar espacios comerciales. Otra justificante del ajuste propuesto es que el IFE, entre el término de las precampañas y el inicio de las campañas electorales, utilizará exclusivamente para sus propios fines los 48 minutos de la temporada electoral, luego entonces, se considera que al IFE le ha sido asignado mayor tiempo que a cualquier otro organismo gubernamental o partido políticos, por lo que sería justo que el Instituto disponga de sus propios recursos para cubrir sus objetivos como autoridad única en la administración de los tiempos oficiales de conformidad con la CPEUM y el actual COFIPE.

El proyecto de reforma al actual COFIPE que se propone es el siguiente:

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION

DECRETO por el que se reforman el artículo 73 numeral 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS,

DECRETA:

SE REFORMA EL ARTÍCULO 73 NUMERAL 1 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

permisionarios bajo cualquier modalidad. Por lo tanto, para dar certeza jurídica a las disposiciones de la CPEUM y el actual COFIPE, es necesaria la implementación de reformas por parte del poder legislativo a las siguientes normatividades: LFRT, LOAPF, LFT, LFRASP y COFIPE, por parte del Ejecutivo las reformas al RLFRT, el RSTAR y 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 y de la Cámara de Diputados la adecuación a PEF del año fiscal que corresponda para suprimir al IFE en la repartición del tiempo fiscal.

Con lo anterior de ninguna forma se demerita el trabajo legislativo ya que se trató de un resultado con grandes cambios radicales en la calidad y funcionamiento del sistema democrático del país, en virtud de que la adecuación de las leyes es una tarea delicada y de suma importancia cuyo objetivo es la eficacia práctica, pues un desarrollo legislativo deficiente puede acabar con los objetivos primordiales dispuestos en la constitución. En consecuencia, la normatividad que debe ser reformada será exhaustiva y puntual para disminuir el grado de discrecionalidad de las autoridades y obtener el mayor aprovechamiento de los tiempos oficiales y mejor aún el impacto radical en la sociedad.

CONCLUSIONES

- PRIMERA. Los servicios de radiodifusión se declaran de interés público y conforme a ello la ley exige que colaboren con el enriquecimiento cultural de la población, según lo ordenan los objetivos asignados por la normatividad al contenido de las emisiones de radiodifusión, las que deberán procurar la elevación de la moral de la población, el respeto de la libertad, la solidaridad social, la dignidad de las personas y los derechos humanos, aun y cuando actualmente se ha incrementado más el interés privado comercial que el interés público, razón por la cual ha sido criticado el otorgamiento de concesiones por parte del Estado a los grandes consorcios radiofónicos y televisivos.
- SEGUNDA. En 1923 por vez primera fue utilizada la radio como instrumento de propaganda política. El General Plutarco Elías Calles se dirigió al pueblo de México a través de los micrófonos de la CYB durante su campaña presidencial. Hoy en día la radiodifusión ha sido considerada un elemento clave e indispensable para la emisión de mensajes no sólo políticos sino de índole gubernamental bajo la modalidad de los tiempos oficiales cuyo objetivo principal es influir en las decisiones y opiniones del pueblo mexicano, no obstante que haya una pugna entre la credibilidad gubernamental y la opinión de la ciudadanía.
- TERCERA. Debido a la incredulidad de la ciudadanía en el gobierno y sus actividades inherentes al cumplimiento de sus obligaciones, los tiempos oficiales han sido utilizados para recuperar la confianza de ésta, pretendiendo basar su impacto de primera instancia en el rendimiento de cuentas o en los avances significativos *en pro* de la Nación. De la misma forma, los tiempos oficiales

que hoy en día son utilizados dentro y fuera de los periodos electorales derivado de la reforma constitucional electoral de 2007-2008 buscan el mismo impacto en la ciudadanía, sin embargo, si bien es cierto que con dicha reforma se busca transparentar y disminuir la utilización de recursos públicos así como la equidad en la contienda electoral, también lo es que se necesita algo más que spots en radio y televisión para recuperar la confianza en el Estado mexicano.

CUARTA. La reforma constitucional electoral de 2007-2008 permite que los tiempos oficiales en periodo electoral suplanten al partido político como el conducto principal entre líderes y votantes, descansando las campañas sobre la comunicación de masas en virtud de que la radiodifusión admite transmitir mensajes simultáneamente a un gran número de votantes, obteniendo la información los votantes vía los ojos y los oídos. Las consecuencias de la influencia partidaria en el proceso electoral por conducto de la radio y la televisión es la declinación de la influencia partidista en el proceso electoral. Actualmente las campañas se centran más en los candidatos que en los partidos, la afiliación partidaria se vuelve más irrelevante; los medios de comunicación se vuelven poderosos árbitros políticos influyendo en la selección de los candidatos y de los temas de las campañas, de modo que la radio y la televisión modifican las campañas, los candidatos y la naturaleza del discurso político proporcionando al gobernado analizar y dilucidar su verdadera opinión e impacto de las consecuencias que provocará su voto.

