

2 e /
101



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“EL REGIMEN DE CONCESION FEDERAL
DE LA TELEVISION EN MEXICO
Y LA SOCIEDAD”**

T E S I S

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

P R E S E N T A :

LUIS ALBERTO BEJARANO GARCIA

MEXICO, D. F.

1986



**FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES**



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 está 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.

**EL REGIMEN DE CONCESION FEDERAL DE LA TELEVISION EN MEXICO
Y LA SOCIEDAD**

INTRODUCCION

CAPITULO I ANTECEDENTES

- A).- Antecedentes Históricos
- B).- Origen e Importancia de la TV
- C).- La TV en México

CAPITULO II ESTUDIO SOCIAL DE LAS COMUNICACIONES

- A).- Comunicación
- B).- Comunicación Masiva y Manipulación
- C).- Televisión Comercial
- D).- Televisión Cultural

CAPITULO III NATURALEZA JURIDICA DE LA TV

- A).- El Régimen de la Concesión Federal
- B).- El servicio público

CAPITULO IV LEGISLACION ESPECIFICA APLICABLE

- A).- Disposiciones Legales Previas a la Ley de la materia
- B).- Ley Federal de Radio y Televisión y Reglamento Correspondiente
 - a).- Análisis Jurídico
- C).- Algunas Otras Disposiciones Legales

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

existen televisoras que operan mediante permiso?

¿Cuál es el concepto que de la TV aporta nuestra legislación? ¿Ha sido una concepción unívoca y coincidente con la actividad del Estado? ¿Qué derechos se reserva éste respecto de las teledifusoras y cómo los hace valer?

¿Ante el estallamiento de una huelga en la TV puede el Estado recurrir a la requisa?

Si la industria televisiva es un extraordinario negocio, altamente reductible, ¿por qué el llamado "impuesto del 12.5%" se cubre en especie, es decir, en tiempo?

Pese a que hay una legislación específica aplicable a la radiodifusión, ¿no debieran incorporarse a ella los diversos preceptos que se encuentran dispersos en otros cuerpos legales y que en determinados momentos cobran incluso importancia capital?

De tales cuestionamientos ¿no cabe pensar en proponer una revisión integral de los aspectos jurídicos y sociales involucrados en la Televisión?

A éstas y otras interrogantes aspiro dar respuesta con este trabajo que deseo se vea coronado con el éxito del interés despertado en mis lectores. No pretendo imponer mis conclusiones, proposiciones y sugerencias, pero bastará que ellas motiven al estudioso de la Ciencia Jurídica a recapitular sobre el Régimen de Concesión Federal de la Televisión en México, con respecto a la Sociedad.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES

francés Claude Chappe, que funcionaba por medio de la transmisión de señales luminosas, se vio sustituido por el telégrafo eléctrico del americano Samuel Morse. Asimismo, la electricidad fue necesaria para la transmisión de la palabra a través de hilos, que fuera obra de Graham Bell, y la radio, que fue inventada por el italiano Guillermo Marconi.

Como se puede observar, los medios de comunicación - de que disponía el hombre iban dirigidos hacia los sentidos - de la vista y el oído y fue entonces cuando "la civilización de la imagen encontró su plasmación en la fotografía, que fue invento de Daguerre y Niepce, y el cinematógrafo de los hermanos Lumiere que fue, al decir de Jaures 'El Teatro del Proletariado'. La civilización de la palabra se valió del telégrafo, del teléfono, del gramófono de Edison y de la radio". (3)

Resulta especialmente interesante analizar que hubo de especial en la segunda mitad del siglo XIX. Aparentemente algún factor determinó el desarrollo inusitado de la imaginación literaria en el género de la ciencia ficción.

De Julio Verne, hoy podemos decir que fue un gran visionario, pues tuvo entre otros méritos el de avizorar lo que el hombre sería capaz de realizar muchos años después de la época en que escribía el famoso novelista francés (1828-1905),

(3) Cfr. Yorlov, Fedor. La Televisión, 1963, Editorial Bruquera, S. A., - pp. 13-134, Barcelona, España. Gaitán Estévez, Luis. La TV y su Mundo, 1960, Editorial Daimón, pp. 9-20, 241-268, Barcelona, España. Baquet, José María. Televisión Un Arte Nuevo. 1965, - Ediciones Rialp, S. A., pp. 9-32, Madrid, España.

notable por su inventiva, su talento descriptivo y sus conocimientos científicos nada comunes. Pero resulta difícil aplicar su calificativo al periodista Max Plessner, quien en el año de 1892 publicaba en un diario de los Estados Unidos de Norteamérica un artículo relativo a lo que el llamó "telectroscopio", medio técnico que según Plessner permitiría transmitir por el aire las carreras de caballos, la Ópera, los desfiles, etc... (4)

En aquel entonces muy pocos consideraron seriamente la posibilidad de que las imágenes viajaran en el aire para arribar a su punto de destino y reconstruirse con toda fidelidad sin importar de qué tan lejos proviniera dicha imagen. Y no sería difícil aventurar que no hubo jurista alguno que se preocupara por las implicaciones que en el Derecho tendría tal invento, en aquella época tan solo un cuento de hadas.

3) ORIGEN E IMPORTANCIA DE LA TV

La palabra "Televisión" tiene una etimología grecolatina que significa "visión a distancia"; y así como Julio Verne, Max Plessner o Wells predijeron o imaginaron un aparato por el cual se podrían ver las imágenes a distancia, también hubo un gran número de hombres que ya fueran de ciencia o no,

(4) Cfr. Gaitán Estévez, Luis. Op. Cit., pág. 15.

utilizaba un disco plano (giratorio, perforado y entre cuyos componentes utilizaba el selenio) que originaba en el espectador debido a la inercia retiniana, la visión borrosa e imprecisa de la imagen que se transmitía. Esto fue presentado por Nipkow hasta 1884.

Weiller construyó en 1889 un tambor con espejos y en 1907 Rosing expuso los principios del método llamado del oscilógrafo catódico.

Las primeras transmisiones de sombras, en forma inalámbrica, las pudieron realizar en 1923 Charles Francis Jenkins, en los Estados Unidos y James Logie Baird, en Inglaterra, utilizando el sistema creado por Nipkow, método que aún resultaba muy rudimentario, lo que motivó a que ingenieros en electrónica, como Philo T. Farnsworth y Vladimir K Zworykin, de los Estados Unidos profundizaran en el sistema y recurrieran a un rayo electrónico.

Baird logró perfeccionar su sistema a tal grado que en 1929 la British Broadcasting Company -BBC- de Inglaterra y la televisión alemana adoptaron su método.

Como resultado de los grandes avances que se habían logrado hasta el momento, fue posible que en 1928 la General Electric de Echenectady, Nueva York, instalara la primera estación televisora del mundo, aún cuando su señal no podía ser captada en los hogares neoyorquinos ya que todavía no se producían comercialmente los receptores de TV y sólo unos cuantos de ellos obraban en poder de los pioneros de la televisión y de los ingenieros de esta Compañía, quienes generalmen

te los fabricaban para sí mismos.

Pero naturalmente que allí no concluyó la labor, tenían que seguir perfeccionando el sistema, y así, en una verdadera carrera tecnológica, la humanidad ha contemplado con asombro los grandes adelantos de la televisión moderna. Desde los primitivos equipos que reproducían imágenes en blanco y negro, hasta los más avanzados de televisión cromática, como el trinitrón. Desde los primeros bulbos hasta los transistores y circuitos integrados que cada vez perfeccionan y miniaturizan más los equipos televisivos. Desde las iniciales teletransmisiones imposibles de registrar o de preservar, los antiguos cinescopios o filmoscopios, hasta los modernos sistemas de videograbación (video cinta, video cassette, video disco). Desde la primera representación teatral televisada ("El Mensajero de la Reina"), aunque sin audio, ocurrida en septiembre de 1928 en Nueva York; hasta las actuales transmisiones intercontinentales e incluso extraterrestres, pasando por la primera emisión televisiva entre los Estados Unidos y Europa ocurrida el 23 de julio de 1962, y la famosísima emisión de imágenes por televisión desde la Luna, efectuada en agosto de 1969. Desde las incipientes transmisiones televisadas que se originaban entre una fuente transmisora y un aparato receptor unidos por un cable coaxial, teniendo por lo tanto una cobertura o auditorio mínimos; hasta los sistemas más o menos sofisticados entre los países del mundo para incrementar cobertura, unificar normas técnicas y difundir e intercambiar programas; como han sido "Eurovisión" (organismo que agrupa a

varios Estados del viejo continente), "Intervisión" (organización equivalente entre los países socialistas) y en México - "Univisión", diseñado para cubrir parte del territorio norteamericano y latinoamericano con las emisiones generadas por el Canal 2 de la televisión privada; sistemas todos ellos que elevan la audiencia a millones de telespectadores. Desde las primeras imágenes en blanco y negro hasta la televisión en color, cuya paternidad aún se disputa universalmente, aunque tal vez el mérito corresponda al mexicano Guillermo González Camarena. (5)

Desde las imágenes que en superficie plana reproducen los televisores comunes, hasta la recepción de las mismas, tridimensionalmente, a través de hologramas producidas con rayo láser. (6) Cabe mencionar también las modernas transmisiones vía satélite a las que nuestro país se ha integrado con el "Sistema Morelos de Satélite" de reciente adquisición.

C) LA TV EN MEXICO

No podría pretenderse hacer referencia a la historia de la televisión en México sin mencionar a sus tres grandes figuras: Ingeniero Guillermo González Camarena. Don Rómulo -

(5) Yorlov, Fedor. Op. cit., pp. 101-104.

(6) Skornia, Harry J. Televisión and Society, 1981, 2a. edición, McGraw - Hill Book Company, pp. 224-225, New York, U.S.A.

O'Farril Silva y Don Emilio Azcárraga Vidaurreta.

El primero, Ingeniero con esa gran inquietud por la radiodifusión que manifestó desde temprana edad y a la cual, junto con la electrónica dedicó todo su empeño; nació en Guajajara, Jalisco el 17 de febrero de 1917.

A la edad de 12 años construyó su primer transmisor de radio. Ingresó a la ESIME donde se destacó como alumno, - pero dejó sus estudios inconclusos por problemas económicos - familiares y empezó a trabajar como operador de la radiodifusora de operador de radio y dos años más tarde -o sea a los 17 años de edad- construyó su primera cámara de televisión.

Era tal su ingenio e interés, que en 1939 inventó lo que vendría a revolucionar aún más la teledifusión mundial, y que sería la televisión cromática, patentándola en México y - en los Estados Unidos. Sin embargo, a la fecha los historiadores aún no se ponen de acuerdo respecto a quien verdaderamente se debe tal invento, pues en la historia mundial de la televisión se destaca el capítulo referente a la controversia entre los dos sistemas de color, pertenecientes a las colosales empresas Columbia Broadcasting System (a partir de la invención de su Ingeniero Jefe, el húngaro C. Goldmark) y el de la RCA (Compañía de la que depende la cadena de televisión - NBC y que a diferencia de la anterior proponía un procedimiento electrónico que hiciera compatibles los TV receptores para indistintamente captar señales en color y en blanco y negro, sin adaptaciones especiales).

Tal duelo fue decidido por el poderoso grupo indus -

trial National Television System Committee (NTSC) que estudió los diversos procedimientos de TV cromática (CBS, RCA, Hazeltine, Philco, General Electric) y compró además los derechos de la patente de G. Valensi, de 1938, sobre un método de combinación de señales -esencial en el sistema que propuso la - NTSC y que fue aprobado por toda la Unión Americana en 1953-, logrando que hacia 1955 funcionaran aproximadamente 10 mil receptores cromáticos en los Estados Unidos. (7)

En 1945 realizó una demostración de la primera cámara de televisión hecha en México. El 19 de agosto de 1946 efectuó la primera transmisión de televisión en México y el primero de septiembre de 1948, a través de su estación XEJGC Canal 5, hoy XHGC, llevó a cabo la primera transmisión formal de televisión en México.

En 1950 exportó su primer equipo de televisión cromática para ser utilizado en Columbia College de Chicago, E.U.A., y el 10 de mayo de 1952 lanzó al aire el Canal 5 de Televisión, llevando las siglas XHGC. Todo el equipo fue construido por él y sus fieles colaboradores.

Habiéndose hecho notar por sus brillantes e ingeniosos trabajos, el 22 de agosto de 1962 el Instituto Mexicano de Cultura lo recibió como Miembro de Número, imponiéndole la Toga de Académico y la presea de la Orden Mexicana del Derecho y la Cultura. El Columbia College de los Estados Unidos le otorgó el grado de Doctor en Ciencias; en tanto que su Es-

(7) Cfr. Yorlov, Fecor. Op. cit., pp. 127-134.

tado Natal, Jalisco, lo premió con su condecoración más alta, la "Mariano Bárcenas".

"El 18 de abril de 1965, cuando regresaba de inspeccionar el transmisor repetidor del Canal 5 en el Cerro de las Lajas, Veracruz, encontró la muerte en un lamentalbe accidente automovilístico.

México perdía así, en la plenitud de la vida, a uno de sus hijos más preclaros". (8)

Don Rómulo O'Farril Silva nació en la ciudad de Puebla el 24 de febrero de 1897.

Desde su juventud fue un hombre de empresa, ya que a los 18 años de edad instaló su propio taller automotriz que - llegó a ser el más importante de Puebla, representando de - 1918 a 1936 a diversas marcas de automóviles y dirigiendo una agencia para la venta de éstos. En 1936 fundó la Automotriz O'Farril y obtuvo la representación de la Packard Motor Company en el país; instaló su propia planta de ensamble en la ciudad de Puebla.

Dentro de sus negocios adquirió en 1948 la empresa - periodística "Publicaciones Herrerías, S. A.", hoy en día "Novedades Editores, S. A.", empresa editora del diario Novedades y otras publicaciones.

Don Rómulo O'Farril fue el primero que inició no sólo en México, sino en Latinoamérica, la televisión comercial

(8) Datos extraídos de La Memoria de Telesistema Mexicano, publicación de dicha empresa en 1971, pp. 26-28.

lanzando su primer programa al aire el primero de septiembre de 1950, cuando se televisó el cuarto informe presidencial - del Licenciado Miguel Alemán Valdés. Aunque en la "Historia de la Radio y la TV en México", se señala que: "No fue aquel primero de septiembre, sino el día anterior, agosto 31 de - 1950, fecha histórica en los anales de la televisión. La ceremonia tuvo verificativo por la noche, en el salón principal del Jockey Club del Hipódromo de las Américas.

Ante la distinguida concurrencia y frente a las cámaras televisoras, don Rómulo O'Farril Silva, expresó entre - otros conceptos lo siguiente:

'Hoy es un día de fiesta para México, pues desde hoy nuestro país será el primero de América Latina, que disfrutará para provecho y beneficio de sus habitantes, del más grande invento de los tiempos modernos: La Televisión...'

El titular de la SCOP, Licenciado Agustín García López, hizo la declaratoria oficial. Sus palabras fueron:

'Hoy, 31 de agosto de 1950, en la ciudad de México, y a nombre del Licenciado Miguel Alemán Valdés, declaro oficialmente inaugurada la primera planta de televisión, XHTV, - construida por Televisión de México, S. A.'. (9)

Para el evento del día primero se instalaron aparatos televisores en los grandes almacenes con lo cual pudieron incrementar su publicidad y sus ventas.

(9) Mejía Prieto, Jorge. Historia de la Radio y la T.V. en México, 1972, Editores Asociados, S. de R. L., pp. 182-184, México, D. F., México.

En 1955 se formó la empresa Telesistema Mexicano, - S. A., integrada por don Rómulo O'Farril Silva, el Ingeniero Guillermo González Camarena y don Emilio Azcárraga Vidaurre - ta.

Tal vez no quedando satisfecho con esos negocios el señor O'Farrill adquirió en 1952 la "Radiodifusora México, - S. A." (XEX), que se complementó informativamente con la esta ción televisora y su periódico.

Su gran capacidad emprendedora lo llevó a desarro - llar paralelamente múltiples actividades, entre las que se - destacan por su proyección social las siguientes: En 1949 - fundó la Asociación Mexicana de Caminos; creó y dirigió el - Centro de Adiestramiento de Operadores (CAO); el 27 de abril de 1955 creó el Instituto Nacional del Bienestar de la Infan - cia; y más tarde el Instituto Mexicano de Rehabilitación.

"En 1955 logró un entendimiento con don Emilio Azcá - rraga y juntos formaron lo que hoy, con el agregado de Televi - sión Independiente de México, es la compañía Televisa, S. A." (10)

Don Rómulo murió de un paro cardíaco, a la edad de - 84 años, el jueves 7 de mayo de 1981, y aunque se ha ido, se le recuerda con respeto y admiración que se ganó.

Don Emilio Azcárraga Vidaurreta fue un hombre con - gran visión para los negocios y con una gran audacia, aunados también a una enorme calidad humana.

(10) Villalba, Isaac. "Hombre de Creación Inagotable, tuvo caudalosa rique - za espiritual". Periódico Novedades, Viernes 8 de mayo de 1981, 1a. sección, pág. 1, México, D. F., México.

Originario del Puerto de Tampico, Tamaulipas, nació el 2 de marzo de 1895. Inició sus estudios en la Escuela Pública de Piedras Negras, Coahuila, y cursó el High School en la Escuela de San Eduardo, de Austin Texas.

Se inició en los negocios a la edad de 17 años como vendedor en el ramo de los zapatos, trayendo a México de Boston, Massachusetts, una representación de ese mismo ramo.

En 1917 se dedicó a la industria del automóvil, con tal éxito, que de una sola agencia automotriz, hacia 1920 contaba ya con cuatro. En 1921 se dedicó a la venta de discos, logrando la distribución para toda la República de la compañía disquera RCA Víctor.

El 18 de septiembre de 1930 salió al aire su propia radiodifusora XEW (en Amplitud Modulada), anunciándose como "La Voz de la América Latina" desde México, con 5,000 watts de potencia y dos bandas de onda corta.

En ese mismo año construyó varios cines, y en 1940 los Estudios Churubusco. Impulsó la radiodifusión en toda la provincia y promovió lazos amistosos con la National Broadcasting Company y la Columbia Broadcasting System.

En 1937 asistió como consejero a la Primera Conferencia Interamericana de la Radiodifusión, celebrada en la Habana, Cuba.

Fue miembro propietario del Primer Consejo Directivo del Instituto Mexicano del Seguro Social y consejero de múltiples instituciones bancarias y aseguradoras.

El 18 de septiembre de 1943 colocó la primera piedra.

del edificio "Radiópolis", actualmente conocido como "Televisión Centro", desde donde se lanzó al aire su señal televisiva, - XEW-TV Canal 2, el 21 de marzo de 1951.

Desde el nacimiento de Telesistema Mexicano, S. A., en 1955, ocupó la Presidencia de dicha empresa hasta el día - de su fallecimiento, el 2 de septiembre de 1972, fecha a partir de la cual le reemplazó en el cargo su hijo, señor Emilio Azcárraga Milmo. (11)

En resumen, los tres grandes pioneros de la Televisión Mexicana fueron hombres de enormes inquietudes. El Ingeniero González Camarena enfocó su dinamismo hacia la técnica de la radiodifusión, construyendo -como ya se mencionó- su propia cámara de televisión, entre otros artefactos electrónicos; mientras que los señores O'Farril y Azcárraga emprendieron negocios en los que se debían invertir fuertes sumas de dinero, o sea que eran hombres de empresa.

La estación televisora XEIPN Canal 11 se inició al - aire el día 5 de diciembre de 1958, mediante permiso -que no concesión, según establece el artículo 13 de la Ley Federal - de Radio y Televisión- otorgado al Instituto Politécnico Nacional para su operación.

A pesar de que tradicionalmente ha padecido limita -

(11) La información de contenido histórico incluida en este inciso se obtuvo de diversas fuentes, entre ellas: Entrevistas y pláticas con funcionarios de la industria de la radiodifusión, documentos bibliográficos como los ya mencionados "Historia de la Radio y la T.V. en México", "La Memoria de Telesistema Mexicano", y otros folletos y publicaciones de esa Empresa.

ciones técnicas y sobre todo económicas, se caracterizó por ser durante muchos años el único Canal plenamente educativo y cultural de toda la República Mexicana, y además el primero de este tipo en América Latina.

En sus inicios no podía ser captado por todos los televisores del Valle de México, pero hoy en día ello se ha corregido e incluso ha ampliado su cobertura muy considerablemente, sobre todo a través de transmisiones enlazadas al sistema TRM (Televisión de la República Mexicana).

Su contenido televisivo se basa en programas educativos, culturales y de orientación social, producidos bajo la tutela de la Dirección de Radio, Televisión, Cinematografía, dependiente de la Secretaría de Gobernación; en tanto que la operación técnica está a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

El Canal 13 de Televisión emitió sus primeras imágenes el 12 de octubre de 1968, habiendo sido concesionado al señor Francisco Aguirre Jiménez, persona que siempre impulsó la radiodifusión en México (directivo hasta el día de su fallecimiento de una de las empresas más importantes de radio: La Organización Radio Centro).

La empresa concesionaria se denomina "Corporación Mexicana de Radio y Televisión, S. A.", hoy Imevisión, cuyas oficinas y antena transmisora se instalaron en la Torre Latinoamericana de nuestra ciudad, aunque tiempo más tarde ocupó además otro inmueble en las calles de Mina. Actualmente este Canal de televisión se localiza en Periférico Sur No. 4121.

El 15 de marzo de 1972 el Gobierno Federal adquirió a través de un fideicomiso establecido con la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (SOMEX) el 100% de las acciones de la empresa "Corporación Mexicana de Radio y Televisión, S. A. de C. V.", y a partir de ello se pretendió que esta emisora - cumpliera con la labor social de elevar nuestra cultura a través de las costumbres y el lenguaje, que orientara a la sociedad y que difundiera nuestra historia, entre otros lineamientos. También la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía tiene ascendencia directa sobre esta televisora.

Aunque frecuentemente ha sido criticado de ella la - excesiva rotación de personal ejecutivo, llegando incluso al extremo de que algún director de este Canal sólo ocupara el cargo durante unas cuantas horas.

Bajo la protección y el financiamiento del "Grupo - Monterrey" la televisión de provincia inició su competencia - contra la televisión privada de México ("Telesistema Mexicano, S. A."), inaugurando en la ciudad de México el Canal 8 bajo las siglas XHTM-TV, cuya primera aparición al aire fue el primero de septiembre de 1968, normalizando ya sus transmisiones para el 25 de enero de 1969.

En un principio se hizo la concesión a la empresa - "Fomento de Televisión Nacional, S. A.", llamándose después - "Televisión Independiente de México".

Así nació un canal comercial televisivo más en México, cuya rivalidad con Telesistema Mexicano, S. A. llegó a - grandes extremos, de los que únicamente resultaron beneficia-

dos algunos técnicos, funcionarios, reporteros y comentaristas; algunos actores y locutores ("Los Polivoces", Luis Manuel Pelayo, Raúl Velasco, etc...); algunos anunciantes y agencias de publicidad que aprovecharon las promociones de los respectivos departamentos de ventas; y sobre todo los llamados "brokers", que obtuvieron pingües ganancias de la reventa de tiempo o espacio televisivo. (Sin embargo, el televidente gozó durante ese lapso de tiempo de una televisión con mejor calidad).

Tales extremos encarecieron los costos de producción de ambas empresas y mermaron sus utilidades, por lo que a mediados de 1972 nació la idea de funcionar los cuatro canales en una sola compañía, asunto que cristalizó en noviembre de ese mismo año y así en enero de 1973 surgió "Televisa, S. A."

Por cierto, la razón social "Televisa" no es nueva, pues según señala Luis Gaitán Estévez: "Venezuela inauguró este maravilloso medio a fines del año 1952, con la Televisora Nacional, propiedad del Estado..., que a los pocos meses de inaugurarse la Televisora Nacional ya salía al aire Televisa Canales 4, 9, 5, 11, siendo ésta la primera televisora comercial que se inauguraba allí... Hoy día (1969) cuenta Venezuela con las siguientes plantas de Televisión: Televisora Nacional, Televisa, Radio Caracas Televisión, Televisora de Venezuela, Canal 13, Ondas del Lago y Televisa del Zulia". (12)

La ubicación original del Canal 8 se encontraba en -

(12) Gaitán Estévez, Luis. Op. cit., pág. 23.

el Boulevard Adolfo López Mateos No. 232, San Angel Inn, mismas instalaciones que se ocuparon tras la fusión para dividir a la nueva organización en dos áreas: una en el edificio de Telesistema Mexicano y la otra en el domicilio antes citado - (hoy Canal 9 XEQ).

A mediados de 1982 y como consecuencia de la crisis financiera del "Grupo Alfa", tal grupo regiomontano dejó de ser accionista de Televisa, S. A.

No me ocupo de "Cablevisión" (compañía perteneciente a la empresa citada), ya que es un sistema de televisión por suscripción que emplea como medio de transmisión el cable y no las ondas hertzianas. Tampoco me refiero al canal 22 (UHF) surgido recientemente, puesto que no todos los telerreceptores pueden captar las transmisiones en ultra alta frecuencia y además su programación no se basa en producción propia, cambia frecuentemente y no son publicados sus horarios, entre otras cosas.

En cuanto a la importancia de la televisión resultaría complicado poder dar un encuadre lo suficientemente amplio y objetivo que no deje resquicio alguno sobre sus esferas de influencia y su magnitud, así pues me permito compen- diar en una frase tan vital asunto: La Televisión es el espejo del hombre y su importancia radica en el hombre mismo.

Es indiscutible la presencia cotidiana en la mayoría de los hogares del intruso electrónico, aquel artefacto que se inmiscuye en el hogar -y aún en los sitios más íntimos- sin que opongamos resistencia alguna. Somos cautivos de una semi

obscuridad hipnotizante que rebasa nuestras esferas conscientes para incidir sobre lo que algunos psicólogos llaman los "mecanismos volitivos", es decir, aquel rincón de la mente en el que se encierra nuestra capacidad decisional.

Que distinto reaccionamos cuando esperamos algún invitado en casa, pues nos preocupamos por tener todo limpio y en orden y permanecemos pendientes, a la expectativa de cualquier conducta de nuestro visitante. Sin duda alguna le mostraremos aquello que provoque en él una reacción positiva; - por lo mismo, ocultaremos o por lo menos omitiremos lo que pueda causarle algún desagrado. En resumen, tomamos todo género de precauciones y nos preocupamos por realizar una serie de preparativos. Cuan diferente situación es la que se da de frente del aparato de televisión, verdadero entrometido de nuestra privacidad, pero ante el cual no tomamos ninguna precaución ni preparativo consciente.

Sobre las implicaciones de este argumento esencial giran las tres posturas fundamentales respecto a la operación de la televisión: La televisión estatal, la televisión de iniciativa privada y la mixta o intervencionismo de Estado; - propugnando por la conciliación entre tres factores primordiales: La responsabilidad del Estado, el derecho a la información, y lo que en la Ciencia Económica se llama "libertad de mercado".

En nuestro país vivimos el sistema mixto o intervencionismo de Estado, es decir, aquel en el que la televisión se opera fundamentalmente por la iniciativa privada (la indus

tria de la televisión con miras eminentemente mercantilistas o capitalistas), pero sin que el Estado deponga su responsabilidad sobre tan importante medio de difusión (la televisión - como medio de comunicación social con miras cívicas y culturales).

"América Latina atraviesa por una etapa de televisión salvaje, en el sentido de que el interés privado inmediato predomina sobre el interés público y permanente, en el sentido de que el marco legal en que se desenvuelve esta actividad es con toda evidencia, insuficiente para contener el empuje de cada burguesía cuyo único modelo es el 'American Way of Television'". (13)

Sin embargo, el problema principal a mi entender radica en medir los efectos que tienen como causa a la televisión; pese a que puede considerarse relativamente fácil determinar a través de encuestas a cuantas horas de televisión nos encontramos expuestos, la dificultad sería estribar en relacionar este factor con otros varios. (14)

La televisión en sí misma es atractiva, nos proporciona una porción de la realidad tan inmediata y espontánea - que ejerce sobre nosotros un interés creciente, una atracción,

(13) Wimer, Javier. "Prólogo", Revista Nueva Política, 1976, Vol. I, No. 3, Distribuidor Fondo de Cultura Económica, pág. 1, México D. F.

(14) Sobre el particular se abunda en el interesante artículo "El Impacto de la Televisión, cuyos datos hemerográficos transcribo: Esslin, Martín, "El Impacto de la Televisión", Revista Nueva Política, 1976, Vol. I, No. 3, Distribuidor Fondo de Cultura Económica, pp. 27-36, México, D. F., México.

incluso una fascinación apasionante; porque no sólo nos informa (entendiendo por información el simple suministro de datos), sino que nos comunica (es decir, origina el verdadero proceso de la comunicación -que se separa del nivel dato informativo porque provoca en el receptor un cambio, una reacción, una conducta)-. Este medio de comunicación incide en el plano psicológico de todos los espectadores, pues no es sólo una ventana abierta al acontecer diario, tan cercano como la puerta contigua o tan remoto como un satélite posándose sobre Marte, es además un verdadero mecanismo de evasión porque nos "libera" de los pesares y frustraciones diarios para que a través de la "proyección" (psicológica) nos sintamos identificados con ciertos personajes de las imágenes del televisor.

Así pues, aunado a la necesidad de estar informados, que puede satisfacer la televisión. (15) De hecho constituye un importante satisfactor psicológico accesible a las grandes masas:

Por otro lado, ilustres estudiosos de la comunicación atribuyen a la TV. la calidad de arte (16), y han dedicado numerosos ensayos a la argumentación de tal aserto, coincidiendo fundamentalmente en que la televisión es un arte por

(15) Cfr. Gaitán Estévez, Luis. Op. cit., pp. 9-10.

(16) Entre otros, están los siguientes: Baget, José María. Op. cit., pp. 12-14. Larroyo, Francisco. Sistema de la Ética, 1979, 2a. edición, Editorial Porrúa, S. A., pp. 216-218, México, D. F. México. Larroyo, Francisco. Lecciones de Lógica, Ética y Estética, 1975, 5a. edición, Editorial Porrúa, S. A., pp. 368-370, México, D. F., México.

que ha desarrollado una nueva forma de ver las cosas con profundidad y ángulos distintos a otros medios de comunicación, "con un idioma, un sentido y una conciencia personales". (17)

(17) Gaitón Estévez, Luis. Op. cit., pág. 11.

C A P I T U L O I I

ESTUDIO SOCIAL DE LAS COMUNICACIONES

La comunicación del conocimiento cara a cara es observada como una interacción, mientras que la comunicación del conocimiento colectivo suele plantearse con frecuencia en términos unilaterales. (18) Pareciera que el emisor envía los mensajes a través de los medios de comunicación colectiva que desea de acuerdo con sus muy peculiares intenciones y necesidades; se toma en consideración por supuesto que el emisor de sea "verificar" que su producto se consume con regularidad. La cuestión resulta sin embargo de una mucho mayor complejidad.

Es cierto, como afirma Edgar Morín, que la comunicación del conocimiento colectivo (la simbología del espíritu de la sociedad de masas) se guía por los principios de una em presa en las sociedades capitalistas: La industria cultural. (19) En este sentido sería la búsqueda del máximo consumo la que llevaría a los productores de cultura, a los cifradores especializados del conocimiento en comunicación, a estandarizar los contenidos significativos y los signos de tal manera de hacerlos gratos y accesibles para las diversas cla-

(18) Se trata de una tendencia general; existen por supuesto importantes excepciones. Cfr. El artículo de Schramm, Wilbur. "Mecanismo de la Comunicación", en Procesos y efectos de la Comunicación Colectiva, Ed. CIESPAL, Ecuador, 1964.

(19) Cfr. Morín, Edgar. El Espíritu del Tiempo. Ed. Taurus, Madrid, 1966. Ver. Cap. II: "La Industria Cultural", pp. 30-44.

ses sociales, edades, sexos y niveles intelectuales e ideológicos. Pero existe también un nivel más inmediato de influencia del perceptor colectivo en el emisor de masas.

Los contenidos de la cultura masiva constituyen en sí mismos representaciones comprensivas de la realidad en torno: Los artesanos de esta cultura (guionistas, directores de escena, periodistas, actores, publicistas, etc...), desempeñan un papel similar a los sacerdotes, brahmanes, letrados e intelectuales de las culturas populares y elitistas hasta fechas recientes. (20) Ello implica que no sólo recogen las principales inquietudes emotivo-intelectuales de su medio ambiente, sino que las representan en sentido estricto. Las mismas necesidades que el perceptor busca satisfacer frente a la pantalla cinematográfica o de televisión con el trasfondo verbal-musical de la radio o en la lectura del diario o la revista, son las necesidades (quizá incluso más intensas) que llevan a los artesanos de la comunicación del conocimiento colectivo a expresar sus propias realidades normativas: Los procesos de socialización de identidad han sido similares en perceptor y emisor: La sola diferencia es que el primero las representa como un modelo ideal. En este sentido "el diálogo entre un charlatán y un mudo" del que habla Morín como definitorio de la comunicación masiva, se convierte en la integra -

(20) Mannheim, Karl. Ideología y Utopía, Ed. Aguilar, Madrid, 1958, p. 62.

ción entre un yo colectivo y su conciencia moral. (21) La frecuente explicación de que los artesanos de la cultura de masa sólo persiguen fines lucrativos y que muchos de ellos devan más que nadie el trabajo que realizan, no pasa de ser una racionalización justificativa. En realidad, el guionista de una tele-radio-novela, y el director de una película cinematográfica o televisiva, presentan normas culturales para las cuales buscan (y en términos generales encuentran) adhesión intelectual y sobre todo emocional: Los actores y vedettes de la cultura de masa por su parte, se presentan como los modelos de realización de esas normas sociales en las cuales se tiene fe colectiva. Por eso es relevante la vida personal de las vedettes, en tanto que su presencia garantiza el tránsito de la representación normativa imaginaria a la realización práctica de los ideales de felicidad, valentía, resignación, personalismo o cualquier valor individual que se desea reivindicar socialmente.

Toda comunicación colectiva de conocimiento es a la vez una comunicación interpersonal: Los anhelos de prestigio, riqueza, placer, amor, inteligencia, cultura, poder, etc..., que representa la "star" de la cultura de masas al hacer el papel de quien realiza uno o más de estos valores y al estar en posibilidad (al menos para el espectador) de llevar-

(21) Para un análisis de las posibilidades de aplicación de los conceptos psicoanalíticos a la psicología social o colectiva. Cfr. González Pineda, Francisco. El Mexicano: Su Dinámica Psicosocial. - Ed. Pax-México, 2a. ed., 1961, pp. 15-16.

los a la práctica, precisamente por ser una estrella son los mismos anhelos de los públicos perceptores de la información masiva. (22) Se trata sin embargo de un diálogo peculiar, a distancia, de un tele-emisor a un tele-espectador: El artesano de la cultura masiva realiza sus propias necesidades narcistas y de liderazgo moral, social y cultural, mientras que el perceptor gratifica sobre todo a través de la fantasía, necesidades y tensiones que no puede (o siente que no puede) satisfacer y descargar en la vida real. Y este tránsito de lo real (necesidad personal y social) a lo imaginario (normas y patrones ideales y culturales) y de lo fantástico a lo real - que busca asemejarse a él, es un elemento sustancial y definitorio del conocimiento colectivo en comunicación.

A) COMUNICACION

Existe, a nivel teórico, una discusión importante en relación a la terminología de la comunicación. Aún no se ha acordado de manera definitiva si la comunicación tiene que poder ser determinadas características para considerarse realmente comunicación.

Entre los diferentes teóricos de la comunicación (ca

(22) Cfr. El trabajo de Edgar Morín a este respecto: Las Estrellas de Cine, Ed. EUDEBA, Buenos Aires, 1964, pág. 32.

da uno de ellos establece un esquema particular de comunicación) hay quienes coinciden en que la comunicación debe contar con un emisor, un mensaje, un medio o canal y un receptor. A partir de este esquema básico, existen otros que lo hacen mucho más complejo, dotándolo de los elementos tales como el ruido, la entropía y la retroalimentación. Coincidimos en que para hacer completo el circuito de la comunicación es necesario que el receptor, al finalizar su decodificación del mensaje enviado por el emisor, tenga la posibilidad real de convertirse, a su vez, en emisor.

Asimismo, es difícil decir que la televisión es masiva puesto que, como habíamos apuntado anteriormente, el hablar de las masas como tales, es hablar de públicos homogeneizados y atomizados, lo cual no corresponde a la realidad.

Aseveramos que los públicos de la televisión son múltiples, y que sus intereses y sus gustos están bien definidos.

De acuerdo con Raymond Williams, investigador inglés de los medios de comunicación, existen cuatro tipos de sistemas de comunicación: El autoritario, el paternalista, el comercial y el democrático.

"El Autoritario". En este sistema, los medios de comunicación son considerados como una parte del engranaje total mediante el cual una minoría gobierna a una sociedad. El fin principal de tales medios es el de transmitir las instrucciones, las ideas y las normas de las clases hegemónicas (...). A veces el grupo hegemónico los controlará directamente, y,

del mismo modo, este grupo decidirá lo que hay que transmitir. Otras veces, un sistema de censura completará un control más indirecto, reforzado a menudo por un sistema de acción policiaca y judicial contra los grupos enemigos de los que están en el poder.

"El Paternalista". Un sistema paternalista es un sistema autoritario con una conciencia: Es decir, con unos valores y unos objetivos que están más allá del mantenimiento de su propio poder (...). En el sistema paternalista, lo que se afirma es el deber de proteger y guiar. Esto trae consigo el ejército del control, pero éste está dirigido hacia el desarrollo de la mayoría dentro de las maneras de pensar deseables para la minoría (...). El sistema paternalista transmite valores, costumbres y gustos que le justifican como minoría gobernante y que desea extender al pueblo en general.

"El Comercial". La tendencia comercial en los medios de comunicación es poderosamente contraria al autoritarismo y al paternalismo. En lugar de decir que estos medios sirven para gobernar o dirigir se declara que los hombres tienen el derecho de poner a la venta cualquier tipo de trabajo, y que todo el mundo tiene derecho a comprar lo que se le ofrece (...). El control práctico de los medios de comunicación, en vastas zonas y en particular en los más caros, puede encontrarse en manos de individuos o grupos cuya principal, si no única característica, sea la que poseen o pueden ofrecer el capital necesario.

"El Democrático". El desarrollo de cualquier siste-

ma democrático será sin duda largo y difícil, pero lo que primero importa es definir la naturaleza general de un sistema cultural comparable con la democracia puesto que sólo hay una posibilidad de lograr edificarla si un buen número de nosotros puede convenir en que esto es lo que se quiere.

"El centro de la cuestión lo ocupan dos derechos:

El de transmitir y el de recibir. Las bases de toda cultura democrática tienen que ser, primero que estos sean los derechos fundamentales; segundo, que nunca puedan ser detentados por una minoría; tercero, que si alguna vez son limitados de algún modo por alguna decisión mayoritaria de la sociedad, esto sólo pueda ocurrir en debate público abierto y adecuado en el cual todo el mundo sea libre y de participar, y que permanezca abierto a toda censura y enmienda (...) El principio básico debería ser que aquellos que contribuyen activamente al desarrollo de la cultura deberían controlar sus propios medios de expresión (...) En cualquier sistema, si funciona una democracia de carácter general, funciona también una democracia cultural". (23)

Las opiniones expresadas por Raymond Williams se dan en un marco contextual del estudio de la televisión en los países occidentales, principalmente en los Estados Unidos

(23) Williams, Raymond. Los medios de Comunicación Social, Ed. Península, Barcelona, España, 1978, pp. 123-130.

y en Europa. Sin embargo, en estas grandes divisiones, en el carácter de los medios, coexisten formas entremezcladas y mixtas, en las cuales difícilmente se puede encontrar la totalidad de las características apuntadas. Por otra parte, también existen proyectos y programas para la comunicación social para los países del bloque socialista. En éstos -en los cuales los medios son propiedad del Estado- el objetivo final no es la democracia, sino que obedecen a otro orden de ideas, como puede ser un sistema socioeconómico diferente con otro tipo de prioridades.

La televisión es parte de los medios de comunicación social y como tal debemos entenderla. Los medios de comunicación social están determinados por la sociedad en la que se desarrollan. Es por eso que dentro de los proyectos nacionales no se puede encontrar por ejemplo, una televisión socialista en un país capitalista y viceversa. Asimismo, dichos medios cumplen con determinadas funciones específicas, las cuales se les han encomendado dentro de esa sociedad y dentro de los parámetros que les ha marcado su sistema socioeconómico y político.

Las condiciones en las cuales se desenvuelve el medio son particulares en cada país; no obstante, mantienen algunos aspectos de carácter general.

México, podemos coincidir, pertenece al mundo capitalista occidental con sus características particulares como la dependencia y otras muchas cuyo análisis no cabe en nuestro estudio. Es por eso que en México se utiliza abundantemente

y de manera casi total, una tecnología que no le es propia a sí mismo, en nuestro país coexisten dos formas de propiedad del medio: El comercial y el del Estado, entre las cuales predomina el primero.

En el ulterior desarrollo de este estudio, haremos énfasis en las particularidades que ahora mencionamos para el caso de México.

En los inicios de la televisión en México el Estado no se ocupó del nuevo medio, como lo hizo la iniciativa privada. A ese rezago se aunó la falta de políticas adecuadas en materia de comunicación y principalmente en televisión. Basta citar que hasta 1960, diez años después del inicio de la televisión, se elabora la Ley Federal de Radio y Televisión y no es sino hasta 1973, cuando se crea el Reglamento a la mencionada Ley.

La televisión, señala Eugeni Bonet, "nos presenta, en la sociedad actual un auténtico caso de relación amor-odio: pocos pueden vivir sin la TV, pocos son los que no echan pestes de ellas". (24)

La televisión es un medio ideológico político encargado de difundir valores sustentados por las clases dominantes y por las élites con poder. Es, asimismo, un creador de los nuevos mitos. También es un instrumento que moldea conductas y que refuerza actitudes.

(24) Bonet, Eugeni et al. En Torno al Video, Ed. Gustavo Gili, S. A., Barcelona, 1980, p. 169.

De la televisión se ha dicho todo lo imaginable. En una gama que va de considerarla "caja idiota", "bote de basura electrónico", "desorganizadora social", hasta quienes afirman que es una de las panaceas del mundo moderno, productora del nuevo "nana" cultural.

Afirmamos por nuestra parte que no es ni uno ni lo otro y para no caer en maniqueismos estériles, no la encasillaremos en las anteriores caracterizaciones. La televisión, así como la tecnología más moderna, no carece de definición ideológica. La televisión debe ser entendida dentro de un marco tan general, que incluya todas las esferas del quehacer humano en la sociedad, cristalizadas también en la televisión.

Las aberraciones de "buena o mala" no caben sino como conceptos que buscan ocultar la realidad del medio. El medio al que nos referimos no es un ente autónomo de la sociedad, está determinado por las leyes de la dinámica social. Una sociedad autoritaria, discriminatoria, que busca por una parte el control social y por la otra la desorganización de las mayorías, tendrá una televisión como la que conocemos.

B) COMUNICACION MASIVA Y MANIPULACION

El movimiento característico de la cultura de masas, de lo imaginario asemejándose a lo real (para admitir los procesos de identificación) y de lo real asimilando lo fantásti-

co (la prensa por ejemplo hace énfasis en los hechos inusitados ya sean catastróficos o "prodigiosos") ha sido amplia y puntualmente analizado por Edgar Morin (el único especialista quizá de la comunicación masiva que ha logrado interpretar explicativamente sus significados esenciales con verdadera imaginación sociológica). (25)

La manipulación puramente intelectual de la realidad, el afán de manipular seres humanos como si se tratase de ideas u objetos, la capacidad de reducir a símbolos intelectuales-verbales los sufrimientos y las vivencias emocionales, la dificultad para relacionar áreas de la realidad de tal manera de dotar a la vida de congruencia interna, son otros tantos elementos a ser considerados en la explicación de procesos colectivos de conocimiento en comunicación.

La cultura de masas reivindica y repara, compensa y gratifica las áreas de mayor insatisfacción de la persona inmersa en la sociedad urbana. Lo que en las realidades sociales cotidianas es rechazo de afectos y racionalización de las relaciones, en la trama fantástica de la cultura masiva es realización inmediata del deseo, ejercicio diario de la pasión como norma de vida y manifestación irrestricta de las capacidades y necesidades personales, en contra de cualquier regla estandarizada. Si el trabajo industrial especializado es la negación de la vida emotiva, el cine y la televisión nos -

(25) Mills, Wright C. La Imaginación Sociológica, Fondo de Cultura Económica, 3a. ed., México, 1969.

presentan al trabajo como un ámbito de estricta realización del deseo erótico y la aventura agresiva. Si la complejidad de formas y marcos de referencia impulsan al individuo urbano a la presentación de múltiples y sutiles imágenes divergentes y con frecuencia contradictorias frente a los demás, el cine, la televisión y en ocasiones la radio, el reportaje y la narración en las revistas, permite a impulsar a la ensoñación de la muerte inmediata del adversario y a la posesión sexual instantánea de las mujeres o de los hombres deseables. Cada quien encuentra en las imágenes fantásticas la posibilidad de realizar sus impulsos reales: La identificación entre espectador y figura colectiva idealizada no se da entre una imagen (del perceptor) y una realidad (del emisor), sino por el contrario entre el espectador desnudo en sus necesidades instintivas y primarias, en sus síntesis ideacionales (tan restringidas en los usos sociales convencionales) y la imagen de primitivismo y autenticidad, de arrojo y logro inmediato (omnipotente) del deseo, del héroe mágico y sofisticado.

Por otra parte el ámbito de repercusión de la participación en la sociedad, es sumamente reducido en comparación con la comunidad. En conjunto, se presenta la necesidad de un intenso vínculo identificativo entre el individuo anónimo de la sociedad de masas y la vedette superindividualizada (que puede ser un actor, un político prominente, un mártir ideológico y místico, etc...). (26)

(26) Cfr. El análisis de Edgar Morín acerca de las vedettes. Op. cit., Las Estrellas de Cine, pp. 130-135.

Mientras más precaria e insatisfactoria resulta la comunicación social afectiva, real y cotidiana, más enfática y "vital" resulta la participación en la cultura imaginaria. La insatisfacción real conduce a la búsqueda de imágenes puras de felicidad o de capacidades espartanas de confrontación con el sufrimiento (las telenovelas por ejemplo), o mejor aún: Se buscan contenidos dramáticos que conducen a soluciones felices, que a su vez generan nuevos dramas. Con ello se adquiere sensación de realismo, noción de fortaleza para asumir el castigo (a los sentimientos internos de culpa) y esperanza de solución mágica de los conflictos. Se dan casos frecuentes de actos de apoyo o de repulsa tajantes de televidentes a los actores de telenovelas a raíz de las acciones ejecutadas por los personajes que actúan: Es decir que se llega a confundir prácticamente la fantasía cultura, con el realismo vital. Ello aún cuando se trata de un rasgo psicótico extremo, expresa la necesidad de sobreidentificación del espectador con la vedette que lo reivindica de su escasa y precaria trascendencia social y de su insatisfactoria participación y comunicación social.

C) LA TELEVISION COMERCIAL

En la medida que partimos de un universo total, en el cual muchas de sus partes cobran autonomía, necesitamos -

partir de lo general a lo particular. Así, vemos que los medios de comunicación surgen y se desarrollan en un momento histórico particular, con unos objetivos que van a determinar sus poseedores y enfocarán de acuerdo a sus intereses.

Se ha dicho, por una parte, que los medios no son "ni buenos ni malos". Sin embargo, hay que considerar que el avance tecnológico tampoco es independiente a la ideología de quienes lo realizan. Hemos visto que, tanto la televisión como los conceptos actuales que se tienen de cultura, surgen y más concretamente se desarrollan en una época muy reciente. Por otra parte, existen investigadores deterministas que consideran a los medios como entes totalizadores y autónomos que ya desde un principio tienen predeterminados sus usos y sus potencialidades.

La televisión puede ser, y en algunos casos ha sido, un medio de comunicación. Esto último implica un proceso en el cual se requiere la participación activa del receptor del mensaje, que en un momento dado tiene la posibilidad real de transformarse en emisor.

En la historia del medio que nos ocupa apreciamos - que desde un principio la televisión fue diseñada para transmitir mensajes de manera unidireccional, vertical y autoritaria, debido a que los intereses, principalmente comerciales, determinaron su ulterior desarrollo.

En el caso de México, se siguieron las pautas marcadas por los países occidentales desarrollados. No sólo en la transferencia de tecnología, sino en cuanto al concepto mismo

del medio y de su forma de producción. Entre los países que más han aportado a la televisión en México están, por supuesto, Estados Unidos y Japón.

En el esbozo histórico sobre el desarrollo en México vimos que la televisión en nuestro país surgió con todas las características y todas las particularidades de la televisión comercial. El Estado se interesó y participó en el medio tardiamente. La televisión oficial se ajustó a los cánones pre-establecidos por la televisión comercial: Es decir, que esta televisión no constituyó, por el solo hecho de pertenecer al Estado, a una alternativa real a la televisión comercial. Ya que se siguieron adoptando como válidos los patrones de la televisión que tenían necesidad de una producción que diera cabida a múltiples cortes, que tuviera un ritmo acelerado tal - como lo permitiera el montaje de imágenes, la duración de los programas reducidos a 27 o 30 minutos: Unas series de 15 programas y apoyadas por los estudios de mercadotecnia en televisión representados por el rating, este último en la televisión no comercial, afortunadamente en algunos casos, ha sido superado.

Por todos estos cuestionamientos, consideramos que - muy difícilmente se pueden romper los esquemas establecidos - por la publicidad: Baste decir que en 1976 se gastaron en pu**blicidad 3,719 millones de pesos (27), y por tanto, la televisi**

(27) Fuente: World Advertising Expenditures, Starch INRA Hooper and International Advertising Association, cit. pos. Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. Políticas y Sistemas Nacionales de Comunicación Social. México, 1981, p. 21.

sión oficial también envía mensajes en un solo sentido y no establece canales de retroalimentación. En la televisión oficial en vez de hacer cortes comerciales, hacen cortes culturales.

Como tradicionalmente se ha hecho en este campo, el modelo de la televisión estadounidense se ha copiado en México: Así encontramos que en el vecino país quienes marcan pautas y directrices generales son tres grandes cadenas (ABC, CBS, NBC), las cuales han expandido sus redes a nivel nacional, con una producción centralizada y han hecho que su poderío se extienda hacia otros medios, como son la radio, el cine, la prensa, la industria discográfica, la producción de tele-receptores y últimamente de casseteras, videocasseteras, videodiscos y satélites (comunicaciones de guerra y defensa). Asimismo, las grandes cadenas han desarrollado la llamada industria cultural.

En México encontramos que el virtual monopolio de la televisión se encuentra en poder de Televisa. Según el Directorio de Medios de 1976, Televisa contaba con 87% de las estaciones televisoras que operaban en el país, y según las emisoras registradas en la CIRT el 31 de julio de 1979, existían 105 estaciones comerciales. Televisa es propietaria del sistema de televisión por cable, Cablevisión (en 1979 el sistema de televisión por cable en México, contaba con 55 sistemas en operación, 8 en proceso de instalación y 58 solicitudes en trámite. Se alcanzó a 184 mil suscriptores en 58 poblaciones

en 19 Estados de la República) (28) y utiliza la infraestructura básica que servirá para transportar señales por el nuevo satélite mexicano que funciona a partir del primero de septiembre de 1985 y que se denomina Sistema de Satélites Morelos I y II. En relación a los satélites ya se utilizaba el sistema COMSAT e INTELSAT; transmite directamente a Estados Unidos por medio de la red Univisión; utiliza y transmite en Europa a través de la empresa Televisa Europa. Posee en radio 5 estaciones que forman la División Radio de Televisa. La primera es XEW con transmisión nacional. Las otras son XEX, XEQ, XEW-FM.

En su división editorial pública Teleguía, Activa, Buena Vida, Cantinflas Show, TV y novelas, Revista tó, etc... En la industria del cine posee Televisine, S. A., que en su primer año realizó cuatro largo metrajes. Otras de sus instituciones son: El Instituto Televisa de Estudios de la Comunicación, fundada en 1975; El Archivo de la Imagen; el Banco de Información y el Museo Rufino Tamayo y recientemente Video Visa.

Televisa en México maneja restaurantes, centros nocturnos y teatros. Como hemos podido apreciar, la imitación del modelo norteamericano ha llevado a la televisión comercial a convertirse en una verdadera empresa transnacional.

A principios de 1971 se difundieron en la prensa me-

(28) Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. Políticas y Sistemas de Comunicación Social, p. 39.

xicana los juicios entablados en contra de Televisa en los Estados Unidos, por violar las leyes monopólicas, puesto que en ese país se prohíbe a los extranjeros poseer más del 20% de cualquier medio de comunicación electrónico. Concretamente, se entablaron juicios en contra de la Spanish International Network y también de la Spanish International Communications Corporation. Ambas empresas tienen intereses muy ligados a los de Televisa México. (29)

Por otra parte, apreciamos que el Estado mexicano en su tardío desarrollo de la televisión no alteró el crecimiento desmedido de la televisión comercial. No sólo no ha logrado crear una televisión alternativa, ni como ellos dicen, dar al público "lo que no encuentra en los otros canales", sino por el contrario, el Estado en su conjunto es el primer y más importante cliente de la televisión privada. Para ejemplificar: El gasto publicitario de las campañas gubernamentales y de empresas de participación estatal en 1979 fue de 113 millones 244 mil 670 pesos, que equivalen al 18% de los ingresos totales de la televisión privada por concepto de publicidad, con lo que adquirió el rango de primer cliente. (30)

Aunado a este patrocinio, el Estado solventa a la em

(29) Proceso No. 218, 5 de enero de 1981, pp. 10 y 11.

(30) Alberto Montoya y Martín del Campo. "Los Determinantes de la Información en la Sociedad Mexicana" en Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. Condiciones Históricas de la Comunicación Social, México, 1981, pág. 102.

sa privada por medio de otro tipo de canonjías, en las facili
dades para el pago de impuestos con la posibilidad de pagar -
"en especie" es decir, en tiempo de transmisión equivalente a
12.5%.

Y no sólo eso, sino también la infraestructura neces
aria para la distribución de las señales, tanto oficiales co
mo privadas, corre a cargo, en su casi totalidad, del Estado:
Como una muestra de ello el gobierno de México y Televisa, -
"en comunidad de propósitos y esfuerzos" firmaron en octubre
de 1980 dos convenios "cuyo objetivo es obtener en meta común
la cobertura por televisión de todo el territorio nacional pa
ra fines de 1982. (31)

Para esto, el gobierno mexicano aportó un dinero que
no iba a reportar beneficios inmediatos más que a la televi -
sión privada, al llevar su señal a otros quince millones de -
mexicanos.

En este orden de ideas, la Secretaría de Comunicaci
ones y Transportes es la encargada de instalar y mantener a la
Red Federal de Microondas, por medio de la cual se distribu -
yen casi totalmente las estaciones oficiales y privadas, con
la salvedad de que estas últimas tienen prioridad.

Resulta paradójico que se brinden tantas y tantas fa
cilidades a la televisión comercial, ya que de alguna manera,
el Estado posee sus propias emisoras y redes nacionales de te
levisión. Si bien es cierto que entre los objetivos de la te

(31) Proceso No. 205, 13 de octubre de 1980.

levisión oficial no está el de la comercialización, en la -
práctica Canal 13 transmite publicidad y en algunos momentos
de su desarrollo, la Televisión Rural también difundía mensa-
jes de carácter comercial.