QUINTA. Con la limitante de adquisición y compra de propaganda a los partidos políticos, a las personas físicas o morales, sea a título propio o por cuenta de terceros dirigida a influir en las preferencias electorales de la

ciudadanía, así como la regulación de la propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social por parte de los servidores públicos de la Federación, los Estados, los Municipios, el D.F y sus delegaciones, la radio y la televisión refuerzan las convicciones de los votantes fieles, cristaliza el apoyo del electorado frágil y en ocasiones convierte a los hostiles u opositores convenciéndolos de optar por otro candidato. Las campañas cumplen las funciones de persuasión, de prueba para las candidaturas, de legitimación y una función cognitiva que permite al electorado captar información. Los anuncios políticos televisivos son un proceso de comunicación por el cual el partido político correspondiente tiene la oportunidad de exponer a la audiencia mensajes políticos a través del medio masivo con la intención de influir en sus actividades o conductas políticas, tiene como propósito persuadir al electorado valiéndose de imágenes y sonidos para sus construcciones simbólicas, generan interés por el candidato, construye el reconocimiento de su nombre, crea o redefine su imagen, motiva a los votantes, refuerza el apoyo, demuestra los talentos de los aspirantes, pero también pueden aclamar, atacar o defender a un candidato tanto sobre la base de sus posiciones políticas como por sus rasgos de carácter, por ello resulta indispensable la constante vigilancia por parte del Estado en los contenidos de las transmisiones a efecto de cumplimentar el mandato constitucional al no utilizar los medios de comunicación como una guerra interminable y a los pies del mejor postor.

SEXTA. La reforma constitucional electoral de 2007-2008 en la utilización de tiempos oficiales en radio y televisión representa un avance significativo en la democracia partidista de la nación, como consecuencia del control al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, al prohibir la compra y venta de espacios para fines electorales que necesariamente

acorta tanto los ingresos como egresos de las dos partes, dejando de ser las campañas en los medios de comunicación un vínculo para trasladar recursos públicos, situación que trajo aparejada la inconformidad de los medios de comunicación que alegaron entre otras cosas censura y límites a la libertad de expresión. Por lo tanto se refleja un futuro menos oneroso durante las campañas electorales, un mayor control en los medios de comunicación y mayor eficacia en la utilización de los tiempos oficiales.

SÉPTIMA. En general los tiempos oficiales son esfuerzos organizados para informar, persuadir y movilizar. En materia electoral, la comunicación es el medio por el cual la campaña comienza, procede y concluye, sin comunicación no existe campaña política, por ende, las campañas políticas contienen elementos que impactan sobre el comportamiento social en general; las porciones de información que obtenemos de ellos pueden modificar nuestras perspectivas, actitudes y opiniones, en consecuencia, es necesario que se tome en consideración el tipo de audiencia al que van dirigidos los mensajes teniendo como objetivo el impacto en las diversas formas de pensamiento y convicciones que converjan con las vivencias de cada individuo permitiendo una democracia participativa de todos los individuos que conforman el Estado Mexicano.

OCTAVA. Los partidos políticos son estructuras de intermediación necesarios para el funcionamiento del sistema político, son los únicos que pueden constituir la competencia y dar forma a los resultados electorales, así como colaborar en la creación de universos conceptuales que orienten a los ciudadanos en la comprensión de la compleja realidad política, lo que necesariamente trae como resultado que los partidos políticos, a través del uso de los tiempos oficiales, difundan propaganda positiva enfocada a impactar en las

decisiones de los votantes, avocándose los medios de comunicación a la tarea primordial de informar al público más no el inducirlo a determinadas preferencias electorales como resultado de sus intereses económicos.

NOVENA. El Estado ha realizado un esfuerzo considerable en el control de mensajes televisivos y radiofónicos, por lo que en materia electoral fueron necesarios cambios radicales en la calidad y funcionamiento del sistema democrático del país. Se requirió la edificación de una sistema de partidos que garantizara el respeto del voto, eliminando el problema de la inequidad en las condiciones de la competencia electoral, obteniéndose reglas propicias para equilibrar la contienda electoral y transparentar y vigilar los accesos a los recursos, aun y cuando este cambio trajera inequidad entre los concesionarios y permisionarios de radio y televisión en la distribución y utilización de los tiempos oficiales.

DÉCIMA. No obstante que la reforma constitucional electoral de 2007-2008 buscó la equidad en el uso de los recursos públicos asignados a los partidos políticos se dejó de lado la aplicabilidad de equidad urgente entre concesionarios y permisionarios de radio y televisión bajo cualquier modalidad; se ha descuidado el estudio e implementación de medidas que permitan que los permisionarios obtengan equidad en el trato como consecuencia de las condiciones de funcionalidad previstas en la norma y buscar disminuir que los concesionarios reciban el mejor impacto económico y mayores privilegios como es el caso del tiempo fiscal o bien que su obligación de otorgamiento de tiempo a favor del Estado sea menor para los permisionarios en virtud de que estos no comercializan sus espacios. En consecuencia son urgentes las reformas y adiciones a diversos ordenamientos de la materia para adecuar las condiciones de utilidad entre

concesionarios y permisionarios de radio y televisión lo que necesariamente deben incluirse a los de televisión restringida.