Como hemos visto, el modelo económico en el cual se
desarrolla la televisión en nuestro país, se orienta hacia la
economía de mercado; por lo tanto, los productores de esta in-
dustria necesitan comercializarse. Una industria capitalis-
ta, al no comercializar sus productos, va a la quiebra o es -
financiada por el Estado como una empresa no productiva, como
puede ser el caso de Canal 11; sin embargo, los ingresos de -
esta estación son infinitamente menores que los presupuestos
que manejan las empresas privadas, lo cual redundaría en que el
presupuesto que se destina para el proceso de producción no -
pueda encontrar un paralelo con las producciones comerciales.

Al preguntársele a un alto funcionario de Canal 11 -
cuál sería el papel de esta emisora en comparación con los ca-
nales privados respondió acertadamente: "Nada absolutamente
nada", debido a que los objetivos entre una y otra televisión
son totalmente diferentes.

Es cierto que la televisión oficial busca compene -
trarse con los problemas de la comunidad al mismo tiempo que
desarrollar campañas para un desarrollo colectivo, sin buscar
el lucro. Sin embargo, en esta sociedad el "talento" es muy
caro y no fácilmente adquirible a bajo costo. Los implemen -
tos necesarios para la producción de programas de televisión
requieren de fuertes sumas para su realización y en la medida

que el Estado no ponga especial interés en el desarrollo de su televisión -a pesar de las mejores intenciones- ésta objetivamente, no podrá hacer mejores programas. Hasta el momento, con presupuestos raquíticos, se han podido hacer programas de gran calidad. Nos preguntamos si con una buena inversión de dinero ¿podrían hacerse excelentes programas?

Surge, como una tarea insoslayable, la creación de un proyecto de comunicación para los medios de comunicación social y es posible tomar en consideración las propuestas que se han hecho en este sentido para lograrlo por parte del Estado.

Para bien o para mal, la televisión cumple y ha cumplido diversos objetivos, se ha adherido de manera indisoluble a la sociedad contemporánea.

Depende ahora que las nuevas generaciones tomen en las manos este indiscutible poderoso medio, pero sólo se lo logrará en la medida que lo conozcamos, lo critiquemos, lo hagamos nuestro y lo desarrollemos.

Cabe mencionar la famosa frase de Bertolt Brecht, la cual aunque fue aplicada a la radio, es válida para la televisión: "El hombre que tiene algo que decir se desespera de no encontrar auditores, pero es aún más desolador para los auditores el no encontrar a nadie que tenga algo que decirles".

D) LA TELEVISION CULTURAL

La televisión cultural es entendida de diferentes maneras en cada país. En México coexisten distintas posturas, entre ellas está, la derivada de su legislatura. En ella, se establece que la televisión, tanto oficial como privada, tienen la obligación de incluir en sus transmisiones, programas culturales.

La letra de la ley poco es lo que clarifica la pregunta inicial ¿qué es la televisión cultural? Sin embargo, se puede entender al espíritu de esa ley y a su reglamento. Los programas culturales son todos aquellos que cumplan con los requerimientos plasmados en la mencionada ley. Debido a que no están suficientemente claros los conceptos vertidos en la legislación, los encargados de hacer realidad estos programas, ateniéndose a la ambigüedad, realizan sus programas tomando como válido su punto de vista particular sobre lo que deben de ser los productos culturales que se transmitirán.

No afirmamos con esto que exclusivamente se tomen en cuenta los criterios individuales; pero sí, que se parte de criterios ambiguos y a veces caóticos de lo que va a realizarse. Las pautas generales para dichos programas son marcadas por las estaciones que los producen y consecuentemente, con los intereses que sustentan las cadenas.

La televisión cultural es entendida también como un género más dentro de las barras de programación. Los géneros a su vez son una convención arbitraria de clasificación, en -

el sentido de que dichos géneros son grandes rubros que no tienen límites definidos y en múltiples ocasiones se entremezclan entre sí.

Cabe preguntarse ¿Cuál es la diferencia entre un programa cultural y un educativo? Por otra parte existen una barra de programas de entretenimiento.

Es necesario tener en consideración que las clasificaciones y encasillamientos de las labores creativas, al tiempo que son limitativas, tienen un uso práctico para tener puntos de referencia en un momento dado.

Precisamente ahora necesitamos asirnos a esta clasificación. De acuerdo con los estudios cuantitativos acerca de las diferentes barras de programas que se han realizado en nuestro país (aunque también en muchos otros) el espacio dedicado a la barra de programas culturales, es porcentualmente más bajo.

En buena medida el hecho de que se realicen tan pocos programas culturales es debido a que se consideran poco redituables, esto es cuando el objetivo de la estación sea el lucro. Si bien no todas las productoras tienen como fin la ganancia, desde nuestro punto de vista el dinero que se invierte en este tipo de producciones, es determinante.

Aparentemente realizar programas culturales es tarea sencilla. Pero para quienes tienen como preocupación principal a la televisión, el producir programas culturales entraña múltiples dificultades en todos los órdenes. Entre las más destacadas se encuentran el problema económico, las políticas

culturales inexistentes (o casi) y de compromiso político e ideológico.

Anteriormente tratamos de dilucidar cuales son los criterios que se utilizan en México para la elaboración de programas culturales. Los conceptos vertidos son un tanto de salentadores ya que, en términos generales todo mundo habla sobre la TV cultural, sobre programas culturales y de la necesidad de difundir cultura a través de la televisión; sin embargo nunca se dice ¿qué es esa televisión? ¿cómo se hacen esos programas? ¿sobre qué criterios se establecen las prioridades? tampoco se habla de los elementos concernientes a dichos programas.

Lo anterior no es casual. Hasta ahora en México se ha subestimado la importancia y trascendencia de la cultura a todos los niveles. Carecemos, hasta el momento, de una política de comunicación coherente que pueda orientar a los productores. No existe un interés real en difundir cultura, al mismo tiempo hay un desconocimiento profundo en relación a los conceptos operativos que se utilizarán.

No se trata aquí de desvirtuar a las pocas instituciones y personas que conocen el medio y tienen una amplia cultura; y lo más importante: Que se interesan en modificar los esquemas clásicos y ya obsoletos en cuanto a la realización de los programas culturales.

La televisión ha tenido un desarrollo vertiginoso y ha desarrollado un impacto que le ha llevado a ser el medio de mayor importancia para grandes grupos.

Es sorprendente observar el salto cualitativo y cuantitativo de quienes se abocan a la producción de programas, - así como los logros que se han hecho en ese campo. A pesar - del reconocimiento de los profesionales de ese campo, consideramos que en el momento actual se requiere de un nuevo tipo - de profesional de la televisión; sin negar la capacidad de - quienes se formaron dentro del medio, se hace ahora más necesario que existan profesionales surgidos de las aulas universitarias. Cabe decir que existe interés porque las universidades aborden seriamente la comunicación por televisión, aunque no se haya logrado aún un avance substancial.

Para no desviar más la atención, apuntaremos que - existen diversas formas de apreciar el fenómeno de la televisión cultural: En primer lugar lo que se dice que es, por - otro lo que realmente es y por último, lo que debería ser.

Aclaremos: Lo que se dice que es la televisión cultural está determinado, en primer término, por los emisores - que básicamente son dos: Los empresarios privados y los estatales.

Los primeros apuntan que su interés en los programas culturales está determinado por la necesidad de difundir "las manifestaciones más elevadas de la cultura universal" ¿Cuál es esta cultura? Es la cultura que se ha ido conformando - aquí y ahora, la cual ha tenido mayor difusión y que se ha - adecuado al medio de televisión.

Estos programas son a los que se dedica menos presupuesto para producción, puesto que como dijimos antes, no van

a lograr gran rentabilidad, y no fácilmente lograrán un patrocinio de los comerciantes. No obstante, las estaciones privadas continúan realizando esfuerzos e invirtiendo talento y dinero en esta barra, porque será la que en un momento dado les servirá para enfrentar a los opositores de la televisión comercial. Asimismo, con estos programas se cumplirá con las exigencias marcadas por la ley.

Por su parte, los canales oficiales tienen la obligación marcada no sólo por la ley, sino por los decretos que les dieron origen, el compromiso de transmitir cultura. Estos canales sólo son dos: El Canal 13 y el Canal 11.

El primero asemeja mucho sus barras de programación a las de los canales privados, puesto que también tiene entre sus objetivos el autofinanciamiento, es decir, el lucro.

Aparentemente este canal oficial, al poseer unos lineamientos generales que le dan sentido, no debería buscar programas que compitieran con la televisión privada. Aunque, al observar atentamente su programación, pueda ésta diferir ligeramente de la privada, en la práctica se busca la competencia por los públicos y por los programas de mayor audiencia con los cuales a su vez se lograrán mayores beneficios económicos.

El Canal 11, el primer canal cultural y educativo de América Latina, desde su origen ha enfrentado múltiples dificultades para su difusión. Surgió como circuito cerrado que tenía como función el apoyo audiovisual a la docencia del Politécnico. Posteriormente cuando salió al aire, su potencia

sólo alcanzaba el área metropolitana con una calidad ínfima - tanto en audio como en video. Debido al poco interés que se tuvo en él, llegó a convertirse en el único canal que sostenía un monólogo interior.

A través del tiempo se modificó su administración, - se renovaron sus equipos, se aumentó la potencia y se transmitió en color. Este canal en el momento actual se ha convertido en otra alternativa para el telespectador. La mayoría de su programación es realizada dentro de sus instalaciones y ha trabajado con otros organismos estatales. A pesar de que aún existen limitaciones económicas, puesto que el canal no busca la comercialización, su barra de programación cultural es la más amplia comparada con las otras estaciones.

Hasta ahora nos hemos referido al aspecto cuantitativo de la barra de programación cultural en las diferentes estaciones. Consideramos que el aspecto substancial de ellas - es el aspecto cualitativo, visto éste en cuanto a forma y a contenido.

Televisa asegura que transmite miles de horas al año de programas culturales, y estos programas suman varios miles. Canal 13 y Canal 11 destacan que entre sus objetivos más importantes figura la difusión de la cultura por televisión. Sumados todos los programas culturales de la televisión mexicana, dan una cifra que podría parecer que México es un país que dedica gran parte de su tiempo para ocuparse de la cultura.

¿Realmente todos estos programas llamados cultura -

les, son culturales? Afirmamos que en términos generales no. Para no abrumar con todos los datos que hemos podido recabar, las observaciones que haremos serán de carácter general.

Es bien sabido que el difundir un concierto de cámaras, mexicano o extranjero, se encasilla dentro de los programas culturales.

Es necesario tomar en consideración varios aspectos relacionados con la adecuación al medio televisión; el horario de transmisión, la calidad de ésta, el uso creativo de las técnicas del lenguaje de la televisión, las interrupciones comerciales y otros muchos factores que hacen posible que el mensaje responda a las inquietudes del emisor y a las necesidades del receptor. Desde nuestro punto de vista la televisión al tiempo que convive y se refuerza con otros medios, como el cine, el teatro, radio y otros de carácter impreso es, sin embargo un medio distinto, con su propia evolución, con un lenguaje característico, con una creatividad diferente.

El acto de ver televisión es una actividad cultural, siempre y cuando los programas cumplan con esa función y el receptor comparta esa inquietud.

Los anhelos de libertad, de superación, de recreación estética, de elevación del hombre, ¿se encuentran en nuestra televisión? ¿En qué contexto de políticas culturales y políticas comunicacionales se encuentra inmersa la televisión?

Se ha hablado de la importancia que tiene el medio como un instrumento de educación informal, que puede contri-

buir a la educación escolarizada en muchas de sus deficiencias.

No aseguramos que todos los programas denominados culturales no son tales, sino que afirmamos que para que logren el efecto deseado y cumplan con la función que tienen asignada, deben estar sistematizados dentro de un contexto que no pierda continuidad, que respondan a las necesidades de los diferentes públicos y que las prioridades que se establezcan, las determinen los propios usuarios.

Es necesario establecer los canales de participación no sólo en la crítica, sino en la producción de los programas. El diseño descentralizado de la televisión en México no ayuda al fortalecimiento de la televisión regional con sus apreciaciones de esa realidad. El modelo vertical y unidireccional que robustece día con día, no contempla las experiencias realizadas en países tales como Canadá, Bélgica y algunos países de Africa Central. No se trata exclusivamente con la señal televisiva a los rincones más apartados del país. Se trata de que esa señal recoja y difunda las expresiones culturales de los usuarios.

Es necesario erradicar de fondo las prácticas enraizadas en el manejo de la televisión. Con esto hablamos de desaparecer el autoritarismo y la censura de las producciones. No es ya posible seguir el vaivén de los criterios individuales de los directivos del medio y los caprichos operacionales de las direcciones que se dan cita en el órgano directriz de la televisión que se encuentra actualmente en la Secretaría -

de Gobernación.

Las producciones de televisión, para nosotros, son productos de la cultura que al mismo tiempo que crean su propia realidad, van conformando una nueva cultura.

Esta interrelación de conceptos, y la práctica de realidades, va conformando a la sociedad actual y si queremos que siga los derroteros que le imponen, por una parte autoritarios y por otra con gran superficialidad, seremos sólo espectadores pasivos, pero si por el contrario, queremos brindar alternativas, deberemos profundizar en lo que es esta realidad, en un contexto social que nos permita conocer y proponer alternativas pertinentes.

Así pues examinaremos la incidencia que tiene la cultura en el quehacer televisivo.

La cultura como habíamos dicho, no se reduce a un concepto cerrado, ni tampoco a una abstracción producto de la imaginación. Así, la cultura se encuentra en un proceso de terminado por sus condicionantes históricas y políticas. La cultura no es una y la misma para todos los pueblos y para toda la época. En la mayoría de los casos, la cultura es considerada como un aspecto marginal y elitista; la falta de profundización en los elementos y en los aspectos que conforman a este tan moldeable concepto, ha hecho que la cultura sea sólo una de las "más altas manifestaciones del pensamiento humano", traducidas éstas en las expresiones plásticas de los grandes maestros.

Anteriormente expresamos una cultura hegemónica, la

cual está determinada por quienes detentan el poder, tomando éste tanto en sus aspectos sociales, económicos como políticos. La llamada difusión de la cultura a través de los medios, en la práctica es, la difusión autoritaria y vertical para el consumo de los productos de su industria cultural, que paulatinamente busca unificar los criterios de los receptores con las mercaderías de la cultura de masa; buscan, asimismo, atomizar a los públicos y desgraciadamente lo están logrando.

El bombardeo publicitario es la expresión última y más acabada de los productos de la industria cultural promovida por la llamada cultura de masas. Esta cultura de masas ha encontrado un campo fértil en las sociedades capitalistas, periféricas y dependientes del imperialismo norteamericano, en cuyas economías que desde hace una década han intentado modificar sus economías, a través de la substitución de importaciones. Sin embargo, han continuado adquiriendo tecnologías para comunicación y así, elevando por un lado el déficit en su balanza de pagos y por otro, su dependencia económica y completando la sentencia de que la dependencia económica trae la dependencia política. México no escapa a los procesos generales de la región, a pesar de que goza de una cierta "estabilidad" a diferencia de la mayoría de los países del "Tercer Mundo".

La cultura de masas con todas las consideraciones que hemos hecho anteriormente, ha creado la llamada sociedad de consumo y ha hecho creer que la publicidad y los productos

de la televisión (vistos éstos como mercancías) difunden las características de los productos con lo cual inducen al consumo, el cual, a su vez, genera productividad y finalmente empleos. Estos conceptos desorientados no toman en cuenta la importancia que tienen la jerarquización de las informaciones y por otra parte, la creación de necesidades, principalmente suntuarias. El trabajador ve en la televisión un escaparate de modos de vida y de productos inalcanzables y sólo le causa frustración e identificación no compartida con las clases económicamente poderosas.

En los aspectos relacionados con lo que los emisores afirman que hacen con la cultura transmitida por televisión y a la que en la práctica hemos observado que se hace. Las dos posiciones anteriores aún no aclaran la dicotomía entre lo que es y lo que podría ser.

No es nuestra intención formular una receta mágica para realizar programas culturales. Hecho que por lo demás no es posible hacer; no obstante, es claro que sí es posible hacer otro tipo de televisión cultural diferente al que estamos, o hemos sido, acostumbrados.

Las nuevas tecnologías sobre las cuales hablamos anteriormente, tales como satélites, cable y VTR de pequeño formato, han abierto nuevas alternativas para el desarrollo de países como India, Indonesia o Gambia, donde las autoridades de esos países han instrumentado programas nacionales para alcanzar objetivos a mediano y a largo plazo para resolver sus carencias fundamentales, como son la educación, la salud y la

conformación de una identidad cultural propia.

No debemos olvidar que las experiencias de otros países no pueden ser transplantadas mecánicamente a nuestra realidad, puesto que existen múltiples factores que lo impiden. Por mencionar algunos, citaremos a la estructura básica de teledistribución, los sistemas de producción y la organización social.

Tampoco es posible pasar por alto que en México la televisión está controlada por instituciones que han ido delimitando sus objetivos y funciones y que entre ellos no está la de realizar este tipo de experimentos. Estas instituciones encargadas de la televisión, han demostrado que buscan abarcar a todo el país con una señal centralizada; también han ampliado sus horarios de transmisión, hasta hacer que ésta sea ininterrumpida durante 24 horas del día.

Dada esta situación, es difícil cambiar el estado de cosas. Consideramos que en buena medida se realiza un gasto social y económico que no redundará en los efectos deseados por los emisores y menos aún los requerimientos de los receptores.

En un medio tan novedoso como es la televisión, no debemos cerrar los caminos que nos llevan a nuevas posibilidades; es necesario romper los esquemas y abrir opciones a quienes tengan interés porque el medio reivindique su razón de ser, al mismo tiempo que se haga permeable a las diversas alternativas culturales a las que nos hemos referido.

C A P I T U L O I I I

NATURALEZA JURIDICA DE LA TV

Asunto importante en el análisis jurídico de la Televisión mexicana es determinar si constituye campo del Derecho Público o del Privado, si de alguna manera se relaciona con el Derecho Social y si puede enmarcarse dentro de los límites del servicio público.

A partir del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es muy claro que la televisión pertenece al campo del Derecho Público toda vez que la Carta Magna en el mencionado apartado, párrafo IV, señala: "Corresponde a la nación el dominio directo de... el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional". Y a mayor abundamiento, el artículo 42 indica: "El territorio nacional comprende... VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional".

Por lo anterior y aunado al principio jurídico de que el Estado tiene derecho soberano sobre la utilización de los bienes comunes, es claro que en nuestro país la televisión opere bajo el régimen de Concesión Federal, pero la dificultad real surge a partir del otorgamiento de la concesión de operación fundamentada también en el artículo 27 Constitucional que señala que la nación tiene el derecho de transmitir el dominio de sus propiedades a los particulares, consti-

tuyendo la propiedad privada; teniendo en todo tiempo el derecho de imponer las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En anterior momento expresé que considero que existen tres posturas fundamentales respecto a la operación de la televisión: La televisión estatal, la de la iniciativa privada y la mixta o intervencionismo de Estado y también señalé que en nuestro país se da esta última, o sea, aquella en que la televisión se opera bajo la vigilancia del Estado, quien detenta la responsabilidad sobre tan importante medio de difusión. Ahora bien, para analizar en que consiste tal detención de responsabilidad encontramos que en nuestro país se ha legislado sobre los aspectos técnicos de transmisión y operación, y aunque precariamente sobre el contenido de las emisiones televisivas. Podríamos afirmar que la responsabilidad del Estado está cumpliéndose en tales actos del Poder Legislativo, pero no sin agregar que en sí mismos no bastan sin la permanente supervisión de su observancia por el Poder Ejecutivo.

El conflicto substancial podemos ubicarlo en el terreno de la operación de la televisión de iniciativa privada, pues desde el punto de vista económico en nuestro país se ha

tendido hacia el liberalismo, y es entonces cuando nos planteamos el siguiente cuestionamiento: Censuramos de la televisión privada el contenido de sus programas e incluso el de los anuncios comerciales que transmite, pero vale la pena analizar tal reproche, ya que en cuanto a los anuncios comerciales la responsabilidad no es del medio sino del mensaje; dicho en términos jurídicos, no corresponde al concesionario (televisora) sino al usuario (anunciante); y sólo respecto al contenido de los programas priva mayor responsabilidad del concesionario, argumento ante el cual la televisión privada opone como razonamiento válido que su programación se integra con aquello que el público demanda, con lo que constituye un atractivo para el telespectador; y por lo mismo, si criticamos que el contenido de los programas es poco valioso y vulgar, es porque así lo demanda el teleauditorio.

He querido aludir al aspecto económico porque lo considero determinante. Tal vez no sea del todo cierto que el público mexicano demande una televisión poco valiosa, falta de originalidad y vulgar, pero es indiscutible que aquella programación que de alguna manera encuadra en dichos parámetros, es la que alcanza mayor "rating" y siendo así, cobra vi tal importancia la ley económica de la oferta y la demanda. Por lo tanto, el concesionario de televisión mantiene este tipo de programación porque es aquella que le reditúa mayores ingresos, el vehículo del que se valen los publicistas para difundir sus mensajes, propiciando el incremento de ventas, consecuentemente en producción y evidentemente en fuentes q

trabajo. Esta es la situación imperante en una economía de libre mercado.

Quizá la razón de los "gustos" del telespectador promedio mexicano puede atribuirse al origen de nuestra radio difusión, sobre lo cual señalé anteriormente que ha sido copia de la norteamericana, cuya idiosincracia, tradición y antecedentes culturales no son equiparables a los de nuestro país. Este apasionante tema ha merecido algunos estudios psicológicos y sociológicos pero sin arribar a un consenso general.

De lo antes citado se infiere entonces que la industria de la televisión en México tiene y mantiene dos tipos de relaciones jurídicas esenciales, la primer perteneciente al Derecho Privado en los nexos de carácter contractual mercantil principalmente, surgidos entre el usuario anunciante y el concesionario; y la otra, enmarcada en el campo del Derecho Público y derivada del régimen de Concesión Federal a través del cual el Estado faculta al particular para instalar, operar y explotar una teledifusora.

Sobre este último asunto, así como de las consideraciones respecto a las relaciones jurídicas que puedan surgir o no entre el usuario televidente y el concesionario, así como la necesaria dilucidación de la industria televisiva como entidad propia o ajena a la nación de servicio público y su posible encuadre dentro del Derecho Social.

A) EL REGIMEN DE CONCESION FEDERAL

Del análisis del artículo 27 Constitucional podemos sacar en conclusión los siguientes puntos esenciales: El dominio directo del territorio nacional (que incluye según la fracción VI del artículo 42, también Constitucional, el espacio aéreo) pertenece originalmente a la nación, por lo tanto la propiedad es pública, pero a través de su titular, el Estado, aquélla tiene el derecho de transmitirla a los particulares: La propiedad es privada. Siendo derecho originario, inalienable e imprescriptible, se reviste de tres modalidades:

- a) Tales bienes jurídicos integrantes del territorio nacional pueden ser explotados, usados o aprovechados por los particulares sólo mediante una "donación modal" como se llamaba en la época de la Colonia, o a través del régimen de concesiones como hoy lo conocemos;
- b) En todo tiempo la nación se reserva el derecho que tiene para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicta el interés público;
- c) Tal dominio puede ser recuperado por la nación mediante la expropiación por causa de utilidad pública y con la indemnización correspondiente.

La televisión en México es materia de Concesión Federal en función de lo anterior y de los artículos 1o., 2o. y 8o. de la Ley Federal de Radio y Televisión publicada el 8 de

enero de 1960, siendo Presidente de la República el Licenciado Adolfo López Mateos y Secretarios de Gobernación el Licenciado Gustavo Díaz Ordaz y de Comunicaciones y Transportes el Ingeniero Walter C. Buchanan.

Para poder entender mejor el contenido de las líneas anteriores que escuetamente señalan que la televisión en México es una Concesión Federal por disposición de la ley, lo que verdaderamente interesa es la ratio legis, es decir, las razones que así lo fundamentan.

La normatividad de las conductas del hombre es tan antigua como el hombre mismo; sin embargo, la televisión en México nació comercialmente hace poco más de tres décadas, por lo que ha resultado necesario adecuar las estructuras jurídicas a tan novísimo medio de comunicación.

La primera dificultad estriba en definir los marcos jurídicos que regulan el fenómeno electrónico de la televisión, es decir, la posibilidad de captar una imagen en un sitio y transmitirla a otro lugar distante donde es reproducida fiel y simultáneamente. Tal posibilidad requiere un medio de transmisión que es el espacio, a través del cual se propaga la imagen televisiva mediante impulsos u ondas electromagnéticas o hersianas, las cuales se convierten en "bienes" en el sentido jurídico desde el momento en que son susceptibles de apropiación, desde que pueden ser aprisionadas o pueden destinarse a la satisfacción de nuestras necesidades; o dicho en otros términos, desde que pueden ser apreciables pecuniariamente.

De lo anterior resulta perfectamente lógico que el texto Constitucional en sus artículos 27 y 42 no se ocupe específicamente del espacio como medio de transmisión de ondas hertzianas y de aquí que el artículo 1o. de la Ley Federal de Radio y Televisión conjugue los citados preceptos de la Carta Magna con la explicación anterior y en consecuencia amplíe y precise el concepto jurídico inherente: "Corresponde a la nación el dominio directo de su espacio territorial y, en consecuencia, del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas".

El uso y aprovechamiento indiscriminado de estas ondas electromagnéticas habría originado un caos en el espacio, de la misma manera que ocurriría si todo aquel que poseyera un aeroplano decidiera volar a su libre albedrío, con independencia de cualquier regulación. Esto hizo necesario que los gobiernos de los diversos Estados en el mundo establecieran un acuerdo sobre la radiodifusión, originando históricamente la Unión Internacional de Telecomunicaciones "que no sólo acordó las normas técnicas y las normas jurídicas aplicables al uso de las facilidades disponibles a las telecomunicaciones, sino que señaló las bases sobre las cuales se formó esa Comunidad Internacional, determinó que Estados la constituyan y cuales podrían incorporarse a ella en el futuro". (32) Esto fue resultado de las Conferencias de Telecomunicaciones y

(32) Fernández, José Luis. Derecho de la Radiodifusión, Editorial Olimpo, 1960, pág. 53, México, D. F., México.

Radiocomunicaciones efectuadas en 1947 en Atlantic City, Estados Unidos de Norteamérica, en cuyas actas finales se subraya que tal comunidad no es una entidad con personalidad jurídica internacional propia y que los Estados signantes se obligan - en uso de su soberanía, reservándose en uso de ella, la facultad de regular internamente la materia de radiodifusión.

Cuando el Estado asigna a los particulares los canales (de hecho y técnicamente llamados "frecuencias" de transmisión) destinados a la telecomunicación, les otorga un título que concede en nombre de la colectividad, pues ya se apuntó que el espacio es un bien de uso común. "Este título recibe, en general, el nombre de licencia; pero en algunas legislaciones y entre ellas la mexicana, se denomina Concesión". (33)

Constituye campo del Derecho Administrativo, ubicado dentro del gran mundo del Derecho Público, todo lo relativo a la Concesión. Por lo que inicio este análisis señalando que la Concesión es un acto administrativo mixto que no debe confundirse con otros como la licencia, o la autorización, o el permiso. En la Concesión se otorga al particular un derecho sobre un bien jurídico perteneciente a la esfera del dominio directo de la nación, es decir, crea un derecho que el particular no poseía originalmente dentro de su esfera jurídica, - en tanto que en los otros actos administrativos mencionados, el particular solicitante ya posee en sí mismo el derecho, - aunque limitado o restringido en aquello que en su ejercicio

(33) Ibidem, pág. 57.

pueda afectar de alguna manera la seguridad, la tranquilidad o la estabilidad del país; pero cuando el particular demuestre reunir los requisitos para ejercitar su derecho sin perjuicio de terceros, el impedimento o limitación termina y es entonces cuando el Estado concede la licencia, la autorización o el permiso. Abundaré sobre los criterios de distinción entre el permiso y la concesión, tras analizar el acto administrativo que a ésta da origen y su naturaleza jurídica.

Así pues, pasaré a hacer algunas consideraciones sobre el acto administrativo, conceptualizándolo (según elementos que aporta Miguel Acosta Romero) con la manifestación unilateral y externa de voluntad de la autoridad administrativa competente -que en ejercicio de la potestad pública crea, re conoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones, tendiente a satisfacer el interés general-. (34)

Desglosando sus constitutivos principales encontramos que la manifestación unilateral y externa de voluntad significa la exteriorización de manera fehaciente, perceptible e indubitable del proceso volitivo del titular del órgano administrativo, la cual debe reunir como requisitos: Que sea espontánea y libre, que corresponda a las facultades del órgano, que no esté viciada y que se exprese conforme a Derecho.

Por autoridad administrativa competente, entendemos aquel órgano de la Administración Pública dotado por una ley

(34) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 1975, 2a. edición, UNAM, pág. 139, México, D. F., México.

específica con facultades de decisión y ejecución para conocer de determinados asuntos atribuibles a su esfera jurídica. (35)

En cuanto a los objetos del acto administrativo, evidentemente deben reunirse los requisitos que ya señala nuestro Código Civil: La posibilidad física y jurídica y la licitud; agregando a ellos el que sea de la competencia del órgano administrativo y que tienda en general al cumplimiento de las obligaciones del Estado. Se agrega que deberá tener:

- a) Un motivo, es decir, circunstancias de hecho y de Derecho que preexistan objetivamente a la motivación volitiva del acto administrativo (en el caso de una Concesión, que se reúnan los requisitos para aspirar a su otorgamiento -lo que Fraga llama acto condición-);
- b) Una finalidad, que es la meta que se persigue acerca de lo cual el consenso de la doctrina coincide que radica en perseguir el interés general o el bien común. Sobre cuyo incumplimiento mucho se ha escrito, principalmente en Francia en la llamada "Teoría del Desvío del Poder";
- c) Mérito, es decir, la concordancia de la motivación con la finalidad; y por último,
- d) La oportunidad, que podemos definir como la ade-

(35) Según conceptos de Gabino Fraga e Ignacio Burgoa. Apud. Acosta Romero, Miguel, *Ibidam*, pp. 142-144.

cuación en el tiempo respecto de la obtención de la finalidad.

Respecto a la naturaleza jurídica de la concesión - iniciaré por considerar el pensamiento de dos estudiosos del Derecho Administrativo. Miguel Acosta Romero opina que siendo la concesión un acto del Estado, su naturaleza dependerá - de la tendencia que éste tenga en su actividad, de tal manera que en un régimen de liberalismo la concesión adquirirá un carácter contractual, en tanto que en el intervencionismo de Estado (o bien en el Estado que tienda al socialismo) la concesión dará un acto administrativo puro. (36)

Por su parte, Gabino Fraga estima que en la concesión deben distinguirse tres elementos: Un acto reglamentario que regula la organización, fundamentalmente del servicio y los derechos de los usuarios; un acto condición que hace al otorgamiento de la concesión dependiente de la reunión circunstancial de una serie de requisitos por parte del particular; y un acto contractual, por el cual se establecen los derechos y obligaciones de las partes (concesionante y concesionario). (37)

A mi parecer es indiscutible la afirmación de Fraga señalando que la concesión pasa a ser un acto mixto en el que se distinguen los señalados. Acto reglamentario lo es, pero

(36) Acosta Romero, Miguel. *Ibidem*, pp. 173-177.

(37) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 1978, 18a. edición, Editorial Porrúa, S. A., pág. 251, México, D. F., México.

básicamente una consecuencia, es decir, como un elemento accesorio y derivado de lo esencial que radica en la concesión misma; o dicho en otras palabras, lo fundamental en la concesión es el facultar a un particular para desarrollar una determinada actividad de interés público, en tanto que su aspecto reglamentario (horario, tarifas, modalidades) no pasa de ser una situación conexas, pero que no tendría existencia jurídica sin lo esencial (la concesión misma).

En cuanto a acto condición, es conveniente señalar que el hecho de colocarnos como particulares dentro del supuesto normativo no implica necesariamente el surgimiento del Derecho (cuyo otorgamiento es facultad discrecional del Estado), de la misma manera que para que sea legítima la imposición de una sanción en materia penal, no basta que la conducta delictiva coincida plenamente con el tipo penal, sino que requiere la resolución de la autoridad judicial competente.

Y para terminar, respecto al carácter contractual de la concesión, vale precisar que el particular no está en plano de igualdad con el Estado para negociar y convenir los derechos y obligaciones que dimanen de su "acuerdo de voluntades", por lo que lo más que podría afirmarse sería en el sentido de que estamos en presencia de un contrato de los llamados "de adhesión".

En los contratos de adhesión hay una voluntad reglamentaria, las condiciones, o mejor dicho, el contenido de su clausulado no admite ninguna posibilidad de modificación.

Plainol encuentra las siguientes características fun

damentales de los contratos de adhesión: Una oferta de carácter general (policitación) que al ser aceptada por el particular perfecciona el contrato por la adhesión de su voluntad a la del oferente; la imposibilidad del aceptante de variar los términos y condiciones de la policitación; es usual poder económico superior del policitante (en donde estriba que sea su voluntad la imperante); y el hecho de que "por regla general estos contratos cubren y ocultan la prestación de un servicio público". (38)

Materia de discusión doctrinaria entre los autores - del Derecho Público y los de Derecho Civil ha sido el carácter contractual de los contratos de adhesión, negado por los primeros en función de que el acuerdo de voluntades es precario (en realidad obra de una sola voluntad predominante) y - además porque para que la voluntad pueda aceptar requiere un conocimiento previo, completo y total de aquello que va a - aceptar o rechazar, por lo que en la mayoría de los contratos de adhesión el aceptante manifiesta su voluntad en aras del - objetivo que persigue, pero desconociendo el resto del contenido del contrato; es decir subordina su manifestación de voluntad sólo respecto del objeto directo del acto jurídico que celebra. Por lo tanto, si no hay conocimiento ¿cómo puede haber acuerdo de voluntades?...

También en este sentido Néstor de Buen Lozano preten

(38) Lozano Noriega, Francisco. Contratos, 1970, 2a. edición, Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C., pág. 67, México, D. F.

diendo responder planteamientos hechos por su padre Don Demófilo de Buen (39), estima que propiamente debe llamársele contrato "por" adhesión, ya que implica más un modo de contratar que una clase especial de contrato, en concordancia con Gert Kummerov, quien sostiene que es "una manera de contratar, que puede servir en cualquier actividad de oferta al público que exija, por su misma naturaleza, un conocimiento inmediato de la proposición sin que haya lugar a discutir las". (40)

También Ernesto Gutiérrez y González cambia la denominación de los contratos de adhesión llamándoles "guiones administrativos", tema que fue objeto de su tesis profesional - en la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la UNAM en 1951, a partir del reconocimiento de Saleilles de que "hay pretendidos contratos que no tienen de contrato sino el nombre y cuya construcción jurídica está por hacer... a este tipo de actos -sigue diciendo- se les puede designar como... contratos de adhesión, y en los cuales hay el predominio exclusivo de una sola voluntad, obrando como voluntad unilateral que dicta su ley, no ya a un individuo, sino a una colectividad indeterminada y que se obliga de antemano, unilateralmente, salvo la adhesión de los que quisieron aceptar la ley del contrato y -

(39) En su "Ensayo sobre el concepto del Contrato", al concluir la primera parte: Problemática del Concepto.

(40) Buen Lozano, Néstor de. La Decadencia del Contrato, 1965, Textos Universitarios, S. A., pág. 294, México, D. F., México.

aprovecharse de esta obligación ya creada sobre sí mismo". (41) Gutiérrez y González adopta la denominación de "guión administrativo" tomando en consideración que son actos jurídicos (entre los que principalmente anota: 1. El suministro de energía eléctrica; 2. El servicio telefónico; 3. El transporte terrestre, aéreo o marítimo; 4. El contrato ley en materia laboral) regidos en todos sus aspectos por el Estado, el cual fija normas y disposiciones ineludibles cuya finalidad es concreta: Satisfacer necesidades públicas; por lo que el Estado va guiando en todo momento la voluntad de las partes en el acto jurídico y por ello prefiere el vocablo "guión" que según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española significa: "Escrito en que breve y ordenadamente se han apuntado algunas especies o cosas con objeto de que sirva de guía para determinado fin".

De aquí que si el Estado, en escritos que procura sean lo más breve posibles, establece determinadas reglas para alcanzar el fin de satisfacción de las necesidades públicas, se justifica el término guiones administrativos, "nombre que tiene la utilidad de evitar que se siga denominando a estos actos con el vocablo contrato, pues esta terminología clásica, se piensa por inercia, en un acto libremente acordado y se lleva obscuridad a la naturaleza jurídica de la institu -

(41) Apud Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, -
1976, 5a. edición, Editorial Cajica, S. A., pp. 386-187, Pue -
bla, Puebla, México.

ción". (42)

Para acabar de fundamentar su argumentación, Gutiérrez y González distingue cuatro diferencias substanciales entre el contrato y lo que él llama "guión administrativo" y que son las siguientes: (43)

- a) El consentimiento no es igual en ambos, pues la libertad de las voluntades concurrentes difiere en alcance y consecuencias, y además, en el guión la voluntad del Estado, antes y después del consentimiento, no pretende beneficios económicos fundamentalmente; por ello siendo distintos en su esencia, lo serán también en su naturaleza.
- b) No tiene igual aplicabilidad la teoría de los vicios de la voluntad, pues concretamente no es factible el error, y aún cuando ocurriera, difícilmente podría invocarse y acarrear la nulidad en todos los casos. (El autor cita que es imposible pensar en el error de solicitar un servicio de suministro de energía eléctrica cuando lo que se deseaba era suministro de gas combustible). Tampoco podría considerarse la violencia o la lesión, pues respecto a la primera, el Estado no puede intimidar a los particulares para

(42) Gutiérrez y González, Ernesto. Op. cit., pág. 394.

(43) Ibidem, pp. 394-397.

ser usuarios de los servicios públicos que se -
 prestan a través de un guión administrativo; y -
 en cuanto a la segunda, las tarifas que fija el
 Estado a los usuarios, como parte de la reglame
nación (a través de un guión administrativo) del
 servicio público, se establecen en función de sa
tisfacer las necesidades públicas, por lo que se
rán siempre "y en principio, con miras a la de -
 fensa de los propios particulares...". (44)

- c) No opera igual a la teoría de la inexistencia y
 nulidades, puesto que sería absurdo un guión ad-
 ministrativo inexistente por ausencia de volunta
des, objeto o solemnidad, ya que al referirse a
 la satisfacción de necesidades colectivas como -
 función del Estado sería totalmente ilógico la -
 falta de tales elementos. También debe descartar -
 tarse la nulidad absoluta "pues un guión, al ser
 aprobado por el Estado, ya no irá en contra de -
 una ley de orden público". (45)

Tampoco puede imaginarse la nulidad derivada de un -
 objeto ilícito, porque éste siempre será la satisfacción de -
 una necesidad pública; y respecto a la capacidad de las par -
 tes, es evidente que el Estado la tiene y que al otorgar una
 concesión o permiso a un particular éste también debe poseer-

(44) Ibidem, pág. 396.

(45) Idem.

la, pero en cuanto a la capacidad del usuario no es requisito de validez y Gutiérrez y González señala como ejemplo que, respecto a la capacidad para celebrar un guión de transporte, los menores de edad no podrían transportarse si no lo hicieran con sus representantes.

Además, tampoco la falta de forma puede ocasionar la nulidad de un guión administrativo, pues los procedimientos - los establece directamente el Estado por medio de formas escritas conocidas comúnmente como "machotes".

- d) Las reglas para la interpretación del contrato no rigen igual para el guión, puesto que en éste no es enteramente aplicable la teoría de la voluntad real o interna de las partes, sino que debe atenderse a lo que el Estado exigió en las formas escritas o "machotes" que debieron completarse para la documentación y celebración del acto jurídico mismo.

Por su parte, los civilistas encuentran dos supuestos de los contratos de adhesión, afirmando plenamente su carácter contractual. Si bien una voluntad predominante redacta las cláusulas del contrato, en tanto el aceptante no manifieste su voluntad no hay contrato, pero al momento de hacerlo, la obligación se perfecciona precisamente por la concurrencia de ambas voluntades en un mismo sentido; de tal manera que no puede negarse su carácter contractual. El otro caso sería cuando el aceptante expresa su voluntad desconociendo los términos del contrato, en cuya situación el contrato -

se da y lo único que puede ocurrir es que concurren vicios de la voluntad en su consentimiento.

La distinción de la naturaleza contractual del contrato de adhesión, según el Doctor Francisco Lozano Noriega, estriba en materia de interpretación "donde correspondiera al juez indagar si tal u otra cláusula objeto del litigio ha sido verdaderamente aceptada por las partes, teniendo los tribunales el poder necesario para determinar además, si dicha cláusula armonizó con las cláusulas esenciales, que constituyan la trama misma de la operación y si han sido conocidas y aceptadas por las partes". (46)

También en cuanto a interpretación, el artículo 1857 del Código Civil para el D. F. en materia común y para toda la República en materia federal establece: "Cuando absolutamente fuere imposible resolver las dudas por las reglas establecidas en los artículos precedentes, si aquellas recaen sobre circunstancias accidentales del contrato, y si éste fuere gratuito, se resolverán en favor de la menor transmisión de derechos e intereses; si fuere oneroso se resolverá la duda en favor de la mayor reciprocidad de intereses.

Si las dudas de cuya resolución se trata en este artículo recayesen sobre el objetivo principal del contrato, de suerte que no pueda venirse en conocimiento de cual fue la intención o la voluntad de los contratantes, el contrato será nulo".

(46) Lozano Noriega, Francisco. Op. cit., pág. 69.

Al tocar el tema de la concesión es inevitable señalar que dentro de su régimen legal cobran vida dos aspectos jurídicos: La reversión y el rescate, que conviene precisar.

El rescate es el acto administrativo por medio del cual la Administración Pública puede -por causa de utilidad pública- recuperar los bienes o el servicio que había concesionado, antes del cumplimiento del término de la concesión otorgada.

Reversión es el medio por el cual la Administración Pública, llegado al término de la concesión, recupera el bien o servicio que había concesionado y adquiere la propiedad de los bienes de infraestructura de la concesión sin contraprestación a cambio.

Referente al rescate diremos que los tratadistas Miguel Acosta Romero y Gabino Fraga coinciden en que el Estado está obligado a indemnizar al particular en función del capital invertido por éste y a la duración señalada en la concesión, cuyo vencimiento anticipado puede presuponer válidamente la imposibilidad de recuperación de la inversión original del concesionario o bien el perjuicio que le para cesar la explotación de la concesión otorgada.

En cuanto a la reversión, también ambos autores están de acuerdo en que es un derecho del Estado respecto de la explotación de bienes que le pertenecen o de servicios públicos. (47) (Deseo recordar que el análisis de la televisión co

(47) Cfr. Acosta Romero, Miguel. Op. cit., pp. 181-182 y Fraga, Gabino. Op. cit., pp. 258-259.

no servicio público lo reservo para posterior capítulo y por ello no me refiero a tal aspecto en este momento). "Es un principio admitido casi universalmente el de que la expiración de dicho plazo (el de la concesión) el Estado pase a ser propietario de todas las instalaciones y obras efectuadas en virtud del llamado derecho de reversión..., consignado en nuestra legislación para diversos servicios públicos, como son los de comunicación...". (48)

Es pertinente aclarar que -aún cuando la doctrina - al analizar la reversión señala que no existe en toda clase de concesiones, e incluso Miguel Acosta Romero llega a afirmar que en materia de transportes no revierte el equipo, pero sí las instalaciones de las terminales y "no existe en las concesiones bancarias, ni en las de educación, en las de pesca, tampoco en las de caza", en las cuales el concesionario simplemente se apropia del bien del Estado de acuerdo a los términos de la propia concesión (49) -sin embargo, como consecuencia directa e inmediata del objeto de la concesión- cuando ésta es un servicio público, el Estado tiene el mejor derecho de apropiarse de los bienes de infraestructura que son necesarios y que sustentan la operación y el funcionamiento mismos del servicio público, a través de las facultades que le son propias en función de los términos del artículo 27, párrafo segundo de nuestra Carta Magna, que posibilita la expropiación

(48) Fraja, Gabino. Op. cit., pág. 259.

(49) Acosta Romero, Miguel. Op. cit., pág. 182.

ción.

Tales fueron los casos de los transportes públicos y de las instituciones bancarias (concesionados a particulares) cuya situación jurídica cambió substancialmente en nuestro país al ser expropiados. (Un comentario que no está de más es en el sentido de precisar que respecto a las instituciones bancarias el concepto jurídico correcto no es el de nacionalización sino el de expropiación, toda vez que la banca no se encontraba en manos de extranjeros -y a mayor abundamiento - el decreto que modificó la situación de la banca, correctamente establece "expropiación"-).

En concordancia con los autores citados, Andrés Serra Rojas (50) afirma que el más importante efecto jurídico de la reversión es hacer volver al Estado la totalidad de los bienes afectados en la concesión. Y abundando sobre esto, el Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia define a la reversión como: "La restitución de alguna cosa al estado que tenía o la devolución de ella a la persona que la poseía primero".

Sintetizando el pensamiento de la terna de referencia, la reversión encuentra su razón de ser en dos aspectos fundamentales:

1. La satisfacción de una necesidad colectiva, de interés general, expresada en el establecimiento y operación de un servicio público respecto del

cual el Estado debe garantizar la continuidad en su prestación; y

- 2) La contraprestación a la que el particular se ha ce acreedor con motivo de la inversión que supone el establecimiento y operación del servicio - público y que radica en la explotación del mismo, es decir, en la facultad que adquiere para - obtener un lucro -reglamentado en tarifas por - la Administración Pública- del usuario, con miras a recuperar su capital invertido y a obtener una ganancia o utilidad.

Antes de ocuparme del análisis de la constitucionalidad de las concesiones, así como de sus características generales y elementos subjetivos, conviene distinguir la de los - "permisos" a que he venido aludiendo.

"Permiso" de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia es: "Licencia o consentimiento para hacer o decir una cosa", pues etimológicamente deriva del latín permissum, participio pasado del verbo permittere que - significa "dar su consentimiento el que tenga autoridad competente para que otros hagan o dejen de hacer una cosa".

El Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia es omiso en su definición y el Diccionario de Derecho de Rafael de Pina lo define como "la autorización o autoridad - competente para hacer o decir una cosa".

Los tratadistas de Derecho Administrativo Gabino Fra ga y Miguel Acosta Romero coinciden en destacar que doctrina-

ría y prácticamente la noción de este concepto jurídico no es precisa en nuestra legislación (51) "pues en ocasiones se llama permiso a lo que según la doctrina es una verdadera concesión (permisos de caza, de pesca, entre otros), o bien, se llama concesión a lo que no es más que una autorización, o bien se llama permisos o concesiones indistintamente a actos que tienen el mismo contenido y los mismos efectos jurídicos (Ley de Vías Generales de Comunicación)". (52)

Sin embargo, en nuestro régimen legal predomina el uso del sistema de licencias, autorizaciones y permisos, atribuyendo a estos últimos los siguientes contenidos:

1. Acto administrativo por el cual un órgano de la Administración Pública otorga a un particular la facultad o derecho para realizar alguna conducta, o bien por el cual se remueve algún obstáculo previsto en una norma legal para que el particular ejercite un derecho;
2. Documento formal escrito en el que se hace constar el acto administrativo al que se refiere el punto anterior; y
3. Acto emanado de la relación laboral, por el cual un superior jerárquico permite a su inferior ausentarse de sus labores por algún lapso de tiempo.

(51) Fraga, Gabino. Op. cit., pp. 242-245 y Acosta Romero, Miguel. Op. cit., pp. 219-221.

(52) Fraga, Gabino. Op. cit., pág. 243.

po, con o sin goce de sueldo.

La diferencia sustancial, del permiso respecto de la concesión, radica en que en el primero el sujeto del permiso posee ya un derecho preestablecido, cuyo ejercicio depende de satisfacer una serie de requisitos a que el régimen jurídico le obliga, cumplidos los cuales, el otorgante del permiso está obligado a conferirlo. Además, el procedimiento para su otorgamiento es mucho más simple, pues en el caso específico de los permisos en materia de radio y televisión la legislación no establece la totalidad de concesiones y requisitos - que en cambio sí rigen para la concesión y que se detallan en los artículos 13 a 28 de la Ley Federal de Radio y Televisión; tales omisiones son: No se establece el término de su vigencia (ni en consecuencia su posibilidad de refrendo); no se obliga al solicitante a constituir depósito o fianza para garantizar el trámite del permiso (ni por consiguiente su devolución o pérdida en favor del Estado); tampoco se le obliga a publicar a su costa, en el Diario Oficial, ni la solicitud ni el otorgamiento del permiso; no se detalla el contenido - del documento que lo otorga; no se regula su cesión, enajenación ni gravamen, etc.

Habiendo precisado los conceptos de concesión y de permiso, procederé a analizar la constitucionalidad del otorgamiento de las concesiones en materia de radio y televisión.

Cuando el Estado mediante un acto administrativo, - que le es propio y en uso de su soberanía, otorga a los particulares una concesión en materia de radio y televisión, lo -

que realmente ocurre es que a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes concede al particular la exclusividad del uso de una determinada frecuencia (en la radio, Amplitud Modulada o Frecuencia Modulada, básicamente; y en la televisión un canal en VHF o UHF). (53)

Como ya quedó esclarecido anteriormente, la televisión es un medio de transmisión que requiere del espacio aéreo para propagar las ondas electromagnéticas que posibilitan su transmisión y recepción. Siendo que el espacio aéreo situado sobre el territorio nacional es un bien de uso común, cuyo dominio directo corresponde a la nación, cuando el Estado otorga la concesión correspondiente lo hace en nombre de la colectividad y "a este acto administrativo la mayoría de las legislaciones le llama 'licencia', pero en nuestro país recibe la denominación de 'Concesión'". (54)

El Derecho Administrativo mexicano precisa que el otorgamiento de concesiones puede ser de dos clases:

- a) Las que se refieren al establecimiento de un servicio público; y
- b) Las que se refieren a la explotación de bienes de la nación. Precisamente esta concepción es la que puede dar pauta al cuestionamiento de si la televisión es o no un servicio público, asun-

(53) VHF significa Muy Alta Frecuencia y comprende a los Canales 2 al 13; UHF significa Ultra Alta Frecuencia y comprende los Canales 14 al 84.

(54) Fernández, José Luis. Op. cit., pág. 57.

to que será tratado en otra parte de esta tesis.

Desde mi punto de vista, la constitucionalidad de las concesiones y permisos que puede otorgar el Estado en materia de radio y televisión, tiene como base precisamente el párrafo cuarto, in fine, del artículo 27 de nuestra Carta Magna, que se refiere a lo antes dicho. Y asimismo, el sexto párrafo del citado precepto que establece que la explotación, el uso o el aprovechamiento de los bienes señalados, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgada por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establecen las leyes.

Siendo que la ley de la materia es la Ley Federal de Radio y Televisión, ésta precisa y regula los términos en que deben otorgarse las concesiones que nos ocupan; y en sus artículos 1, 2, 8 y 9 establece que, correspondiendo a la nación el dominio directo de su espacio territorial, consecuentemente también le corresponde respecto del medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, y ya que los canales para la operación de la radio y de la televisión utilizan el espacio aludido, pertenecen a la jurisdicción federal y sólo podrán establecerse previa concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a la cual fija, en ocho fracciones del artículo 9 de la citada ley, sus facultades específicas. Asimismo y en concordancia con lo anterior, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina en su artículo 36-III -

que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde "otorgar concesiones y permisos previa opinión de la Secretaría de Gobernación para establecer y explotar..., sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites..., estaciones radioexperimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión, comerciales y culturales; así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones".

Además, la Ley de Vías Generales de Comunicación establece en la fracción X del artículo 10. que son vías generales de comunicación: Las líneas conductoras eléctricas y el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, cuando se utilizan para verificar comunicaciones de signos, señales, escritos, imágenes o sonidos de cualquier naturaleza; y en el artículo 3 preceptúa que quedan sujetas exclusivamente a los Poderes Federales, agregando que el Ejecutivo ejercitará sus facultades por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los casos que enlista en 13 fracciones.

A continuación señalo las características generales y elementos subjetivos de la concesión en materia de radio y televisión.

Corresponde al Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgar las concesiones a que he venido refiriéndome, en los términos previstos en el artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión, precepto que prevee que la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión podrán ser: Comercia -

les, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole, agregando que únicamente las primeras requerirán concesión, pues las enunciadas posteriormente "o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios, sólo requerirán permiso". En concordancia con lo anterior, el artículo 90. de la citada Ley señala en su fracción primera que corresponde a la SCT otorgar y revocar concesiones y permisos para estaciones de radio y televisión, asignándoles la frecuencia respectiva.

La naturaleza y propósitos de las estaciones de radio y televisión serán determinados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al otorgar las concesiones correspondientes, las cuales deberán contener la siguiente información mínima:

- a) De carácter administrativo. El término de su duración (que podrá ser hasta de 30 años, transcurridos los cuales será refrendable con derecho prioritario del concesionario original sobre terceros) y el horario de funcionamiento de la estación;
- b) De carácter técnico. El canal asignado, la ubicación del equipo transmisor, la potencia autorizada, el sistema de radiación y sus especificaciones técnicas, y el nombre, clave o indicativo de la estación (codificación que también es asignada por la STC).

Las características de la concesión son inalterables salvo resolución de la autoridad administrativa o judicial.

En toda la regulación de las concesiones que nos ocupan priva un carácter proteccionista hacia los mexicanos o dicho en otras palabras, excluyente de los extranjeros, pues se estipula que las concesiones se otorgarán únicamente a ciudadanos mexicanos o a sociedades cuyos socios sean mexicanos; y que podrán transmitirse por herencia, adjudicación judicial o cualquier otro título exclusivamente a quienes reúnan la calidad de mexicanos. Asimismo, las propias concesiones y los derechos en ellas contenidos no podrán transmitirse ni gravarse a persona jurídica extranjera pública o privada; ni consecuentemente tales personas podrán tener la calidad de socios de las empresas concesionarias, quedando éstas obligadas a presentar anualmente a la SCT una lista general de sus socios, además de que sus acciones sociales tendrán el carácter de nominativas.

Por lo tanto, el concesionario será siempre una persona física o moral mexicana, en concordancia con el artículo 32 de la Constitución, que establece que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para toda clase de concesiones. Por ello, el artículo 14 de la Ley Federal de Radio y Televisión determina que las concesiones para usar comercialmente canales de radio y televisión..., se otorgarán únicamente a ciudadanos mexicanos o a sociedades cuyos socios sean mexicanos". Aquí el texto de la ley de la materia es ligeramente distinto del contenido del artículo 12

de la Ley de Vías Generales de Comunicación que establece que las concesiones de que me ocupo sólo se otorgarán "a ciudadanos mexicanos o a sociedades constituidas conforme a las leyes del país", lo cual posibilita la intervención social de personas extranjeras, y si este fuera el caso, el mismo precepto señala que "éstos se considerarán como nacionales respecto de la concesión, obligándose a no invocar, por lo que a ella se refiere, la protección de sus gobiernos, bajo pena de perder, si lo hicieran, en beneficio de la nación, todos los bienes que hubieren adquirido para construir, establecer o explotar la vía de comunicación, así como los demás derechos que les otorga la concesión".