MESOGRAFÍA

APREZA SALGADO, Socorro, *El desarrollo normativo del acceso a los partidos políticos a los medios de comunicación en México: un mecanismo garante del pluralismo informativo interno*, Derecho Electoral, Porrúa-UNAM, México, 2006

BERRUECOS GARCÍA, Adriana, *El estatuto jurídico de la radiodifusión (1923-1953)*, Estudios Jurídicos en Homenaje a Marta Morineau T.I: Derecho Romano, UNAM-IIIJ, México, 2006.

ESCOLA, Héctor Jorge, *El interés público como fundamento del Derecho Administrativo*, Depalma, Argentina, 1989.

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

GARCÍA BEAUDOUX, Virginia, D'ADAMO, Orlando y SLAVINSKY, Gabriel, *Comunicación política y campañas electorales: estrategias en elecciones presidenciales*, Gedisa, España, 2005.

RAMÍEZ DE ARELLANO Y HARO, Rosa María, *Marco legal de la radiodifusión*, Serie de Estudios Jurídicos No. 30, Responsabilidad Social, Autorregulación y Legislación en Radio y Televisión, UNAM-IIIJ, México.

SCHIFER, Claudio y PORTO, Ricardo A, *La difusión política en los medios de comunicación*, Depalma, Argentina, 1998.

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

SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Marco histórico del Derecho Electoral*, Derecho Electoral, Porrúa-UNAM, México, 2006.

SOUVIRON MORENILLA, José María, *Derecho público de los medios audiovisuales: radiodifusión y televisión*, Comares, España, 1999.

ZARUR OSORIO, Antonio. *El Estado y el modelo de televisión adoptado en México 1950-1988*, UAM, México, 1996.

LECTURA

ÁLVAREZ GENDIN, Sabino. *El dominio público, su naturaleza jurídica*, Bosch, España, 1956.

BARCELONA LLOP, Javier. *La utilización del dominio público por la administración*, Aranzadi, España, 1996.

CHINCHILLA MARIN, Carmen. *Telecomunicaciones: estudios sobre dominio público y propiedad privada*, Pons, España, 2000.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1994.

GAETE GONZÁLEZ, Eugenio, *Instrumento público electrónico*, Bosh, España, 2000.

GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Fundación de Derecho Administrativo. Argentina, 2004.

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

MARIENHOFF, Miguel S, *Tratado de derecho administrativo*, Abeledo- Perrot, Argentina, 1974.

PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Marcial Pons, España, 2000.

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

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 5 de febrero de 1917.

Ley Federal de Radio y Televisión. DOF 19 de enero de 1960.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. DOF 29 de diciembre de 1976.

Ley Federal Electoral. DOF 5 de enero de 1973.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. DOF. 30 de diciembre de 1977.

Ley Federal de Telecomunicaciones. DOF 7 de junio de 1995.

Código Federal Electoral. DOF 12 de febrero de 1987.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales. DOF 15 de agosto de 1990.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales. DOF 14 de enero de 2008.

Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión. DOF 4 de abril de 1963.

Reglamento del Servicio de Televisión y Audio Restringidos. DOF 29 de febrero de 2000.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Reformas DOF 13 de febrero de 1989 y 30 de julio de 2002.

Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de concesiones, permisos y contenido de las Transmisiones de radio y televisión. DOF 10 de octubre de 2002.

Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral. DOF 11 de agosto de 2008.

Decreto por el que se crea el Comité Asesor del Consejo Nacional de Radio y Televisión. DOF 30 de enero de 1986.

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. DOF 10 de octubre de 2002.

Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF 13 noviembre de 2007.

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. DOF 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. DOF 21 de agosto de 1969.

Acuerdo mediante el cual se homologan las Condiciones de Concesiones de Radio. DOF 28 de diciembre de 2004.

Manual de Operación del Consejo Nacional de Radio y Televisión. DOF 15 de enero de 2003.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008. DOF 13 de diciembre de 2007.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. 10 de noviembre de 1959.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. 11 de septiembre de 2007.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. 12 de septiembre de 2007.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. 6 de noviembre de 2007

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. 4 de diciembre de 2007.

PÁGINAS WEB

www.camaradediputados.gob.mx

www.cirt.com.mx

www.diariooficial.gob.mx

http://www.eluniversal.com.mx/graficos/confabulario/especial_mauleon_nov11.htm

http://i.esmas.com/documento/0/000/002/030/tarifas_compra_libre_SEp_1.pdf 1

www.ordenjuridico.gob.mx

www.rtc.gob.mx

www.senado.gob.mx

OTROS

Archivo General de la Nación. Centro de Información Gráfica.