Como usuario, encontramos la siguiente distinción básica:

- a) La persona física o moral que mediante contrato mercantil emplea la radio y la televisión para difundir sus mensajes; y
- b) El teleauditorio en general.

Respecto de los primeros, su relación jurídica se regula por las leyes de carácter mercantil aplicables, específicamente a través de los contratos que estos usuarios celebran con el concesionario para difundir mensajes en el tiempo de transmisión de la empresa concesionaria de que se trate y cuyos términos económicos se fundamentan en las tarifas, que el concesionario tiene obligación de registrar y someter a autorización de la autoridad competente (Secretaría de Comunicaciones y Transportes) en los términos del artículo 3, frac -

ción VIII, de la Ley de Vías Generales de Comunicación y del artículo 9, fracción IV, de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Tocante a la relación jurídica entre el televidente en general y el concesionario, permítaseme reservar tal cuestión para el próximo apartado del presente capítulo, una vez que en dicho apartado "El Servicio Público", se hayan dejado esclarecidos previamente algunos conceptos indispensables inherentes a esa noción.

La concesión se tramitará mediante socilitud ante la SCT, la cual fijará al solicitante el monto de la fianza para garantizar el trámite en función de la categoría de la estación radiodifusora, y que el solicitante perderá en favor del Estado si abandona dicha tramitación, concluida la cual, quedará sin efecto al otorgarse o negarse la concesión.

La solicitud de concesión deberá llenar los siguientes requisitos:

- a) Nombre o razón social del interesado y comprobación de su nacionalidad mexicana;
- b) Justificación de que la sociedad, en su caso, es tá constituida legalmente;
- c) Información detallada de las inversiones en proyecto.

La solicitud deberá publicarse, desde luego a costa del solicitante, en el Diario Oficial de la Federación y en otro periódico de los de mayor circulación en la zona donde deberá operarse el canal, por dos veces y con intervalo de -

10 días, fijando un plazo de 30 días a partir de la última publicación, para la presentación de objeciones provenientes de terceros.

El traspaso de concesiones (obviamente a personas capacitadas conforme a la Ley de la materia), sólo se autorizará si se reúnen los siguientes requisitos:

- a) Que las concesiones hubieren estado vigentes por un período no menor de tres años, y
- b) Que el concesionario hubiere cumplido con todas las obligaciones a su cargo.

Es causa de nulidad la obtención o expedición de concesión sin llenar los trámites especificados o contraviniendo los preceptos de la Ley Federal de Radio y Televisión o de su Reglamento.

Origina caducidad el no otorgar la garantía a que se ha hecho alusión, así como el incumplimiento del concesionario respecto a los plazos y prórrogas que pudieran otorgársele para:

- a) Iniciar y terminar la construcción de sus instalaciones;
- b) Iniciar sus transmisiones.

Las causas de revocación son:

- a) Cambiar la ubicación del equipo transmisor sin previa autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- b) Cambiar la o las frecuencias asignadas, sin la autorización de la Secretaría de Comunicaciones

y Transportes;

- c) Enajenar la concesión, los derechos derivados de ella o el equipo transmisor, sin la aprobación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- d) Enajenar, ceder o transferir, hipotecar, dar en garantía o en fideicomiso o gravar de cualquier modo, íntegra o parcialmente, la concesión y los derechos derivados de ella, el equipo transmisor, o los bienes afectos a su actividad, a Gobierno, empresa o individuo extranjeros, o admitirlos como socios de la negociación concesionaria;
- e) Suspender sin justificación los servicios de la estación difusora por un período mayor de 60 días;
- f) Proporcionar al enemigo, en caso de guerra, bienes o servicios de que se disponga, con motivo de la concesión;
- g) Cambiar el concesionario su nacionalidad mexicana o solicitar protección de algún gobierno, empresa o persona extranjeros;
- h) Modificar la escritura social en contravención con las disposiciones de la Ley de la materia;
- i) Y además de las causas especificadas, todo incumplimiento a la propia concesión.

Cuando la causa sea imputable al concesionario perderá el monto de la garantía otorgada en favor de la nación y -

cuando transfiera o grave a persona extranjera pública o privada la propia concesión o los derechos en ella conferidos o proporcione al enemigo -en caso de guerra- bienes o servicios de que disponga con motivo de la concesión, o cambie su nacionalidad mexicana, o solicite protección de gobierno, empresa o persona extranjeros, perderá también en favor de la nación la propiedad de los bienes inherentes a la concesión.

En los demás casos de caducidad y revocación, el concesionario conservará la propiedad de los bienes con obligación de levantar las instalaciones en el término que le señale la SCT, la cual podrá efectuar dicho levantamiento a costa del propio concesionario, siguiendo el procedimiento administrativo establecido en el Código Fiscal de la Federación. Y en todo tiempo el Ejecutivo Federal tendrá el derecho de adquirir los bienes que el concesionario conserve su propiedad, previo pago de su valor, fijado por peritos nombrados conforme al procedimiento judicial señalado en materia de expropiación.

La declaración de nulidad así como la caducidad y la revocación competen a la SCT conforme a un procedimiento administrativo especial que consiste en:

- a) Notificar al concesionario los motivos del procedimiento;
- b) Otorgarle un plazo de 30 días para que presente sus defensas y pruebas;
- c) Dictar la resolución que proceda.

El beneficiario de una concesión declarada caduca o

revocada no podrá obtener otra nueva dentro de un plazo de uno a cinco años según la gravedad de la causa que motivó la declaración, contados a partir de la fecha de ésta. Sin embargo, no podrá otorgarse nueva concesión en aquellos casos de revocación señalados anteriormente, que sean sancionados con la pérdida de la propiedad de los bienes inherentes a la concesión misma en favor de la nación.

B) EL SERVICIO PUBLICO

Para iniciar el análisis del concepto de servicio público partiré de la definición de ambos vocablos según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el cual indica que "servicio" proviene del latín *servitium* de servir -estar al servicio de otro-, y que consiste en la acción y efecto de servir, pero que en algunas otras de sus acepciones es: "El mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona; la utilidad o provecho que resulta a uno de los que otro ejecuta en atención suya; organización y personal destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada".

El vocablo "público" dimana del latín *publicus* notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos; y entre sus acepciones están las de "potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado; pertene

ciente a todo el pueblo; común del pueblo o ciudad".

Así pues, gramaticalmente al sustantivo "servicio" - (ejercer una función, cumplir un fin, satisfacer una necesidad) lo califica el adjetivo "público" de manera indeterminada por cuanto puede referirse a la persona pública que lo realiza o al usuario del mismo; esto es, servicio del público o para el público.

En cuanto a su origen histórico-jurídico (55), el servicio público nace en Francia como un criterio de interpretación de la regla que obliga a la separación de la competencia de las autoridades administrativas de las judiciales y que en el Derecho Público Francés se encuentra consagrada esencialmente en la Ley 16-24 de agosto de 1790 y en el Decreto de 16 Fructidor año III -que prohibía a los tribunales judiciales conocer de controversias cuya índole fuera administrativa-. En consecuencia se elaboró todo un sistema doctrinal sobre la base del concepto de servicio público, con objeto de que la jurisdicción administrativa se ocupara de las controversias que surgieran en relación a la actividad de la Administración Pública.

La resolución de diversos litigios entre el Estado y los particulares, con ocasión de actos de la Administración Pública, originó una interpretación jurisprudencial de la que emanó la noción de servicio público, sin que fuera ésta la verdadera intención de los tribunales, ni mucho menos la de -

(55) Dfr. Acosta Romero, Miguel. Op. cit., pp. 186-187.

los legisladores.

Sobre el servicio público ha habido diversas teorías, las cuales sintetizaré a continuación, tomando como punto de partida la llamada "Escuela del Servicio Público" que integraron Duguit, Jéze, Bonnard; hasta opiniones más recientes surgidas en el campo jurídico. (56)

Para Duguit el servicio público es el fundamento esencial del Derecho Público y lo define como "una actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental". Por lo tanto, el Estado no es una entidad soberana, es una corporación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes.

Resulta evidente que Duguit confunde la totalidad de la actividad del Estado con los servicios públicos.

Para Jéze el servicio público es base del Derecho Administrativo; sostiene que "el servicio público se da en los

(56) El pensamiento de los diversos autores ha sido extractado de las siguientes fuentes bibliográficas: Acosta Romero, Miguel. Op. cit., pp. 189-191; Fernández, José Luis, Op. cit., pp. 39-46; Fraga, Gabino, Op. cit., pp. 20-25 y 248-260; y Marroquín Zalta, Jaime. Estudios del Derecho del Transporte. Tesis de Maestría, Universidad Iberoamericana, 1979, UPIICSA, IPN, pp. 9-18, quien a su vez cita a: Bielsa, Rafael. Ciencia de la Administración, 1955, 2a. edición, pág. 89, Buenos Aires, Argentina; y Villegas Basavilbaso, Benjamín. Derecho Administrativo, Tomo III, pág. 133, Buenos Aires, Argentina.

casos en que para la satisfacción de una necesidad de interés general, los agentes públicos pueden recurrir a reglas de Derecho Administrativo, normas jurídicas inspiradas en el interés público", o sea, es un régimen jurídico especial que en cualquier momento puede modificar la organización del servicio público.

Jéze equipara al servicio público con el mismo régimen jurídico que lo regula.

Bonnard explica que los servicios públicos "son organizaciones que forman la estructura misma del Estado y agrega que "para emplear una comparación organicista se puede decir que los servicios públicos son las celdillas componentes del cuerpo que es el Estado y que se presenta como constituido por el conjunto de los servicios públicos".

Bonnard hace equivalente el servicio público con el medio u organización que realiza tal actividad.

Hauriou define el servicio público como un servicio técnico prestado al público de manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública.

Fleiner lo conceptúa como un conjunto de personas y de medios constituidos técnicamente en una unidad y destinados a servir de manera permanente a un fin público particular.

Enrique Martínez Useros y Carlos García Oviedo advierten que el servicio público requiere distinguirse del privado, para lo cual aportan los siguientes criterios:

1. Respecto del fin que el servicio público cumple;
2. Respecto de la persona que atiende el servicio;
3. Respecto de la manera como se presta;
4. Respecto del régimen que regula al servicio.

En consecuencia, definen al servicio público como - "aquel que satisface una necesidad colectiva y cuya gestión - es asumida, ya por la administración directamente, ya por una persona o entidad por su encargo o con su colaboración, y se regula por un régimen jurídico especial"; es decir, omiten en su definición el tercer criterio relativo a la manera como el servicio se presta, pues afirman que es indiferente que el - uso del servicio se ofrezca al público o se lo reserve la administración.

Marcel Waline centra el estudio del servicio público en cuatro puntos:

1. El servicio público supone siempre una obra de - interés público a ejecutar;
2. Es necesario que esa finalidad sea perseguida bajo la iniciativa y autoridad (entendida no como dirección permanente, sino como poder de organización general y de control) de una persona de - Derecho Público;
3. El servicio público supone una empresa que sopóta por una parte los riesgos financieros y por - la otra una organización pública;
4. El servicio público supone también un régimen de Derecho Público.

Duez y Debeyre conciben al servicio público como un procedimiento para dar satisfacción al interés general que implica esencialmente el suministro de servicios al público; - tal suministro constituye su razón de ser. Las prestaciones del servicio pueden ser de orden material, financiero, intelectual o cultural.

Adolfo Posada dice que el servicio público "contiene la noción más definida, intensificada y dinámica y objetiva - del bien público; como cosa distinta del interés particular o como conjunto de necesidades públicas". Concibe el servicio público en relación a la función administrativa que se resuelve concretamente en servicios; la Administración Pública es - un sistema de servicios caracterizada por el fin o fines que se presten o se utilicen.

Andrés Serra Rojas establece que el servicio público es una empresa creada y controlada por los gobernantes para - asegurar de una manera permanente, regular, a falta de iniciativa privada suficientemente eficaz, la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material, económico y cultural que se consideran esenciales y sujetas a un régimen de Derecho Público.

Jorge Olivera Toro considera que servicio público es la actividad de la que es titular el Estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas de una manera regular, continua y uniforme.

Aparentemente el pensamiento de Gabino Fraga respecto al servicio público ha sido cambiante con el tiempo, pues

en la obra "Derecho de la Radiodifusión", publicada en 1960, se le atribuye la conclusión de que el servicio público es "un concepto confuso e innecesario y que debe ser eliminado, ya que se encuentra incluido dentro del concepto más genérico de 'atribución' que en el caso habría de referirlo a uno solo de los poderes". (57) En tanto que en la "Teoría General del Derecho Administrativo", publicada en 1975, se cita la definición -que en 1963 el propio Fraga, en su "Derecho Administrativo" dio acerca del servicio público- "como una actividad -destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad"; (58) pero sin embargo, en la edición 1978 de su mismo "Derecho Administrativo" no se contiene definición alguna del servicio público, si no notas o elementos característicos que lo integran, aunque sí la afirmación que dentro de la categoría de atribuciones exclusivas del Estado se encuentran los servicios públicos. (59)

Carlos García Oviedo opina que el servicio público es: "Una ordenación de elementos de actividades para un fin consistente en la satisfacción de una necesidad pública (aún cuando haya necesidades de esta clase que se satisfacen por el régimen de Derecho Privado) y que implica la acción de una

(57) Fernández, José Luis. Op. cit., pág. 40.

(58) Apud Acosta Romero, Miguel. Op. cit., pág. 190.

(59) Fraga, Gabino. Op. cit., pp. 13-25, 248-260.

personalidad pública -aunque no siempre sean éstas las que -
 asuman la empresa-, acción que cristaliza en una serie de re -
 laciones jurídicas de un régimen jurídico generalmente espe -
 cial y distinto del de los servicios privados".

Miguel Acosta Romero define al servicio público como
 la actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades co -
 lectivas, mediante prestaciones individualizadas, sujeta a un
 régimen de Derecho Público que determina los principios de re -
 gularidad, uniformidad, adecuación e igualdad; tal actividad
 puede ser prestada por el Estado o por los particulares.

Rafael Bielsa, siguiendo a De Valles, distingue en -
 tre servicio público propio e impropio, definiendo al primero
 como "toda acción o prestación realizada por la administra -
 ción pública activa, directa o indirectamente para la satis -
 facción concreta de necesidades colectivas y asegurada esa ac -
 ción o prestación por el poder de policía"; en tanto que el -
 servicio público impropio es "aquel que tiene de común con el
 propio el satisfacer en forma más o menos continua necesida -
 des colectivas, pero no es el Estado quien lo presta ni lo -
 concede, sino quien sólo lo autoriza o permite y reglamenta".

Benjamín Villegas Basavilbaso, por su parte señala -
 que el servicio público es la satisfacción concreta, directa
 e inmediata de las necesidades colectivas realizadas y asegu -
 rada por el Poder Público y sujeta a normas y principios de -
 Derecho Público. Y de acuerdo con su aprovechamiento, los -
 servicios públicos son de dos clases: los "uti universi" y -
 los "uti singuli", que consisten en que aquellos no tienen -

destinatario determinado, su aprovechamiento no es individual, y en principio los gastos de su organización y funcionamiento son cubiertos con los impuestos; en tanto que los "uti singuli" tienen como destinatario al público considerado singularmente (usuarios) y los gastos de su organización y funcionamiento son cubiertos parcial o totalmente con las tasas o precios públicos.

El análisis de las opiniones anteriores, a continuación establezco las características afines entre ellos, que desde mi personal punto de vista son válidas para la noción de servicio Público:

- Es una actividad u ordenación de elementos hacia un fin concreto.
 - Tal actividad debe realizarse de manera continua, - uniforme y regular.
 - La actividad en cuestión puede ser desempeñada por el Estado o por los particulares o de manera mixta entre ambos.
 - Corresponde al Estado establecer el régimen de Derecho Público que regule la prestación, organización y control de la mencionada actividad.
 - Los usuarios pueden ser determinados o indeterminados pero determinables.
 - El fin concreto que se persigue constituye un asunto de interés general que estriba en la satisfacción de necesidades colectivas.
- Conjugando los elementos anteriores propongo la si -

guiente definición operativa de servicio público: Es la actividad de interés general desempeñada por el Estado, por los - particulares o en forma mixta entre ambos, destinada a satisfacer, de manera continua, permanente y uniforme, necesidades concretas de una colectividad que puede constituirse en usuarios determinados o indeterminados, pero determinables; tutelada por el Estado bajo un régimen de Derecho Público, en - cuanto a las modalidades de su prestación, organización y control.

La definición propuesta merece las siguientes consideraciones:

- a) Se trata de una actividad, es decir, de aquello que jurídicamente se considera una conducta positiva, un hacer, un actuar, una ordenación de elementos entre sí que le da cohesión y unidad como un todo armónico y dinámico.

La califico de interés general en su significado grammatical y literal que le atribuye el Diccionario de la Real - Academia de la Lengua Española como "inclinación más o menos vehemente del ánimo hacia un objeto, persona o narración que le atrae o conmueve; conveniencia o necesidad de carácter co - lectivo en el orden moral o material" y no con la significa - ción -o justificación de la misma- que el Lic. José Luis - Fernández le confiere: "Las actividades humanas van desde - las más simples a las más complejas, e igual ponen a un indivi - duo frente a otro individuo, que frente a un grupo de sus - semejantes, grupo que puede pensarse más y más grande, hasta

que, teóricamente o aún de hecho, llegue a abarcar a toda la sociedad. A medida que ampliamos el radio de influencia de esa actividad, ampliamos también el interés que va despertando en la colectividad, hasta que el Estado, como representante de los intereses generales, manifiesta su resolución de que esa tal actividad se realice de una cierta manera, para que no solamente no constituya un peligro, sino por el contrario, para que proporcione o aumente el bienestar colectivo. En este caso nos encontramos frente a una actividad de interés público y que por realizarla los particulares, constituye una actividad privada de interés público. Este es el caso de la radiodifusión". (60)

- b) Desempeñada por el Estado, por los particulares o en forma mixta entre ambos; precisando con ello los sujetos que pueden detentar la responsabilidad de la prestación del servicio público;
- c) Destinada a satisfacer (de manera continua, permanente y uniforme) necesidades concretas; es decir, que justifica su existencia por la finalidad que persigue y que radica en proporcionar directamente a un grupo social, bien los satisfactores que le son menester, bien los medios indispensables para su consecución;
- d) De manera continua, permanente y uniforme; enten

diendo por continuidad la característica de que una vez establecido el servicio público deberá - operar sin interrupciones que lesionen la obtención de los satisfactores mismos o de los mismos para su alcance; la permanencia se refiere a que desde el momento mismo de su surgimiento, derivado de una necesidad concreta, deberá garantizar su existencia hasta en tanto satisfaga plenamente tales necesidades; y por uniformidad concepto el hecho de que el servicio público debe - ofrecer indiscriminadamente a todos aquellos que tengan la capacidad necesaria para hacer uso del mismo;

- e) De una colectividad que puede constituirse en - usuarios determinados o indeterminados, pero determinables; con lo cual me refiero a que ese público indiscriminado al que he hecho mención puede integrarse, ya de usuarios plena y específicamente determinados, ya de aquellos otros que, no teniendo tales características, sin embargo pueden ser determinables en los momentos concretos en que hagan uso del servicio público;
- f) Tutelada por el Estado, toda vez que entre las - funciones primordiales del Estado se encuentra - la satisfacción de las necesidades colectivas, - sólo a él puede corresponder la tutela de las actividades encaminadas a ello;

- g) Bajo un régimen de Derecho Público; o sea, estableciendo la mayor jerarquía del Estado en las relaciones jurídicas emanadas de tal asunto y consecuentemente la subordinación a ellas del prestador del servicio público;
- h) En cuanto a las modalidades de su prestación, organización y control; con lo que deseo asentar que tal régimen de Derecho Público debe ocuparse fundamentalmente de dos aspectos, uno operativo y otro teológico; esto es, regular las diversas formas que puede revestir la prestación del servicio público (tanto intrínsecamente como extrínseca), así como sus aspectos organizativos y el necesario control del Estado respecto de ambos conceptos y fundamentalmente en relación a la consecución del fin para el que el servicio público es establecido, es decir, la satisfacción de necesidades colectivas concretas.

Antes de abordar la discusión sobre si la televisión constituye o no un servicio público, consideraré dos posturas que aunque contrarias resultarán ilustrativas para el propósito que persigo.

José Luis Fernández, tras elaborar un análisis de las diversas teorías sobre el servicio público y tomar en cuenta las opiniones de Fraga, Bielsa, Bonnard, Duez, Duguit, Hauriou, Jéze y Rolland, encuentra como elementos "más o menos comunes" a todas ellas que el servicio público conforma

una organización técnica, tiene por objeto la satisfacción regular y continua de necesidades inaplazables comunes a la población y el servicio se presta sin ánimo preponderante de lucr^{ar}. Enseguida, el autor mencionado se plantea y responde cuestionamientos sobre si dichos elementos concurren en el caso de la radiodifusión: "¿Se trata de una organización técnica?" Sí. ¿Esa organización técnica está destinada a la prestación individual y concreta de un servicio? No. ¿El servicio que presta tiene por objeto la satisfacción regular y continua de una necesidad inaplazable común a tal población? - No. ¿El servicio se presta sin ánimo de lucro? No. (61)

Desde luego las respuestas que asimismo se proporcionan merecen un mayor análisis, sobre todo porque a partir de las negaciones que hace concluye en primera instancia que la radiodifusión es una actividad de interés público, un servicio al público, pero no un servicio público porque no hay prestación concreta en favor de cada individuo, porque no existe relación jurídica directa entre la empresa y el beneficiario, porque no satisface una necesidad colectiva inaplazable y porque se realiza con espíritu de lucro.

Respecto a que la "organización técnica" que presta el servicio público no está destinada a la prestación individual y concreta de un servicio en favor de cada individuo, cabe aclarar que en tal argumentación se omite un profundo análisis de lo que es la actividad de la radiodifusión y se pasa

(61) Ibidem, pág. 43.

por alto la atinada distinción hecha por Villega Basalvibaso de los servicios públicos en función de su aprovechamiento, - clasificándolos en *uti singuli* y *uti universi*; pues es claro, como anoté en el capítulo anterior, que el usuario de la radiodifusión se divide en dos tipos:

- a) La persona jurídica que mediante contrato mercantil emplea la radio o la televisión para difundir sus mensajes (los anunciantes); y
- b) El teleauditorio en general, que simplemente sin toniza un receptor con objeto de captar su se ñal. Consecuentemente la televisión es un servi cio público *uti singuli* en el primer caso y *uti universi* en el segundo.

En cuanto a que no existe relación jurídica directa entre la empresa y el beneficiario, es pertinente esclarecer que en vista de las calidades de usuario distinguidas, hay una relación jurídica directa entre la empresa prestadora del servicio público y el usuario *uti singuli* o anunciante, en función de un contrato de carácter mercantil, perteneciendo tal relación al campo del Derecho Privado.

Mayor consideración merece la relación jurídica entre el prestador del servicio público y el teleauditorio en general o usuario *uti universi*, que a priori no puede negarse. Si la propia Ley Federal de Radio y Televisión atribuye a la radiodifusión, en su artículo 4o., una función social que esclarece en el precepto inmediato siguiente como "contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y al mejo-

ramiento de las formas de convivencia humana", y que en el Reglamento respectivo (artículo 2o.) aún aclara más, determinando que "la radio y la televisión deben constituir vehículos - de integración nacional y de enaltecimiento de la vida en común, a través de sus actividades culturales, de recreación y de fomento económico"; es claro que la legislación específica atribuye a la TV cuatro funciones: la difusión de la cultura, la informativa, la recreativa y la comercial; y más aún, los artículos 3, 4, 5 y 6 del Reglamento jerarquizan tales - funciones, señalando expresamente que "la radio y la televi - sión orientarán preferentemente sus actividades a la amplia - ción de la educación popular; la difusión de la cultura, la - extensión de los conocimientos, la propalación de las ideas - que fortalezcan nuestros principios y tradiciones; el estímulo a nuestra capacidad para el progreso; a la facultad creadora del mexicano para las artes, y el análisis de los asuntos del país desde un punto de vista objetivo, a través de orientaciones adecuadas que afirmen la unidad nacional".

Es evidente que de las funciones atribuidas a la televisión por la Ley y su Reglamento, pertenecen al campo del Derecho Social la difusión de la cultura y la informativa, - consagradas en los preceptos constitucionales 3, 6 y 7, por - lo que me parece impropio afirmar que no hay relación jurídica entre el prestador del servicio público y el usuario uti - universi. Más aún, la imposibilidad procesal del televidente (siendo la TV una actividad de interés general, de la que puede hacer uso indiscriminadamente) para demandar del prestador

del servicio público el cumplimiento de la obligación de éste, entendida como la consecución de las finalidades por las que ha sido establecido y concesionado un canal de televisión, no debe propiciar la negación de la relación jurídica apuntada, sino motivar la preocupación del televidente ante tal desprotección y alentar el interés del legislador por superar dicha carencia, que en todo caso debe erradicarse para salvaguardar el bienestar de la colectividad, pues si el servicio público no satisface las necesidades por las que ha cobrado vida ¿cómo se justifica su existencia jurídica?... Por su trascendencia social e interés colectivo, tal vez esta problemática encuentre solución mediante el otorgamiento de la acción popular en materia del contenido televisivo.

Volviendo a los cuestionamientos de José Luis Fernández, toca analizar su negativa respecto a que el servicio de radiodifusión no tiene por objeto la satisfacción regular y continua de una necesidad colectiva inaplazable, acerca de lo cual establece que hay una relatividad en el concepto de necesidad inaplazable, "pues se sostiene que el número de necesidades crece día a día y el desarrollo de la civilización y la mejoría en las condiciones de vida, hace que lo que ayer no lo era, hoy se convierta en una necesidad inaplazable". (62) Afirmación ésta que él mismo pretende desvirtuar afirmando que se comete una exageración al conceptuar a la radio y a la televisión como una necesidad de la jerarquía de los servi -

(62) Idem.

cios de policía, de alumbrado, de agua potable o calles públicas.

Al respecto, el pensamiento de Raúl Cremoux rebate - atinadamente la posibilidad de "determinar con fijeza qué requerimientos de una comunidad deben ser atendidos más prontamente que otros, pues existen en juego muchas variables, como son el grado de modernidad, la orientación de su desarrollo económico y social, los intereses predominantes de las clases, grupos o sectores que la componen y mucho más.

El desarrollo de la sociedad moderna crea muchas necesidades que con el tiempo adquieren un alto grado de apremio. Mucho se ha dicho de la comunicación que se da a través de los medios electrónicos de difusión social, como una necesidad inherente al hombre contemporáneo, de la que solamente escapan las comunidades primitivas o de escasa evolución. Por ello, el supuesto carácter de inaplazabilidad de las necesidades que deben ser atendidas, como requisito para calificar de servicio público una determinada actividad, es inexacto y no funciona para considerar que la radio y la televisión son ajenas a esta noción". (63)

En consecuencia, cuando José Luis Fernández habla de jerarquía de las necesidades de los servicios de policía y otros, no establece un criterio propio de distinción y en última instancia su enlistamiento de servicios de mayor rango -

(63) Cremoux, Raúl. La Legislación Mexicana en Radio y Televisión, 4o. Trimestre 1982, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 18-19, México, D. F. México.

mezcla aquel que satisface una necesidad primaria (agua potable) con otros que sólo cobran vida como consecuencia de la -- complejidad de los asentamientos humanos (alumbrado público, calles públicas, policía).

Su última interrogante, en cuanto a que si el servicio se presta sin ánimo preponderante de lucro, está derivada de lo que él encuentra como elementos "más o menos comunes" - en las diversas teorías sobre el servicio público, pero a - ella debe oponerse la más pura teoría del Derecho Administrativo mexicano que aclara que el otorgamiento de concesiones - puede ser de dos clases: Las que se refieren al estableci - miento de un servicio público y las que se refieren a la ex - plotación de bienes de la nación.

Ahora bien, si como está dicho el servicio público - es susceptible de concesión, no puede entenderse el interés - del particular en conseguirla si no es precisamente con el - fin de obtener una ganancia que, en estricta justicia, le co - rresponde por correr todos los riesgos financieros que el es - tablecimiento mismo del servicio público implica. Además, si el Estado otorga a otros entes jurídicos la posibilidad de es - tablecer canales para la radiodifusión mediante permiso (esta - ciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas ra - diofónicas o las que establezcan las entidades y organismos - públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios), ex - cluyendo expresamente el carácter comercial (lucro), no por - ello se desvirtúa su naturaleza de servicios públicos, pues - como ya esclarecía líneas arriba, lo que ocurre en este caso

es que estamos en presencia de un servicio público uti universi.

No obstante las críticas que ha apuntado respecto a las reflexiones de José Luis Fernández, considero pertinente dejar constancia de que:

- a) La obra de la que es autor se remonta al año de 1960, cuando la televisión cumplía su primera dé cada sin haber despertado grandes inquietudes so cio-jurídicas; y
- b) El Poder Legislativo no había promulgado el Re - glamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, que aparecería trece años después.

En seguida paso a hacer la revisión de la postura - ideológica de Raúl Cremoux en su obra "La Legislación Mexicana en Radio y Televisión" que, siendo contraria a la de José Luis Fernández, concluye que la radiodifusión es un servicio público a partir de las siguientes argumentaciones.

Crítica este autor que la radiodifusión esté reconocida en la Ley como actividad de interés general, estableciendo "prácticamente un régimen de explotación comercial, lo - cual resulta ser extraordinariamente grave pues consigna en - favor de comerciantes bienes del dominio público de la Na - ción"; (64) ante lo cual señalo que la gravedad del régimen de explotación comercial radica exclusivamente en el incumplimiento de las obligaciones que la propia Ley establece para -

(64) Ibidem, pág. 17.

las Secretarías de Estado con funciones específicas de regulación y control sobre la radiodifusión, ya que como está expresado con abundancia líneas arriba, es perfectamente lícito - que el concesionario obtenga un lucro del establecimiento y explotación de una concesión.

Califica de inexacta, inoperante y ajena a la radio y a la televisión la noción del supuesto carácter de inaplazabilidad de las necesidades que tales medios de difusión debe atender, olvidando -a mi parecer- que si la propia Ley y el Reglamento respectivo atribuyen a la radiodifusión cuatro funciones sociales: La cultural, la informativa, la recreativa y la comercial, de éstas, por lo menos las dos primeras son a todas luces inaplazables en el mundo actual y fundamentalmente en un país como el nuestro en que la educación y la cultura -pese a ser objeto de cuantiosas partidas en el presupuesto nacional- no arrojan los resultados esperados, pues según el titular de la SEP del sexenio pasado, Licenciado Jesús Reyes Heróles, "había cerca de seis millones de iletrados, de 15 o más años de edad; quince millones que no concluyeron la primaria, y siete millones que no terminaron la secundaria. Estos 28 millones de mexicanos representan el 38.8% del total de la población del país. Es decir, más de la tercera parte". (65) Ante tal situación, ¿puede considerarse aplazable la función educativa y cultural de la TV?

(65) Ibarra, Ma. Esther. "El Avance Educativo del Sexenio Pasado, Sólo en Estadísticas", Revista Proceso, 28 de marzo de 1983, No. 334, pág. 18, México, D. F. México.

Asimismo, si universalmente la información es primordial para el actuar decisorio, y si en general se atribuye a la televisión nacional de mayor cobertura los patrones enajenantes y extranjerizantes, así como la carencia de información o la misma "desinformación" -de aspectos económicos, sociales, cívicos, políticos, etc.- que nos aglutina en una masa conformista, creyente de rumores, consumista, apolítica y en general apática, ¿es aplazable que la teledifusión satisfaga la necesidad colectiva de información de dichos aspectos?

Y más aún, ¿sería aplazable que los gobernados fueran informados respecto a hechos trascendentales (como ha ocurrido en este país) tales como devaluación de la moneda, alzas en los precios de los energéticos, de los alimentos básicos, etc., e incluso tan graves como la suspensión de garantías individuales, o la misma declaración de guerra? ¿Habría algún otro medio de información que supera las calidades de cobertura, simultaneidad, inmediatez y en general eficacia, que los canales de la radiodifusión? Y por otro lado, cuando llegado el caso de un siniestro o catástrofe de grandes proporciones ¿ha habido algún otro medio que alerte en forma colectiva tan rápidamente, que prevenga, manifieste medidas de seguridad, instruya sobre dispositivos y planes de emergencia?

En mi opinión las respuestas a las interrogantes anteriores obligan a considerar como necesidad inaplazable las funciones sociales que la TV debe cumplir, y consecuentemente, a partir de esta capital consideración, me inclino por -

afirmar que la televisión y la radiodifusión en general, constituyen un servicio público. Aseveración que confirmo a raíz de la definición que he propuesto para el servicio público.

Fundamentado lo antes dicho, sólo queda por esclarecer si la TV puede relacionarse con el campo del Derecho Social, entendiendo por éste "aquel conjunto de normas jurídicas que propenden a enaltecer la dignidad humana de las personas". (66)

La noción de derechos sociales surge en Europa como un bloque que hace frente a la noción de derechos individuales irrestrictos. Jacques Doublet obtiene una síntesis que comprende las causas determinantes para el nacimiento de estas nuevas garantías: "...los efectos múltiples de una industrialización creciente; el desarrollo de las ideologías socialistas; el crecimiento demográfico que conoció la Europa industrial en el siglo XIX; la profundidad de las crisis económicas con la agravación de la condición proletaria; el desarrollo de la acción sindicalista y de la acción de los partidos socialistas". (67)

Edgar Bodenheimer señala "...el gobierno puede conceder a los ciudadanos ciertos derechos a disfrutar de servi -

(66) Cfr. Trueba Urbina, Alberto. Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada, 1979, 40a. edición, Editorial Porrúa, S. A., pp. 21-22, México, D. F. México.

(67) Apud Limón Rojas, Miguel. Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano, Tomo I, 1979, Manuel Porrúa, S. A., pp. 207-208, México, D. F. México.

cios públicos establecidos para su bienestar y su protección frente a los azares de la vida... Tales derechos pueden llamarse sociales porque su realización depende de modo preponderante de la actividad, buena voluntad e iniciativa de la sociedad organizada y de sus funcionarios... Sólo un gobierno que controle todos o al menos la gran mayoría de los recursos económicos del país, puede estar en situación de asegurar la satisfacción plena de esos derechos". (68)

En consecuencia, aunque tradicionalmente se ha considerado como Derecho Social lo relativo al trabajo y a la seguridad social (artículo 123 Constitucional), a la propiedad agraria (artículo 27 Constitucional), a la educación (artículo 3o. Constitucional), dados los presupuestos del enunciado de Bodenheimer, considero que el contenido de las transmisiones televisivas en nuestro país inciden el área del Derecho Social y en ese mismo sentido se pronuncia Miguel Limón Rojas: "En su origen los derechos sociales aparecen dotados esencialmente de contenido económico -derecho al trabajo, derecho al salario, derecho a la jornada máxima, etc.- Progresivamente su dimensión social los conduce hacia su significado político para admitir así nuevo contenido -derecho a la educación, derecho a la información, derecho a la comunicación, derecho a la participación política-. Este será el perfil con el cual subsisten en nuestros días, representando ga-

(68) Bodenheimer, Edgar. Teoría del Derecho, 1974, 4a. edición, Fondo de Cultura Económica, pp. 35-37, México, D. F. México.

rantías fundamentales para la sociedad en su conjunto". (69)

Afirmación ésta que aún se subraya si consideramos - que el fundamental derecho del hombre es la libertad, que referida a los canales de radiodifusión alcanza su mayor importancia, cuantitativa de hecho y cualitativa como ideas; es decir, la radiodifusión constituye el medio por el cual los gobernados pueden y deben estar informados sobre los aspectos - de la vida pública, ya que sólo del conocimiento puede derivar la acción volitiva. Pues como el propio Limón Rojas afirma: "Estar informado es conocer y en consecuencia encontrarse en aptitud de opinar, decir, actuar. La expresión libre - de la voluntad del pueblo supone un amplio conocimiento de la cosa pública. La expresión de la voluntad libre, aún cuando existen procesos para ello, es tan solo una ficción cuando esta voluntad no se encuentra informada, cuando no conoce. La - voluntad sin conciencia no es tal". (70)

Precisamente en los conceptos anteriores se encuentra el dintel con el derecho a la información, cuestión acerca de la cual la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación en América Latina y el Caribe, celebrada en San José, Costa Rica, del 12 al 21 de julio de 1976, con el patrocinio de la UNESCO, recomienda:

"1. Que los gobiernos de los países de América Lati

(69) Limón Rojas, Miguel. Op. cit., pág. 228.

(70) Ibidem, pág. 237.

na y el Caribe reconozcan la existencia del derecho a la comunicación como una institución - que deriva del derecho universal de libre expresión del pensamiento en sus aspectos de acceso y participación.

2. Que la UNESCO propicie a la mayor brevedad posible la realización de reuniones de juristas profesionales y científicos de la comunicación, - tendientes a lograr una definición jurídica y - la estructuración de los principios del derecho de la comunicación". (71)

De lo anterior, que la televisión en su contenido se relacione con el Derecho Social, principalmente a través de - los conceptos vertidos sobre el derecho a la información.

(72) Cfr. Ilet, La Noticia Internacional, Instituto Latinoamericano de Estudios de la Comunicación, 1977, pág. 82, México, D. F. México - co. Apud Acosta Romero, Miguel. Op. cit., pp. 238-239.

C A P I T U L O I V

LEGISLACION ESPECIFICA APLICABLE

Como ya ha quedado descrito anteriormente, la televisión nació como un fenómeno técnico, un revolucionario avance tecnológico que asombró al hombre de la alborada del presente siglo, quien vio en tal artefacto electrónico la realización de una página de ciencia ficción y un reto permanente para su perfeccionamiento, iniciándose así una veloz carrera de mejoras y avances técnicos que en menos de un siglo la han expandido a casi la totalidad del planeta, bastando el oprimir un botón para recibir información, entretenimiento, cultura, - etc., originados lo mismo a distancias más o menos cercanas - que en los más recónditos confines del universo.

De tal suerte que el vertiginoso desarrollo de la televisión ha ido disminuyendo nuestra capacidad de asombro, - pues bástenos recordar cómo en agosto de 1969 las personas se arremolinaban frente a los televisores para ver las primeras imágenes desde la superficie lunar y ahora es común e indiferente que los telerreceptores nos ofrezcan imágenes extraterrestres sin que ello nos cause la menor extrañeza.

Sin embargo la técnica televisiva desbordó las estructuras sociojurídicas que ella misma originó, pues en su nacimiento no se visualizó como un verdadero medio de comunicación que podría influir en la conducta del hombre en sus hábitos, costumbres, e incluso provocar profundos cambios sociales; no se le estimó como medio de influencia, de persuasión,

de manipulación o poder político; es decir su veloz carrera - dejó atrás las normas que deben regirla y que por sí misma - hizo necesarias.

En estricto sentido, la legislación específica aplicable a la televisión está contenida en la "Ley Federal de Ra dío y Televisión" y en el "Reglamento de la Ley Federal de Ra dío y Televisión y de la Industria Cinematográfica, Relativo al Contenido de las Transmisiones en Radio y Televisión".

No obstante lo anterior, existen otros preceptos legales que rigen para la televisión y que están enmarcados en la Ley de Vías Generales de Comunicación, habida cuenta de - que la radiodifusión en sus inicios tuvo que compartir las - normas reguladoras de la telegrafía y la radiotelefonía, y to da vez que dicho cuerpo normativo contempla a la televisión - como una vía general de comunicación.

Por otro lado, con el devenir del tiempo y el desa - rrollo de la industria televisiva, el Estado ha promulgado - otros varios lineamientos específicos, de los que sobresalen los siguientes: Acuerdo Presidencial por el que se autoriza a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a expedir nue vos títulos de concesión a los actuales concesionarios en materia de radio y televisión; Acuerdo Presidencial por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a - recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de ra dío y televisión, el pago de impuestos que se indica, con algunas modalidades; Acuerdo Presidencial 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; Reglamento Interior de - la Secretaría de Gobernación que crea a la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía; y el Decreto por el que se crea el Instituto Mexicano de Televisión (IMEVISION).

A) DISPOSICIONES LEGALES PREVIAS A LA LEY DE LA MATERIA

En el primer capítulo asenté que la historia de la - televisión corre paralelamente a la de la radio y que entre - ambas existen semejanzas notables; sin embargo, al referirme en el presente enunciado al surgimiento de la legislación es- pecífica aplicable a la TV, estimo que no sería válido tomar como punto de partida la primera transmisión de la televisión concesionada, llevada a cabo en nuestro país el 10. de sep - tiembre de 1950 con el cuarto informe de Gobierno del enton - ces Presidente de la República Licenciado Miguel Alemán, pues debemos remontarnos al momento histórico en que la industria de la radiodifusión mexicana inició su consolidación, a par - tir de la última década del Porfiriato, época en que ya exis - tía la ingerencia del capital extranjero en nuestro país.

Cabe aclarar que si pretendemos hacer una rigurosa - enumeración cronológica de los preceptos legales que se han - ocupado de la radiodifusión primero, y despues de la televi - sión, tendremos que partir del momento histórico en que el Es

tado, dentro de un régimen de Derecho, adquiere facultad para legislar específicamente sobre las vías de comunicación y tal suceso ocurre al ser promulgada la Carta Magna en 1857 que, - en su artículo 72-XXII, otorga al Congreso de la Unión facultad "para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos", lo cual implica que se excluye a las Legislaturas de los Estados (entidades federativas) de tal facultad, ya que el artículo 117 del citado ordenamiento establecía que "las facultades que no estén expresamente concebidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados"; preceptos ambos que prevalecen en nuestra vigente Constitución Política, respectivamente en el artículo 73-XVIII y 124. De donde se desprende que la orientación legislativa en materia de vías de comunicación se atribuye con exclusividad al Congreso de la Unión, criterio que queda confirmado con la parte relativa del dictamen de la Segunda Comisión Legislativa del Congreso Constituyente de 1917, que dice: "La fracción XVII se refiere a vías de comunicación, que por su naturaleza son federales...etc.". (72)

La primera Ley de Vías Generales de Comunicación fue la del 4 de junio de 1888 -pero no se ocupó de las instalaciones radioeléctricas- y en octubre de 1916 el Presidente Venustiano Carranza reglamentó la radiotelegrafía. Antecedentes ambos que explican por qué la radiodifusión aparece desde

(72) Fernández, José Luis. Derecho de la Radiodifusión, 1960, Editorial Olimpo, México, D. F. México, pp. 139-140.

teamericana, aclarando que no se pretende competir con el Estado en la transmisión de mensajes particulares, sino sólo propagar noticias, conciertos, etc., con lo que se cooperará en la reconstrucción económica y social del país; la obligación del solicitante de proporcionar receptores a escuelas oficiales del país; el término de 15 años para la concesión; la aceptación de la absoluta vigilancia de un interventor de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; el permiso para manufacturar y vender receptores (ratificando inmediatamente después que el ideal a seguir es el norteamericano); y el compromiso de someterse a los futuros reglamentos que expida el gobierno.

Ante el silencio administrativo, la Compañía Radiotelefónica Nacional, representada por los señores Atenodoro Herrera e Isauro Mendizábal, presentó un mes después otro proyecto y posteriormente modificaciones a este último: Renuncia a la concesión exclusiva para dar servicio de radiodifusión y venta de aparatos, por contravenir al artículo 28 Constitucional; reducción a 10 años del plazo solicitado para la concesión; y el compromiso de instalar una fábrica de aparatos receptores que proporcione al país una nueva fuente de trabajo, para lo cual se solicita una tarifa arancelaria protectora y se propone al gobierno la asociación a su empresa, ofreciendo el 20% de utilidades brutas a partir del tercer año del funcionamiento de la fábrica, además de efectuar el depósito que el gobierno fijare como necesario para la operación.

Continuó el silencio administrativo, entre otras cosas motivado por otras diversas solicitudes, como la del señor Luis G. Coindreau.

El 28 de septiembre de 1922 la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos envió al Presidente Alvaro Obregón una carta que se encuentra incompleta en el Archivo General de la Nación, pero cuyo contenido consta en resumen junto al expediente: "Confederación de Cámaras Industriales-Ciudad-Contestando-telegrama del señor Presidente. Fecha 28 de septiembre de 1922. Le manifiestan que al ocurrir a él para el asunto de la instalación de una red de teléfonos inalámbricos en la República. Se vieron obligados por la contestación que obtuvieron por parte del Director de Telégrafos Nacionales el 19 de septiembre pasado. Tenía tales términos que parece debieran desistir esa confederación de todo intento de impulsar esa obra que tanto beneficiará la vida económica del país. Explican que varias empresas confederadas de esa Institución y algunos particulares han estado gestionando y obteniendo permisos para establecer telefonías inalámbricas y esa Confederación trata de unir los esfuerzos para evitar que se ensayen diversos sistemas, que se establezcan varias centrales en esta capital, y obtener que se haga más extensivo el radio de alcance y que se eviten las transferencias inevitables y que desalienten consiguientemente a los tantos ensayos. Esto retardaría el advenimiento el auxilio que supone ese medio de comunicación para la vida económica de la industria del país. No tiene esa Confederación interés

ninguno en patrocinar la formación de la empresa que explota tal red ni pide concesión ni exclusiva alguna. Sólo ofrece al gobierno su influencia como asociación para que cuanto antes el país cuente con ese adelanto de la ciencia. Dentro de su misión vigilan por coordinar el esfuerzo individual en acción común y organizada. Esperan que el señor presidente con su índole de progreso así lo vea y por eso acuden a él antes de abandonar la idea". (73)

El 13 de octubre de 1922 el General Alvaro Obregón - recibió un proyecto-solicitud firmado por el señor Luis G. Coindreau, el cual estaba dirigido al Secretario de Comunicaciones y Obras públicas, señor Amado Aguirre y que ofrecía mayores beneficios al Estado que el de los señores Herrera y Mendizabal y que probablemente le fue presentado al Presidente en forma personal. Se formuló un cuadro comparativo entre los escritos de los señores Herrera y Menizabal y de Luis G. Coindreau, que fue el siguiente:

HERRERA Y MENDIZABAL

-12 estaciones radiadoras.	-14 estaciones radiadoras.
-3 años para terminar la instalación de las estaciones radiadoras.	-2 años para el mismo objeto.
-Ceden gratuitamente al Gobierno	-Ceden en las mismas condiciones.

(73) Ad litteram, según material del Archivo General de la Nación. Ramo Obregón-Calles. Exp. 803-R -21. Apud. Velázquez Estrada, Rosalía. "El Estado y la Radiodifusión". Revista Connotaciones, - 1981, Ediciones el Caballito, pp. 83-84, México, D. F. México.

bierno 160 aparatos receptores.

-Piden 3 años para el establecimiento de una fábrica para la manufactura de los aparatos que vendan a sus suscriptores, contándose dicho plazo desde la fecha de la firma del contrato.

ciones 270 receptores.

-Para el mismo objeto solicítase 2 años contados en la misma forma.

Aparentemente el General Obregón no consultó con el señor Aguirre y firmó a nombre de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas un contrato fechado el 13 de octubre de 1922 con el señor Luis G. Coindreau.

El Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas recibió un telegrama del Presidente, fechado el 14 de octubre de 1922, cuyo texto es: "Estimaré a usted se sirva suspender todo trato, relativo radiotelefonía, con señores Herrera y Mendizabal, pues ha presentarse nuevas proposiciones". (74)

El contrato Coindreau-SCOP contenía 23 cláusulas, de cuyo contenido destaca lo siguiente: El derecho del Estado a censurar las transmisiones contrarias a sus intereses o a las leyes vigentes en el país, así como a inspeccionar las instalaciones y su funcionamiento, y adquirir la estación terminado el plazo del contrato; por su parte el concesionario tenía obligación de instalar una fábrica de aparatos radiotelefóni-

(74) Ibidem, pp. 84-85.

cos y una escuela especializada en radiotelefonía atendidas - por mexicanos, además de otorgar a la SCOP el 20% de la venta de los aparatos.

El contrato Coindreau-SCOP nunca tuvo vigencia por - motivos desconocidos y lo mismo ocurrió con el proyecto de He rrera y Mendizabal, así como el del señor Heliodoro Dueñas. (75)

Desde los inicios del gobierno de Alvaro Obregón los radioaficionados ya transmitían mensajes (parece ser que la - primera radiotransmisión en el país la hizo el Doctor Adolfo Gómez Fernández el 27 de septiembre de 1921) (76) y para junio de 1922 constituyen la Liga Nacional de Radio que busca el in - tercambio de experiencias. Hacia 1923 continúa el auge de la radiodifusión, ahora ya de manera comercial: La Casa del Ra - dio, fundada por Raúl Azcárraga Vidaurreta, quien se asoció - con Felix F. Palavicini al periódico "El Universal" bajo las siglas C.Y.L.; la emisora J.H. que tiempo después originara - la C.Y.B., de la Compañía Cigarrera Buen Tono (actualmente - X.E.B.).

La primera Feria del Radio tuvo lugar durante dos se - manas a partir del 16 de junio de 1923 en que fue inaugurada por el Presidente Obregón y miembros de su Gabinete, en los -

(75) Ibidem, pág. 86.

(76) Datos extraídos de la Tesis Profesional de Felipe Gálvez Cancino so - bre la Primera Década de la Radiodifusión Mexicana, Facultad - de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, noviembre de 1975. Apud. Fernández Christlieb, Fátima. "La Industria de Radio y - Televisión". Revista Nueva Política, 1976, Vol. 1, No. 3, Dis - tribuidor Fondo de Cultura Económica, pág. 238. México, D. F.

patios del antiguo Palacio de Minería. El evento "tuvo gran éxito, "en ella instalaron vistosos pabellones la estación C.Y.Z., la transmisora experimental de los establecimientos fabriles y militares y la estación acabada de adquirir por la Secretaría de Guerra y Marina...". "Se obsequiaba a los asistentes un refresco gaseoso embotellado llamado 'Radio'...". "La radiofiebre se extendía por todas partes, infiltrándose en las esferas gubernamentales. El 25 de junio de aquel 1923 el Presidente de la República resolvió favorablemente un ambicioso proyecto que le fue presentado por Don Ramón P. Dene gri, Subsecretario de Agricultura encargado del despacho, para establecer grandes transmisoras en Monterrey, Chihuahua, - Hermosillo, México, Guadalajara y Mérida". (77) Y aunque no se llevó a cabo, denota el interés de la radiodifusión mexicana en aquel año, durante el cual surgió también la C.Y.A., la C.Z.A., la C.Z.Z., primeras concesiones otorgadas por el Estado mexicano, cuyas características son distintas de las del contrato Coindreau-SCOP, lo que queda ejemplificado con el análisis comparativo del Permiso número 24 CYL, fechado en 1926. (78)

El citado permiso posibilita al radiodifusor a transmitir conciertos, noticias de interés general (la excepción -

(77) Mejía Prieto, Jorge. Historia de la Radio y la T.V. en México. 1972. Editores Asociados, S. de R. L. México, D. F., pp. 28-29.

(78) Velázquez Estrada, Rosalía. "El Estado y la Radiodifusión". Revista Connotaciones. 1981, Ediciones El Caballito, México, D. F. México, pp. 86-88.

de las que sean peligrosas para la seguridad del país, el orden público o atentarias a las buenas costumbres) y conferencias científicas y literarias (cuando la estación se clasificaba como comercial se permitía la transmisión de anuncios). En el contrato Coindreau-SCOP el concesionario se comprometía a transmitir ocho horas diarias (en contraposición al hecho - de que la C.Y.L. y la C.Y.B. transmitían dos veces a la semana un promedio de dos horas nocturnas, pues el Estado no le exigía más) en las que emitiría conciertos, conferencias científicas, artísticas o literarias, noticias varias, cotizaciones de bolsa, discursos parlamentarios o forenses, entretenimiento, anuncios (conjuntando así el aspecto comercial con el meramente cultural o informativo) y clases escolares (obligación que no establecía el Estado en los permisos otorgados).

Además en el contrato Coindreau-SCOP el concesionario tenía las siguientes obligaciones adicionales: Prestar a la Dirección General de Telégrafos el uso de sus instalaciones sin cargo alguno durante el tiempo que se utilizara la estación; donar e instalar a título gratuito radiorreceptores y magnavoces; así como instalar una fábrica de radiorreceptores con su respectiva escuela con personal mexicano. La SCOP participaría del 20% de los ingresos brutos por la venta de aparatos y por las tarifas que se cobrasen a los poseedores de radiorreceptores.

El primer antecedente de la actual Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión surge como consecuencia de la Liga Central Mexicana de Radio que agrupó hacia

1923 a la Liga Nacional de Radio, al Club Central Mexicano de Radio y al Centro de Ingenieros, y que se ocupó inicialmente en presentar proposiciones detalladas para reglamentar jurídicamente la radiodifusión, ya que los precursores de la radio-comunicación practicaba con equipos contruidos por ellos mismos en la mayoría de las veces, ajenos a cualquier control del Estado. Esta agrupación intentó regular la asignación de frecuencias a las radioemisoras así como sus horarios de transmisión, pero en todo caso requería la sanción del Estado para adquirir obligatoriedad.

Así fue como el 9 de mayo de 1923 se presentó un proyecto para la reglamentación de las comunicaciones radiotelefónicas al entonces Presidente de la República, General Alvaro Obregón y que no obra en el Archivo General de la Nación; pero se le menciona en una carta incompleta que precedía al proyecto, de cuya lectura se observa que fue el propio Presidente de la República, quien ordenó y autorizó a la citada Liga la elaboración de dicha reglamentación que tenía por objeto "conciliar los intereses privados y los generales en materia tan importante". (79)

El reglamento propuesto contenía varios capítulos, - el primero con un solo artículo relativo a la libertad que tenía todo individuo de poseer un aparato receptor en tanto con-tara con el permiso de Comunicaciones y Obras Públicas.

Catorce artículos integraban el capítulo referente a

(79) Cfr. Velázquez Estrada, Rosalía. Ibidem, pp. 88-90.

los requisitos técnicos para instalar las radiodifusoras, la clasificación de éstas y los derechos y obligaciones del radiodifusor.

Entre los requisitos están los siguientes: Autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas a la solicitud que deberá contener el nombre de los operadores técnicos, el domicilio de la estación, su potencia, longitud de onda y horarios de transmisión, su clasificación (si es el gobierno, comercial, de servicio público o de aficionado). Además enumera las causas por las que podía suspenderse temporal o definitivamente el permiso otorgado a los radiodifusores: Por razones del Estado, específicas en el artículo 11 en que se reconoce el derecho del Ejecutivo de cancelar las estaciones en casos de guerra contra naciones extranjeras, mediante indemnización; por violación al artículo 18 que prohíbe el uso de palabras obscenas; o por suspender injustificadamente su funcionamiento durante 15 días consecutivos.

De este proyecto cabe señalar que lo que destaca son:

- a) Un indubitable interés comercial del radiodifusor como puede desprenderse del precepto en que se proponía que las estaciones del gobierno no efectuaran ningún tipo de transmisión entre las 19 y las 22 horas, mientras que las estaciones comerciales podrían hacerlo todos los días a cualquier hora;
- b) Una mínima importancia al Estado en función del

radiodifusor;

c) Y una escasez de obligaciones a cargo de éste.

Las definiciones que aporta el texto del proyecto no son muy aceptadas, pues conceptúa a las estaciones de gobierno como aquellas dedicadas especialmente a "servicios oficiales", sin que en ningún momento aclare que se entiende por dichos servicios oficiales provocando con ello confusión entre estas estaciones y las de servicio público. "Vgr. la estación CZE de la Secretaría de Educación Pública es una estación del gobierno y al mismo tiempo es una estación de servicio público. También está el caso de la estación CYB de la fábrica cigarrera El Buen Tono, que tiene como fin la propaganda de sus cigarros, pero según la definición que se da como estación comercial (estaciones comerciales son las que transmiten mensajes privados mediante remuneración) no entraría en esta clasificación, ya que no se le remuneraba por mensajes privados, por lo que se clasificaría al igual que la estación CZE dentro de las de servicio público". (80)

El Estado sólo tomó en consideración los aspectos contenidos en este proyecto y se inspiró esencialmente en el Acuerdo Presidencial de Carranza sobre la reglamentación de la Radiotelegrafía del 19 de octubre de 1916 (publicado en el Diario Oficial del 31 de octubre de ese año), de tal forma que en septiembre de 1923 se publicó el reglamento radiofónico realizado por el gobierno, sujetando la instalación y fun-

(80) Fernández Christlieb, Fátima. Op. cit., pág. 247.

cionamiento de radioemisoras a la solicitud previa del permiso respectivo y otorgando plazo, a las radioemisoras ya en operación, para recabar el citado permiso mediante solicitud a la Dirección de Telégrafos Nacionales, Departamento Radio-técnico, expresando los datos técnicos requeridos, so pena de clausura y multa. Además estableció que el solicitante debía comprobar ser mexicano y pagar una cuota diferencial en base a la potencia de transmisión y a la longitud de onda de su frecuencia.

Los operadores tendrían que someterse a examen ante la propia Secretaría de Comunicaciones. Y más aún, los poseedores de radiorreceptores quedaban obligados a pagar cinco pesos por la expedición del permiso correspondiente, lo que obstaculizó el mercado de dichos aparatos y motivó que las tiendas comerciales ofrecieran en la compra del aparato la tramitación del citado permiso, cuya vigencia finalizó el 31 de diciembre de 1925.

Días después la Liga Mexicana de Radio consiguió algunas aclaraciones y reformas favorables al radiodifusor: Reducción de un 50% en las cuotas establecidas, aclaración de que el otorgamiento del permiso era a título precario (es decir de breve duración) y prohibición a los radioemisores para dar mensajes particulares, pues de hacerlo se competiría con el Estado y se atentaría contra el artículo 28 Constitucional que preserva el monopolio en favor del Estado para la explotación del servicio público de correspondencia por medio de las

comunicaciones eléctricas. (81)

El crecimiento radiofónico cobró tal importancia que llegó a preocupar a los legisladores su reglamentación, y habida cuenta de la importancia de tal medio de comunicación, - así como del insuficiente reglamento expedido por Carranza - (por el simple transcurso del tiempo ya muy limitado en varios aspectos y básicamente incapaz de preservar el monopolio del Estado en materia de radiodifusión), el 21 de diciembre de 1925 se discutió en la Cámara de Diputados "La Iniciativa de Ley con el fin de que se faculte al Ejecutivo de la Nación para expedir la Ley de Radiocomunicación en la República, la cual intentaba definir las obligaciones de las radioestaciones, regular la expedición y revocación de permisos y concesiones, así como fijar las tarifas por trabajos de inspección, revisión, expedición de permisos y autorizaciones.

Al ser unánimemente aprobada el 5 de enero de 1926, el Congreso autorizó al Jefe del Ejecutivo Federal para que dentro del término de tres meses expidiera la Ley de Radiocomunicación y de esta manera el Presidente Plutarco Elías Calles decretó la Ley de Comunicaciones Eléctricas, el 24 de abril de 1926, constituida por nueve capítulos y 91 artículos relativos a los sistemas telegráficos, radiotelegráficos, telefónicos, radiotelefónicos y cualquier otro sistema de transmisión, recepción de sonido, signos o imágenes.

En el lustro siguiente las estaciones de radio empe-

(81) Velázquez Estada, Rosalía. Op. cit., pág. 91.

zaron a proliferar en toda la República y con el establecimiento de la XEW en 1930 la radiodifusión abarcó casi todo el país. Es importante señalar que en 1922 México contaba con trece emisoras de radio experimentales, mientras que en los Estados Unidos funcionaban ya 400 mil radiorreceptores y el gobierno había otorgado 250 permisos para transmisiones comerciales, (82) situación que obligó a la RCA (Radio Corporation of America, empresa resultante al adquirir la General Electric la participación inglesa que existía en Marconi) a fomentar la radio comercial en nuestro país. Tal vez ello explica por qué el acta constitutiva de "La Voz de la América Latina desde México" consigne como accionista mayoritario a la Compañía México Music Co., aportando 3,500 de las 4,000 acciones que integraban su capital social, representando en 1931 por 320 mil pesos oro nacional, (83) y también por que la XEW desde entonces ha mantenido nexos con la cadena National Broadcasting Corporation, división radiofónica de la corporación RCA.

También en el lustro siguiente, el 29 de agosto de 1931, surgió la "Ley de Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte", cuyo título, tras un año de vigencia, se acortó a "Ley de Vías Generales de Comunicación", del 29 de agosto de 1932.

(82) Ibidem, pp. 88-93.

(83) New York World Telegram Corp. The World Almanac, 1969. New York, 1969, pág. 62. Apud. Fernández Christlieb, Fátima. Loc. cit. pág. 243.

Durante el período de Abelardo L. Rodríguez fue expedido el Reglamento del Capítulo VI, del libro Quinto, de la Ley de Vías Generales de Comunicación (dedicado a la radiodifusión), propiciando la expansión comercial de ésta. Bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas, el 23 de diciembre de 1936 se promulgó el primer Reglamento de las Estaciones Radioeléctricas Comerciales, Culturales y de Experimentación Científica y de Aficionados; y ese mismo año, el 18 de agosto, la Ley de Cámaras de Comercio e Industria que dio pauta al surgimiento de la Asociación Mexicana de Estaciones Radiodifusoras, agrupando a los empresarios de la radiodifusión y que fue protocolizada el 23 de febrero de 1937, constituyendo el primer organismo formal integrado en cumplimiento de una disposición legislativa, predecesor de la actual Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, acerca de la cual ya se anotó que el primer antecedente fue la Liga Central Mexicana de Radio. (84)

Posteriormente, el 30 de diciembre de 1939 Lázaro Cárdenas promulgó la Ley de Vías Generales de Comunicación que entró en vigor desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de febrero de 1940 y que al igual que sus antecesoras reguló los aspectos técnicos de instalación, transmisión y operación de las radiodifusoras, aspectos contemplados en su Libro Quinto "Comunicaciones Eléctricas", Capítulo VI "Instalaciones Radiodifusoras, Comercia-

(84) Cfr. Fernández Christlieb, Fátima. Loc. cit., pp. 243-244.

les, Culturales, de Experimentación Científica y de Aficionados" (artículos 406 a 415).

Durante la siguiente década en que la radio alcanzó su mayor desarrollo en todos aspectos, la legislación quedó - considerablemente a la zaga, pues sólo hubo algunas reformas o adiciones a las disposiciones vigentes, entre ellas el Reglamento de las Estaciones Comerciales, Culturales, de Experimentación Científica y de Aficionados, que según su artículo V Transitorio abrogó al Reglamento anterior, siendo puesto en vigor durante el período presidencial de Manuel Avila Cama - cho, el 29 de mayo de 1942.

B) LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION
Y REGLAMENTO CORRESPONDIENTE

El surgimiento de la televisión comercial en 1950 - originó la necesidad de una legislación que tuviera aplica - ción particular al novísimo medio electrónico de comunica - ción, pero hubo de transcurrir casi otra década para que - ello fuera posible. (85)

No obstante, en 1955 el Presidente Adolfo Ruiz Corti - nes expidió un Decreto estableciendo cierto control guberna -

(85) Sobre los datos de contenido histórico. Cfr. Noriega, Luis Antonio - de y Leach, Frances. Broadcasting in México, 1979, Routledge & Kegan Paul, Ltd. Londres, Inglaterra.

mental sobre las transmisiones en radio y televisión a través de la intervención y supervisión del Estado, especificando - que los gastos que originara deberían ser cubiertos por el - concesionario. (86) Y ya desde el 12 de julio de 1954 el Diputado Juan José Osorio Palacios había presentado a la H. Cámara de Diputados su iniciativa conteniendo un proyecto de - Ley Federal de Radiodifusión, según se desprende de la Exposición de Motivos del Proyecto que originó finalmente la Ley Federal de Radio y Televisión, la cual entró en vigor el 19 de enero de 1960; legislación específicamente aplicable a la radio y a la televisión, no sólo en sus aspectos técnicos, sino también -aunque escasamente- en aquella parte fundamental - relativa a su contenido, que desde hacía por lo menos 30 años se había hecho necesaria. Tal Ley, según su artículo 2o. - Transitorio derogó al Capítulo VI del Libro Quinto de la Ley de Vías Generales de Comunicación, con excepción de lo relativo a instalaciones de aficionados, consignando en su artículo 406, el cual establece que las instalaciones de aficionados - se autorizarán exclusivamente para iniciarse en la técnica y en la práctica de los sistemas de radiocomunicación, por simple entretenimiento y sin interés pecuniario alguno. Los permisionarios de estas estaciones no gozarán de las franquicias de esta Ley.

Sobresale la nueva legislación porque atribuye a la radiodifusión una función social y cultural que determina y -

(86) Cfr. Fernández Christlieb, Fátima. Op. cit., pp. 247-248.

regula, rebasando en mucho las limitantes impuestas por la es casa normativa que regía tal industria, hecho que se reconoce en la Exposición de Motivos ya citada: "Hasta el momento, la radiodifusión mexicana está regulada por los trece artículos del Capítulo VI de la Ley de Vías Generales de Comunicación; reformada en su parte relativa por decreto de 30 de diciembre de 1950 y de la que se deriva el Reglamento en vigor, que con sidera a la propia radiodifusión simplemente como una vía de comunicación, asimilándola a los sistemas de comunicación y - transporte e ignorando la misión de orientación social y de - contribución cultural que le corresponde cumplir. Se estimó, por lo tanto, que la legislación que regula esta importante - actividad de interés público, debe ser especial y autónoma y contemplar íntegramente los complejos factores que convergen en su función así como los particulares aspectos que revis - ta".

"La Comisión estimó conveniente realizar su estudio detenido y completo de la materia, y, convencida de la urgencia de que México cuente con una Ley de Radio y Televisión, - se entregó a la tarea de elaborar, con la Comisión de Estu - dios Legislativos, el proyecto que somete a la consideración de vuestra soberanía, después de haber hecho una amplia aus - cultación por medio de consultas públicas en que se escucha - ron los puntos de vista de los sectores oficiales y privados, por su íntima conexión con las actividades radiofónicas así - como por su experiencia, estaban en capacidad de brindar apo^u taciones valiosas".

"La industria de la radiodifusión por muchos años - clamó por la falta de esa legislación, tanto más cuanto que - las normas contenidas en la Ley de Vías, son todas ellas enca- minadas a regular verdaderos servicios públicos y así lo esta- blece expresamente en múltiples preceptos, cuyo régimen le re- sultaba inadecuado a la radiodifusión y le imponía muchos con- troles y restricciones artificiales e innecesarias. (87)

El mandatario bajo cuya presidencia cobró vida la re- ferida Ley, Licenciado Adolfo López Mateos, en su segundo in- forme de gobierno expresó lo siguiente:

"La libre manifestación de las ideas es uno de los - pilares más firmes de la democracia. De acuerdo con este - principio, el 19 de enero entró en vigor en México la Ley Fe- deral de Radio y Televisión, que cumple una misión social al - poner la libertad de informar y de transmitir imágenes e - ideas, dentro de normas jurídicas que garantizan el ejercicio de este indeclinable derecho humano.

Consideramos que los pueblos con mayor conciencia cí- vica demuestran que el respeto a la Ley nace del responsable ejercicio de la libertad. En nuestra Ley no existe inquisi- ción ni censura previa, pero impone el deber y la responsabi- lidad de que estos instrumentos de divulgación, tan delicados y poderosos, sean utilizados con altura de ideales y propósi- tos".

Del análisis integral de la totalidad de los precep-

(87) Apud Fernández, José Luis. Op. cit., pp. 146-147.

tos contenidos en ella, sobresalen los siguientes aspectos - fundamentales que -con objeto de redondear el presente apartado- simplemente enumerará por considerarlos los más destacados (reservándome su examen detallado para el análisis jurídico correspondiente):

- Se establece el dominio directo de la nación sobre el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas, aclarando que dicho dominio es inalienable e imprescriptible.
- Asigna a la radio y a la televisión una función y - considera a ambas como actividades de interés público, por lo que corresponde al Estado la protección y vigilancia necesarias para el debido cumplimiento de tal función.
- Obliga al Ejecutivo a promover la transmisión de - programas de divulgación con fines de orientación social, cultural y cívica.
- Determina la jurisdicción federal en todo lo relativo a la radio y a la televisión.
- Separa la competencia de las Secretarías de Estado involucradas en la radiodifusión, precisando las facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de la Secretaría de Gobernación, de la Secretaría de Educación Pública y de la de Salubridad y Asistencia.
- Fija las directrices para el otorgamiento de concesiones y permisos, así como para su transmisión ju-

rídica, y especifica las causas de nulidad, caducidad y revocación.

- Deja en plena libertad a las estaciones para fijar sus tarifas por concepto de transmisión de publicidad.
- Garantiza que no se ejerza censura previa a las transmisiones.
- Obliga a las estaciones a efectuar transmisiones de carácter educativo, cultural y de orientación social.
- Establece taxativas para programas o emisiones de ciertas clases.
- Establece obligaciones a cargo del Estado en materia de transmisiones y materiales para las mismas.
- Crea las escuelas radiofónicas.
- Crea el Consejo Nacional de Radio y Televisión.
- Establece un sistema de inspección administrativa de las estaciones, con personal controlado por el propio Estado.

Las principales obligaciones del concesionario son -

Las siguientes:

- Cumplir con la función social de la TV, mediante emisiones que contribuyan al fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de convivencia humana.
- Explotar la concesión por sí mismo, sin poder enajenarla ni gravar, dar en fideicomiso o enajenar to -

tal o parcialmente la concesión a persona jurídica extranjera ni admitirle como socio.

- Operar de acuerdo a las normas técnicas que dicte el Estado por medio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Transmitir en forma gratuita y preferente los boletines de cualquier autoridad, vinculados a la seguridad y defensa del territorio nacional, la conservación del orden público, o destinadas a prever o remediar cualquier emergencia.
- Encadenar las estaciones para transmitir informes de trascendencia nacional, a juicio de la Secretaría de Gobernación.
- Usar en las transmisiones el idioma nacional.
- Dar a conocer cada treinta minutos de transmisión las siglas de la estación y su ubicación.
- Incluir en la programación diaria informaciones políticas, culturales, deportivas, sociales y otras de interés general, dando a conocer la fuente de información y el nombre del locutor.
- Acatar las observaciones que por escrito le formule la Secretaría de Gobernación, en caso de que las transmisiones no se ajusten a lo que dicta la Ley.
- Evitar en las transmisiones cualquier influencia nociva al desarrollo de la niñez y de la juventud.
- Evitar las transmisiones que deformen el lenguaje, las contrarias a las buenas costumbres, y las que

denigren u ofendan el culto vívico, las creencias - religiosas o discriminen.

-Abstenerse de transmitir publicidad engañosa, ya - sea por exageración o falsedad en los usos, propie- dades o aplicaciones.

-No transmitir publicidad concerniente a sorteos, lo - terías o rifas sin contar con utorización previa de la Secretaría de Gobernación.

Por otra parte las obligaciones que se impone el Es- tado en materia de radio y televisión son:

-Proteger a la radio y a la televisión.

-Promover la transmisión de programas de orientación social, así como culturales y de enseñanza.

-Dar facilidades para su orientación a las estacio - nes que por su potencia, ubicación o frecuencia, - tengan la posibilidad de ser captadas en el extran- jero, con el objeto de divulgar nuestra cultura, fo - mentar las relaciones comerciales, impulsar el tu - rismo y transmitir informaciones sobre acontecimien - tos nacionales.

-Fomentar y organizar la enseñanza mediante la radio y la televisión y promover la superación cultural.

-Dictar las normas técnicas para la operación de las estaciones, de acuerdo con las disposiciones acepta - das.

-Dictar las medidas pertinentes para evitar interfe- rencias entre las estaciones nacionales y proteger

a éstas de las interferencias de emisoras ubicadas en el extranjero.

-No conceder ventajas que signifiquen privilegios de unas estaciones en detrimento de otras.

-Abstenerse de realizar inquisiciones o limitar en cualquier forma la libertad de información o expresión, así como de ejercer censura previa.

El lunes 11 de enero de 1982 se publicó en el Diario Oficial el "Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Radio y Televisión" relativas fundamentalmente a la incorporación a dicho cuerpo normativo de los aspectos concernientes a la programación y propaganda comercial dirigida a la población infantil; atribuyéndose en consecuencia obligaciones en este sentido al concesionario, así como al Estado, a través de las Secretarías de Gobernación y de Educación Pública.

La citada Ley es notoriamente proteccionista de los intereses del concesionario y más aún de sus finalidades comerciales, toda vez que las causas fundamentales que ameritan sanción de la autoridad radican en aspectos técnicos y de operación, y sólo incidentalmente, en elementos relativos al contenido de las transmisiones; más aún, el hecho de que el concesionario no tenga más taxativa para fijar sus tarifas comerciales que respetar los mínimos que le señala la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, puede atenderse como un aliado mercantilista para propiciar el desarrollo de tal industria mediante la inversión de capital privado, reservándose para el futuro una legislación con mayor contenido restric

tivo, cuando el Estado se considera apto, bien para legislar (fiscalmente, por ejemplo) sobre una industria plenamente desarrollada y floreciente, bien para incursionar con el carácter mismo del teledifusor.

Así pues, la imprecisión de muchos de los conceptos vertidos en la Ley y el desbordamiento del marco jurídico por la gran expansión de la TV en nuestro país, dieron lugar al Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión, publicado en el Diario Oficial el 4 de abril de 1973, bajo la presidencia de Luis Echeverría Alvarez.

El citado ordenamiento reglamenta las atribuciones que la Ley Federal de Radio y Televisión concede a la Secretaría de Gobernación y pretende desarrollar los postulados legales que establecen que la radio y la televisión deben constituir vehículos de integración nacional y de enaltecimiento de la vida en común, a través de sus actividades informativas, culturales, de recreación y de fomento económico.

Las innovaciones importantes respecto de la Ley que reglamenta son las siguientes:

- Ambito de competencia y facultades sobre la materia de la Secretaría de Gobernación, así como de las Direcciones Generales de Información y de Cinematografía (actualmente de Radio, Televisión y Cinematografía).
- Atribución a la radio y a la televisión de cuatro -

- funciones primordiales: La difusión de la cultura, la informativa, la recreativa y la comercial.
- Obligación del concesionario de mantener la misma calidad de transmisión durante las emisiones correspondientes al tiempo del Estado.
 - Reglamentación sobre las transmisiones directas originadas en el extranjero, programas de concurso y sorteo, y transmisiones en idiomas distintos al español.
 - Procedimiento para la autorización de emisiones televisivas.
 - Clasificación de las emisiones televisivas en aptas para niños, adolescentes o únicamente adultos, con señalamiento de horarios restrictivos.
 - Prohibiciones expresas respecto al contenido de las emisiones televisivas.
 - Obligación del concesionario o permisionario de TV de inscribirse en el Registro Público Cinematográfico de la Dirección General de Cinematografía.
 - Reglamentación de la transmisión de propaganda comercial (duración máxima, incorporación a las emisiones televisivas, restricción a bebidas alcohólicas y tabaco; y prohibición de publicidad referente a cantinas u ofensiva a la moral, al pudor y a las buenas costumbres.
 - Reglamentación de la integración y atribuciones del Consejo Nacional de Radio y Televisión.

-Otorgamiento al concesionario o permisionario del -
 recurso de revisión ante las sanciones que imponga .
 la Secretaría de Gobernación.

Si el espíritu que alentó al legislador al elaborar este Reglamento fue el de limitar la comercialización de la - radiodifusión, así como el de precisar términos confusos en - la Ley de la materia, cabe señalar que fracasó en tal empre - sa, pues la resultante fue una mayor complejidad, ya que ahora no es sólo uno el texto impreciso, sino dos.

a) ANALISIS JURIDICO

La Ley Federal de Radio y Televisión toma en su títu lo el calificativo de "federal" a partir del hecho de que tales actividades se encuentran enmarcadas en la jurisdicción - federal, toda vez que ambas son "vías generales de comunica - ción", pues la Ley de tal materia declara -en su artículo - lo. fracción X- que tales vías son las líneas conductoras - eléctricas y el medio en que se propagan las ondas electromag - néticas cuando se utilizan para verificar comunicaciones de - signos, señales, escritos, imágenes o sonidos de cualquier na - turaleza.

A mayor abundamiento, la legislación sobre radio y - televisión adquiere el rango de federal fundamentándose en el artículo 73 Constitucional, fracción XVIII, que faculta al -

Congreso de la Unión para dictar leyes sobre vías generales - de comunicación.

A continuación analizo en contenido de sus principales artículos, con sus correlativos en el Reglamento de la - Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones - de radio y televisión.

En el artículo 10. establece el dominio directo de - la nación sobre el medio en que se propagan las ondas electro magnéticas y agrega que tal dominio es inalienable e impres - criptible.

Para definir qué se entiende por dominio directo de la nación hay que referirse al artículo 27 Constitucional, pá rrafo cuarto, cuyo texto original fue reformado el 6 de enero de 1960 para hacerle, entre otras adiciones, la necesaria para incorporar a dicho dominio directo "el espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y términos que fija el derecho internacional".

La Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley, - elaborada por la Comisión de Radio y Televisión de la H. Cáma ra de Diputados del Congreso de la Unión, precedida por el Li cenciado Moisés Ochoa Campos, al referirse a dicha disposición incluida en el Título Primero, literalmente asienta: "Bajo - este título, se ha considerado indispensable partir del prin cipio de que la nación ejerce su soberanía sobre todo su te rritorio, que incluye al espacio situado sobre él, según lo - consagra la reciente reforma Constitucional a los artículos -

27 y 42 aprobada por ambas Cámaras. Es, por tanto, la soberanía de la nación y su dominio directo sobre los canales radio eléctricos: Lo que constituye la base y el punto de partida de la facultad del Estado para otorgar concesiones y permisos para su utilización para radiodifusoras de las diversas clases que señala la Ley". (88)

Antes de la reforma en cuestión, los estudiosos del Derecho al analizar tal asunto se concretaban al régimen de - propiedad en materia minera; así pues, Gabino Fraga (89) tras analizar diversas teorías concluye que el dominio directo - constituye una verdadera propiedad en favor del Estado, incor porando a su patrimonio, como una consecuencia del título ori ginal en su favor y de nuestra tradición legislativa. Mencio na que según las Ordenanzas de Aranjuez de 1783, las minas - són propiedad de la Real Corona y que la Ley IV, Título XIII, Libro VI de la Nueva Recopliación establecía: "Sin separarla de mi real patrimonio las concedo a mis vasallos en propiedad y posesión".

Añade que el dominio directo de la nación sobre las subsistencias minerales prevaleció en el Código de Minería de 1884, pero que en la Ley Minera de 1892 tal régimen fue ignorado y aún más claramente en la Ley de 1910 que declara a los yacimientos petroleros del subsuelo como propiedad del dueño del suelo.

(88) *Ibidem*, pág. 18.

(89) Cfr. Fraga, Gabino. *Op. cit.*, pp. 365-370.

Finalmente, el párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional, retomando la tradición española estableció el dominio directo de la nación sobre las substancias minerales, incluyendo los carburos de hidrógeno; y como consecuencia, la nación, al triunfo de los derechos de la Corona Española, o sea, que adquirió a su vez el título de propiedad sobre las minas y el subsuelo.

Para explicar la naturaleza de ese dominio directo, Fraga cita cuatro criterios fundamentales acerca de los cuales él mismo descarta los tres primero en relación al asunto que nos ocupa. Tales criterios son:

1. El dominio directo considerado como la misma relación jurídica que se establece en la enfiteusis entre el titular del dominio del bien y la persona que adquiere el uso del mismo;
2. El dominio directo considerado como el dominio radical que algunas leyes españolas atribuyeron a la Corona sobre las substancias minerales y que consistía en que ésta podía titular en favor de particulares las minas, transmitiéndoles una propiedad que sólo los obligaba a la entrega de una parte proporcional de los productos y a la explotación y población de las minas, constituyendo el llamado "dominio radical" la facultad del rey para recuperar la propiedad de ellas (equiparable a la propiedad civil) ante el incumplimiento de tales obligaciones;

3. El dominio directo considerado como la propiedad perfecta que tiene la nación sobre las substancias minerales; como ocurrió durante la Colonia, cuando no se admitía que las substancias minerales quedaran en minas particulares, sino que, además del dominio eminente que se reservaba la Corona, las incorporaba realmente a su patrimonio;
4. La consideración del dominio directo como un dominio eminente, que es el que tiene la nación sobre todos los bienes sometidos a su jurisdicción y que en realidad no es una forma especial de propiedad sino un atributo de la soberanía, consistente en ejercer jurisdicción sobre todos los bienes situados en el territorio afecto a dicha soberanía.

"Estimamos que tratándose del espacio situado sobre el territorio nacional, no puede negarse que el dominio directo sólo significa una jurisdicción especial de cada Estado, cuyo alcance se determina por el Derecho Internacional". (90)

El mismo autor, al referirse a la "propiedad perfecta", establece que con tal carácter se consagró así en el artículo 27 Constitucional (obviamente no se trata de una propiedad de Derecho Privado, puesto que queda afectada a la satisfacción de fines especiales), pero presenta como posibles

(90) Ibidem, pág. 368.

objecciones a tal conclusión la inalienabilidad y la imprescriptibilidad, considerando que ambas obstaculizan a la propiedad completa, ya que ésta implica su libre disposición; no obstante ello, él mismo concluye que precisamente tales características vienen a darle más energía y solidez a la propiedad que la nación tiene, porque son medios de los que se ha valido la Constitución para garantizar que esa propiedad la conserve siempre la nación a efecto de responder a los fines de interés colectivo a los cuales se encuentra afectada. A mayor abundamiento, establece que en el Derecho Civil la inalienabilidad no constituye un carácter contrario a la propiedad, como lo demuestra el régimen de bienes dotales y del patrimonio de familia, y donde aquella prohibición no tiene más objeto que dar fuerza a la propiedad.

En virtud de la reforma constitucional relatada, el espacio situado sobre el territorio nacional se incorporó al régimen de propiedad del Estado, que con las características antes dichas constituye su "dominio directo", pese a que es obvio que en lo relativo a los canales de televisión no podrían invocarse los antecedentes de propiedad adquirida de la Corona Española, ni las aplicables a la minería.

En el mismo artículo 27 Constitucional, al inicio de su párrafo sexto, se refiere a las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad: "En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores (es decir, cuarto y quinto), el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos

de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrán realizarse - sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las - leyes".

El artículo 1o. de la Ley General de Bienes Naciona- les establece que el patrimonio nacional se compone de bienes de dominio público de la Federación y de bienes de dominio - privado de la Federación, agregando en su artículo 2o. que - son "bienes de dominio público":

- I. Los de uso común;
- II. Los señalados en los artículos 27, párrafos - cuarto y quinto, y 42 Fracción IV, de la Consti- tución Política de los Estados Unidos Mexica - nos:..;
- V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho uti- lize para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la Ley...".

Artículo 4o. "Los bienes a que se refiere el artícu- lo anterior (es decir, de dominio privado) pasarán a formar - parte del dominio público cuando sean destinados al uso común, a un servicio público o alguna de las actividades que se equi- paran a los servicios públicos, o de hecho se utilicen en - esos fines".

Artículo 5o. "Los bienes de dominio público estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes fede-

rales...".

Artículo 16. "Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles...".

Artículo 20. "Las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales; otorgan simplemente - frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el de recho a realizar los usos, aprovechamiento o explotaciones de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las le - yes".

Artículo 29. "Son bienes de uso común: I. El espa cio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el Derecho Internacional...".

De lo anterior se plantean dos problemáticas funda - mentales: La primera, en relación a los bienes que forman - parte de la actividad de la teledifusión, acerca de lo cual, si tal actividad es un servicio público, aplicando los artícu los señalados se colige que pueden ser desincorporados del rég imen de propiedad privada para incorporarse al dominio públi co de la Federación. Y la segunda, que el espacio situado so bre el territorio nacional, en función del artículo 18 arriba citado, es un bien de uso común, el cual podríamos utilizar - todos los habitantes de la República Mexicana, pero en virtud de la reforma Constitucional al párrafo cuarto del artículo - 27, también constituye un bien del dominio público, y tal y - como lo establece el párrafo sexto, su uso o aprovechamiento no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por - el Poder Ejecutivo.

Por otro lado, las concesiones otorgadas en México - entre el 19 de febrero de 1940 y el 20 de enero de 1960 erróneamente atribuyeron a sus titulares la propiedad de los canales de radiodifusión que les fueron asignados en dichas concesiones, pues la Ley de Vías Generales de Comunicación incluía en la definición de las mismas las líneas conductoras eléctricas y en el medio en que se propagan las ondas electromagnéticas cuando se utilizan para verificar comunicaciones de signos, escritos, imágenes o sonidos de cualquier naturaleza; y asimismo otorgaba la propiedad del concesionario sobre la vía, al consignar en su artículo 89 que las vías generales de comunicación (en este caso los canales de radiodifusión) que se construyan en virtud de concesión, con sus servicios auxiliares, sus dependencias y demás accesorios, son propiedad del concesionario, durante el término señalado en la misma concesión.

Tal absurdo legal se corrigió precisamente con el artículo 10. de la Ley Federal de Radio y Televisión al señalar las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad, de acuerdo con la reforma al párrafo cuarto y la expresa disposición del párrafo sexto, ambas del artículo 27 Constitucional, viniendo a derogar de hecho el artículo 89 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

Con objeto de precisar el contenido conceptual de los términos inalienabilidad e imprescriptibilidad, a continuación transcribo las siguientes definiciones.

El vocablo "inalienabilidad" proviene del latín: im

- privativo y alienare de alienus - ajeno y significa calidad de inalienable, que es lo que no se puede enajenar válidamente; aquello cuyo dominio no puede traspasarse a otro sino en los casos y con las formalidades prescritas por las leyes.

"Imprescriptibilidad" proviene del latín im - privativo y prescribere - preceptuar, ordenar, determinar; y significa calidad de imprescriptible, que es el derecho que no se sujeta a prescripción, y ésta es el medio de adquirir bienes (prescripción positiva) o de librarse de obligaciones (prescripción negativa) mediante el transcurso del tiempo y bajo las condiciones establecidas al efecto por la Ley. (91)

El artículo 2o. señala que los canales para la radio difusión requerían concesión o permiso del Ejecutivo Federal y al respecto los comentarios pertinentes se hicieron en el apartado "Régimen de Concesión Federal", subrayando que los lineamientos respecto a su otorgamiento están detallados en los artículos 13 al 28 de la misma Ley y que a continuación sintetizo, correlacionado algunos de los principales conceptos en ellos vertidos, para su mejor comprensión:

- a) Las estaciones comerciales requerirán concesión (artículo 13).
- b) Se otorgarán únicamente a ciudadanos mexicanos o a sociedades cuyos socios sean mexicanos, y en el caso de sociedades por acciones, éstas ten

(91) Datos etimológicos obtenidos del "Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española" y definiciones aportadas por el "Diccionario de Derecho" de Rafael de Pina y el "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia" de Joaquín Escriche.

- drán el carácter de nominativas, obligándose el concesionario a proporcionar anualmente a la SCT la lista general de sus socios (artículo 14).
- c) Las concesiones sólo podrán transmitirse por herencia, adjudicación judicial o cualquier otro título a quienes reúnan la calidad de mexicanos (artículo 27).
- d) El término de la concesión no podrá exceder de 30 años y será refrendable con derecho prioritario del concesionario original sobre terceros (artículo 16).
- e) Se tramitará por solicitud ante la SCT y se hará del conocimiento general mediante publicación - a costa del solicitante en el Diario Oficial, - conteniendo: nombre o razón social de éste y - comprobación de su nacionalidad mexicana, justificación de que la sociedad está constituida legalmente e información detallada de las inversiones en proyecto (artículo 17).
- f) La SCT fijará al solicitante el monto de la fianza para garantizar el trámite, que si abandonara el solicitante perderá en favor del Estado, y - que quedará sin efecto al otorgarse o negarse la concesión (artículo 18).
- g) La categoría de la estación radiodifusora solicitante determinará el monto de lo anterior: el - del depósito, no podrá ser menor de \$ 10,000.00

ni exceder de \$ 30,000.00 a juicio de SCT, que deberán constituirse en la Nacional Financiera, S. A. cuando sean en efectivo (artículo 18) (reformado por decreto de 4 de noviembre de 1980).

- h) La SCT resolverá a su libre juicio la continuación de su trámite calificando el interés social, y dispondrá que se publique a costa del interesado una síntesis de la solicitud, con las modificaciones que acuerde, por dos veces y con intervalo de 10 días, en el Diario Oficial y en otro periódico de los de mayor circulación en la zona donde deberá operarse el canal, fijando a los terceros que pudieran presentar objeciones, un plazo de 30 días a partir de la última publicación, para hacerlo. Otorgada la concesión será publicada a costa del interesado, en el "Diario Oficial" de la Federación y se fijará el monto de la garantía que asegure el cumplimiento de las obligaciones que imponga dicha concesión. Esta garantía no será inferior de \$ 10,000.00, ni excederá de \$ 500,000.00 (reformado por decreto de 4 de noviembre de 1980) (artículo 19).

- i) Al otorgar las concesiones el Ejecutivo Federal, por conducto de la SCT, determinará la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, y tales concesiones contendrán cuando menos lo siguiente: canal asignado; ubicación del

equipo transmisor; potencia autorizada; sistema de radiación y sus especificaciones técnicas; horario de funcionamiento; nombre, clave o indicativo; término de su duración (artículos 13 y 21).

- j) Sólo por resolución de la autoridad administrativa o judicial podrán alterarse las características de la concesión (artículo 22).
- k) La participación social extranjera (o mediante gravámen, fideicomiso o enajenación total o parcial de la concesión, los derechos en ella conferidos, instalaciones, servicios auxiliares, dependencias o accesorios) en las estaciones radio difusoras será nula y pasarán al dominio de la nación los derechos que representen sin indemnización alguna (artículos 23 y 24).
- l) El traspaso de concesiones sólo se autorizará a entidades o personas jurídicas de orden privado o público, capacitadas conforme a esta Ley, siempre que dichas concesiones hubieren estado vigentes por no menos de tres años y el concesionario hubiere cumplido con todas sus obligaciones (artículo 26).

En lo que respecta al otorgamiento de permisos, la Ley contiene sólo algunos preceptos:

- a) Requerirán permiso las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofóni-

cas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios (artículo 13).

- b) Se otorgarán únicamente a ciudadanos mexicanos y a entidades u organismos o sociedades cuyos socios sean mexicanos, y en el caso de sociedades por acciones, éstas tendrán el carácter de nominativas, obligándose el permisionario a proporcionar anualmente a la SCT la lista general de sus socios (artículo 25).
- c) Al otorgar los permisos el Ejecutivo Federal, por conducto de la SCT, determinará la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión (artículo 13).
- d) El traspaso de permisos de estaciones culturales, de experimentación y de escuelas radiofónicas sólo se autorizará a entidades o personas jurídicas de orden privado o público capacitadas conforme a esta Ley, siempre que dichos permisos hubieren estado vigentes por no menos de tres años y el permisionario hubiere cumplido con todas sus obligaciones (artículo 26).

No merece mayor atención el contenido de los artículos 15 y 28, ya que el primero establece que la difusora de radio que opere retransmitiendo o enlazada permanentemente a otra que no era recibida anteriormente en la localidad en que pretenda ubicarse, se considerará como nueva y por lo tanto

deberá llenar todos los requisitos respectivos; en tanto que el 28, otorga al concesionario o permisionario que, por efecto de un convenio internacional, vea suprimido o restringido el empleo de un canal originalmente asignado a una radiodifusora, el derecho a un canal equivalente entre los disponibles y lo más próximo al suprimido o afectado; disposiciones ambas que son específicas de la transmisión por radio, pero no de la televisión.

Como es evidente, los requisitos establecidos para el permisionario son menores y la Ley es omisa en todos los aspectos que establece para el otorgamiento de concesiones y que son los siguientes:

- Reglamentación de su tramitación general
- Duración o término
- Procedimiento de solicitud
- Garantía de la tramitación
- Publicaciones en el Diario Oficial relativas al trámite y síntesis de la solicitud
- Contenido del título que otorga los permisos y reglamentación sobre la alteración de las características del mismo

También anteriormente ya quedó dilucidado que el otorgamiento de concesión consiste en una facultad discrecional de la autoridad competente y que por lo mismo puede negarse al solicitante pese a que éste reúna todos los requisitos legales; por lo que ante tal negativa, el mencionado solicitante no tiene ningún recurso contemplado por la Ley, a no

ser el derecho que le confiere el artículo 16, de que el término de la concesión le podrá ser refrendada con preferencia sobre terceros. Sin embargo, por la propia naturaleza jurídica del permiso, el solicitante de éste posee ya un derecho preestablecido (a diferencia de la concesión), cuyo ejercicio depende de satisfacer una serie de requisitos señalados en la Ley, cumplidos los cuales la autoridad está obligada a conferirlo; por lo tanto, ante la negativa, el solicitante del permiso puede invocar la violación de la garantía individual consagrada en el artículo 5o. Constitucional, asunto acerca del cual se abundó en el apartado correspondiente.

Por otro lado, el término de una concesión no podrá exceder de 30 años según disposición del artículo 16 de la Ley en cuestión que agrega que podrá ser refrendada al mismo concesionario que tendrá preferencia sobre terceros. Pero dicho período puede ser prorrogado, como se desprende del "Acuerdo Presidencial por el que se autoriza a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a expedir nuevos títulos de concesión a los actuales concesionarios en materia de radio y televisión", que en su Acuerdo Primero señala: "La Secretaría de Comunicaciones y Transportes podrá expedir nuevos títulos de concesión a los actuales concesionarios en materia de radio y televisión. Estas concesiones se otorgarán por un término de diez años, adicionado del tiempo que falte por transcurrir hasta el vencimiento de las que serán substituidas, con la salvedad de que la duración total no excederá de veinte años".

Ante ello es válido si al vencimiento de este término los bienes revierten a favor del Estado, interrogante a la que nuestra legislación ha dado diversas soluciones en distintas épocas. Así, el artículo 478 de la Ley de Vías Generales de Comunicación del 25 de agosto de 1931 expresamente exceptuaba de la reversión a las radiodifusoras, subsistiendo tal disposición sin cambio en la Ley de 29 de agosto de 1932, y no fue sino hasta la del 30 de diciembre de 1939 que suprimió la excepción consagrada en dichos artículos 478, permaneciendo en vigor únicamente el artículo 89 de la referida Ley, quedando sujetas a reversión las radiodifusoras y otras vías de comunicación. (No olvidemos que en aquella época la televisión comercial no existía en nuestro país y por ello el término "radiodifusora" se maneja como símil de televisora).

El contenido del artículo 89 (en su origen 91) se explica en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley: "...nada más justo que la nación reciba como justa compensación, por los beneficios que otorga a los concesionarios, el que éstos le entreguen la propiedad de los bienes destinados a explotación para que el Estado continúe con ella. La continuidad de los servicios es otra explicación y justificación definitiva del principio de reversibilidad de los bienes sujetos a concesión". (92) Sin embargo, el precepto a que me refero es letra muerta desde 1969 al haberse publicado por el Poder Ejecutivo Federal el "Modelo de Concesión", cuya Condi

(92) Apud. Fernández, José Luis. Op. cit., pág. 158.

ción Sexta remite al artículo 116 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, del cual lo más que se desprende es una "Reversión proporcional", consistente en el derecho del Estado -sólo para el caso de que las empresas exploten vías generales de comunicación pretendan ser enajenadas- a deducir del precio que se hubiere fijado para la venta la parte que correspondiera a la reversión proporcional, de acuerdo con el tiempo que hubiere estado vigente la concesión o el permiso.

Como breve crítica apunta José Luis Fernández que - las razones aducidas para fundamentar la reversión nos conducirían a que en determinado momento el Estado, al haber revertido las concesiones otorgadas, se constituiría en un verdadero monopolizador de la industria de la radiodifusión, contraponiéndose al artículo 28 de nuestra Carta Magna que prohíbe los monopolios y que aún no incluye entre las excepciones a - tal industria, actividad o servicio. (93)

También de la correlación de los artículos 13 a 28 - es importante señalar el contenido del artículo 18 que indica "...el monto del depósito o de la fianza...". Y agrega - "...la garantía quedará sin efectos al otorgarse o negarse la concesión. Si el interesado abandona el trámite, la garantía se aplicará al erario federal".

Con lo cual se manejan con imprecisión los términos jurídicos "depósito" y "fianza", ya que el primero, según definición del artículo 2516 del Código Civil para el D. F. en

(93) Cfr. Fernández, José Luis. Op. cit., pp. 157-160.

Materia Común y para toda la República en Materia Federal, es un contrato por el cual el depositario se obliga hacia el depositante a recibir una cosa mueble o inmueble que aquel le confía y a guardarla para restituirla cuando la pida el depositante. Y en cuanto a la fianza, también el Código de referencia define en su artículo 2794 que es un contrato por el cual una persona se compromete con el acreedor a pagar por el deudor si éste no lo hace.

Consecuentemente, si el monto al que la Ley se refiere como "depósito" o "fianza" en todo caso quedará en poder del Estado, en realidad se trata de un pago obligatorio sin que exista posibilidad alguna de que sea reintegrado al solicitante. Es por lo tanto un ingreso para la Federación, de los previstos en el artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación: "Son derechos las contraprestaciones establecidas por el Poder Público, conforme a la ley, en pago de un servicio". (En este caso el servicio consiste en la tramitación de la solicitud de la concesión).

Volviendo al artículo 2o. que dio pauta al análisis anterior, también dicho precepto establece que la concesión o permiso para el uso del espacio territorial sólo podrá hacerse previa concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la presente Ley, lo cual se correlaciona con el artículo 8 que indica: "Es de jurisdicción federal todo lo relacionado a la radio y a la televisión"; por lo que se excluye entonces tácitamente a la esfera jurisdiccional propia de las entidades federativas, en concordancia con el -

artículo 124 Constitucional, a contrario sensu, que determina que las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Hay un evidente interés del legislador por determinar la jurisdicción federal en cuanto al otorgamiento de concesiones y permisos para establecimiento y operación de la te levisión, pero el texto del artículo 80. de la Ley de referencia adolece de imprecisión al adjudicar la jurisdicción federal a todo lo relativo a la radio y a la televisión, ya que - en función de ello cualesquier hecho o acto jurídicos que ten gan relación con la radio y la televisión compete a la jurisdicción federal; siendo que su correlativo artículo 50. de la Ley de Vías Generales de Comunicación establece que tendrá aplicación la jurisdicción federal en:

- a) Las controversias del orden civil en que participe una empresa de vías generales de comunicación, sea como parte actora, demandada o tercera oposi tora; y
- b) Los delitos contra la seguridad o integridad de las obras o contra la explotación de las vías y los que se intenten o consumen con motivo del funcionamiento de sus servicios, o en menoscabo de los derechos o bienes muebles o inmuebles pro piedad de las empresas o que estén bajo su interés responsabilidad.

El artículo 30. simplemente define a la industria de

la radio y la televisión; y el artículo 4o. califica a tales actividades como de interés público, fijando al Estado la obligación de protegerlas y vigilarlas para el debido cumplimiento de su función social, desglosando tal obligación principalmente en los artículos 9, 10, 11 y 12, en los cuales se indican las funciones a cargo de las autoridades competentes en materia de radio y televisión (Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Salubridad y Asistencia).

En concordancia con lo anterior, el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión, en su Título Primero (artículos 1o. a 7o.) repite los conceptos de actividad de interés público y de obligación del Estado en cuanto a protegerla y vigilar el cumplimiento de sus funciones sociales, las cuales define como cultural, informativa, recreativa y económica.

Como he señalado anteriormente, la televisión constituye un servicio público, conforme al análisis jurídico de sus notas distintivas; en consecuencia el artículo 4o. de la Ley debería señalarlo así y no simplemente soslayarlo como "actividad de interés público"; independientemente de que la repetición de dicho texto en el artículo 1o. del Reglamento citado no aporta ningún elemento jurídico adicional.

Además, al establecer la competencia de las Secretarías de Estado aludidas, sólo se les atribuye la facultad de vigilancia a las de Gobernación y Comunicaciones y Transpor -

tes, por lo que debe incluirse entre las funciones de las Secretarías de Educación Pública y de Salubridad y Asistencia - la vigilancia en los asuntos que son de su competencia.

Asimismo, el mencionado Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en radio y -televisión, sólo reglamenta, como expresa en su artículo 8o., 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, cuyos ámbitos de competencia se enmarcan respectivamente en los preceptos 9o. y 10 del propio ordenamiento; pero el contenido - del citado artículo 10 ha quedado derogado desde el 7 de julio de 1977 al ser promulgado el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, sustituyendo a la Dirección General de Cinematografía por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, la cual absorbió las funciones de la - entidad a la que reemplazó.

Por otro lado, cuando en el artículo 5o. se precisa que la televisión tiene la función social de contribuir al - fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de convivencia humana, se añade "al efecto, a - través de sus transmisiones procurarán:...". Dicho texto emplea el verbo "procurar" que según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española significa "hacer diligencias o esfuerzos para conseguir lo que se desea"; como es notorio, -

el legislador empleó un vocablo cuyo significado jurídico no tiene una carga con calidad imperativa; es decir, donde era - menester un deber, se suavizó la posibilidad de la exigencia de su cumplimiento.

En el artículo 6o. se atribuye la obligación de promover la transmisión de programas de divulgación con fines de orientación social, cultural y cívica, no sólo al Ejecutivo - Federal, sino también a los Gobiernos de los Estados, a los - Ayuntamientos y a los organismos públicos; sin que respecto a éstos tres últimos se haya ocupado el legislador, a la fecha, de reglamentar tal obligación.

El artículo 7o.: "El Estado otorgará facilidades pa - ra su operación a las estaciones difusoras que, por su potencia, frecuencia o ubicación, sean susceptibles de ser capta - das en el extranjero, para divulgar las manifestaciones de la cultura mexicana, fomentar las relaciones comerciales del - país, intensificar la propaganda turística y transmitir infor - maciones sobre los acontecimientos de la vida nacional", debe correlacionarse con el artículo 51 del mismo cuerpo normati - vo, el cual obliga a la SCT a evitar las interferencias entre estaciones nacionales e internacionales, única limitante seña - lada en la Ley, pues es obvia la necesaria celebración de con - venios internacionales que posibilitan jurídicamente la apli - cabilidad del artículo 7o.

En lo que respecta a los artículos 29 a 39, relativos a nulidad, caducidad y revocación de las concesiones, los comentarios pertinentes ya han sido asentados en el capítulo -

concerniente a la naturaleza jurídica de la televisión, Apartado A - El Régimen de Concesión Federal.

Tocante a los artículos 40 a 52 no ha lugar a un análisis jurídico, ya que su contenido es meramente técnico. Y respecto a los preceptos 53 a 57 (tarifas), también los comentarios pertinentes ya fueron hechos anteriormente; quedando sólo por analizar el contenido del artículo 55 que considera como excepciones a la obligación que impliquen la reducción de las cuotas señaladas, los siguientes:

- I. Los convenios celebrados por las difusoras con el Gobierno Federal, Gobiernos Locales, Ayuntamientos y organismos públicos, en interés de la sociedad o de un servicio público;
- II. Las transmisiones gratuitas o las reducciones que hagan las empresas por razón de beneficencia a instituciones culturales, a estudiantes, a maestros y a conjuntos deportivos.

El texto del citado artículo omite determinar a quien compete establecer el monto de las deducciones a las tarifas establecidas y es de dudas que sea facultad discrecional y potestativa del concesionario, pues aún suponiendo sin conceder que estuviera obligado a efectuar tales descuentos en los casos señalados en las dos fracciones del artículo que examino, para cumplir tal obligación le bastaría otorgar cualquier reducción, por mínima que fuera. Consecuentemente, debe ser el Estado quien fije el monto de los descuentos, en concordancia con el artículo 102 de la Ley de Vías Generales

de Comunicación que otorga al Gobierno Federal el derecho a una reducción del 50% en los precios de toda clase de servicios que cobran al público las empresas de vías generales de comunicación y las de servicios auxiliares o conexos de ésta; por lo que el texto del artículo 55 analizado debería reformarse en beneficio de las necesidades económicas del Estado, toda vez que "los mensajes publicitarios del Gobierno, del sector paraestatal y del descentralizado se cobran (por los concesionarios de radio y TV) sin ninguna reducción en las tarifas". (94)

Respecto de la programación el artículo 58 menciona que el derecho de información a través de la TV es libre y consecuentemente no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, ni de limitación alguna ni censura previa; conceptos a los que se opone el Reglamento respectivo de la Ley citada, básicamente en sus artículos 24 y 25, pues el primero señala que podrán autorizarse provisionalmente los argumentos y adaptaciones en que se proyecta basar la producción de emisiones televisivas y tal autorización "será confirmada" si el material se ajusta a la adaptación o argumento examinado; se hayan atendido, de haberlas, las indicaciones dadas, y no violen en su realización la Ley de la materia y las disposiciones de este Reglamento. Y el artículo 23 del mismo señala que si al examinar el material televisivo la autoridad "encuentra que la autorización no puede concederse -

(94) Cremoux, Raúl. Op. cit., pág. 53.

previas modificaciones, lo indicará así al interesado".

A mayor abundamiento, las funciones de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, según Diario Oficial del 21 de febrero de 1980, contemplan en esencia las mismas facultades entre otras, las cuales contravienen al artículo 58 de la Ley, en lo que a censura previa incumbe.

Los artículos 59 a 89 de la Ley (y sus correlativos - 12 a 39 del Reglamento) relacionados con la programación, no ameritan mayor comentario, como no sea en cuanto a su cumplimiento vigente; misma consideración que es válida para los artículos 84 a 89 "De los Locutores, Cronistas y Comentaristas"; por lo que a dichos preceptos no me referiré. Asimismo, no son objeto de análisis jurídico otros preceptos contenidos en la Ley y Reglamento de referencia por ser ajenos al objeto de esta tesis, ellos son: Artículo 81 a 83 de la Ley, referente a las Escuelas Radiofónicas; y artículos 41 a 48 del Reglamento, concernientes a la propaganda comercial.

En los artículos 90 a 92 de la Ley se crean y fijan atribuciones al Consejo Nacional de Radio y Televisión, dependiente de la Secretaría de Gobernación, integrándose con un Presidente que será el representante de dicha Secretaría y tendrá voto de calidad, un representante de cada una de las otras Secretarías competentes en la materia (SCT, SEP y SS), dos de la Industria de la Radio y Televisión y dos de los trabajadores. Asimismo, en los artículos correlativos (49 a 54) del Reglamento de la Ley en cuestión se establece que dicho Consejo "contará de manera permanente, con un secretario elec

to entre los representantes a propuesta del Presidente; y un representante más de los trabajadores". Es decir, jurídica - mente tal cuerpo colegiado se compone de nueve personas (con lo que el "voto de calidad" del Presidente carece de relevancia y efectividad), de las cuales cinco pertenecen a la Industria de la Radio y TV; pero si -como se desprende del contenido de los preceptos de tales ordenamientos, Ley y Reglamento- es función primordial del Consejo "elevar el nivel moral, cultural, artístico y social de las transmisiones", resulta - incongruente que la mayoría numérica de sus miembros se confiera a la propia industria, toda vez que tal función es de - las que competen a la tutela del Estado; y aún más ilógico es que el ejercicio del derecho del Ejecutivo Federal (artículos 59 y 61 de la Ley y 12 del Reglamento) -por el cual los concesionarios "deben efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, de dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social", con material proporcionado por la Secretaría de Gobernación se somete al Consejo que "coordinará" tales emisiones y "figurará los horarios en el tiempo del Estado"; y por si fuera poco, todavía se añade "oyendo a los concesionarios previamente" para hacerlo "de acuerdo con ellos".

Independientemente de lo arriba citado, las funciones del Consejo Nacional de Radio y Televisión han sido duplicadas en la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, por lo que "no es aventurado señalar que el Consejo - mencionado es hoy en día una figura protocolaria de escasa -

utilidad y de nula influencia en los medios". (95)

Por último, en los artículos 93 a 105 de la Ley y 55 a 58 del Reglamento se alude a las funciones de inspección y vigilancia a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de la Secretaría de Gobernación, así como a las infracciones, sanciones correspondientes y recursos del infractor; de cuyo análisis jurídico se destacan las omisiones respecto a la reglamentación precisa de las necesarias visitas de inspección, así como a la inclusión entre las "infracciones" del contenido de aquellas transmisiones en que pudieran tipificarse delitos tales como injuria, difamación, calumnia, que independientemente de ameritar la penalidad que les impone el Código Penal debieran sancionarse en los ordenamientos específicamente reguladores de la radiodifusión.

c) ALGUNAS OTRAS DISPOSICIONES LEGALES

La normativa legal de la televisión se encuentra expresada en la Ley de la materia y Reglamento correspondiente así como en otras varias disposiciones legales ya señaladas, entre las cuales sobresalen las siguientes: Ley de Vías Generales de Comunicación; Acuerdo Presidencial por el que se autoriza a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a expe

(95) Ibidem, pág. 79.

dir nuevos títulos de concesión a los actuales concesionarios en materia de radio y televisión; Acuerdo Presidencial 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 de impuesto que se indica, con algunas modalidades; Acuerdo Presidencial 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; Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación que crea a la Dirección de Radio, - Televisión y Cinematografía; y el Decreto por el cual se crea al Instituto Mexicano de Televisión.

Acerca de la Ley de Vías Generales de Comunicación - ya ha sido necesario referirme a varios de sus artículos, por lo que -en obviedad de explicaciones repetitivas- a continuación me permito apuntar una breve síntesis sobre sus esenciales contenidos conceptuales.

La televisión constituye una vía general de comunicación de utilidad pública, que requiere del otorgamiento de - concesión o permiso del Ejecutivo Federal por conducto de la SCT, autoridad competente en los términos de dicha Ley que - consecuentemente -además de intervenir en la tramitación de la solicitud y otorgamiento de la concesión o permiso- tiene facultades y otorgamiento de la concesión o permiso- tiene facultades de inspección, vigilancia e imposición de sanciones.

Con la solicitud de concesión o permiso debe otorgar

se depósito o fianza que garantice el trámite ~~hasta su terminación~~ por el solicitante. Sólo las personas físicas o morales con calidad de mexicanas pueden ser concesionarias o permisionarias de la TV, pues la participación social extranjera se prohíbe, controla (mediante autorizaciones y obligatorios informes anuales al respecto) y sanciona gravemente.

En adición a lo ya señalado, la citada Ley establece en su artículo 4o. la prelación de los ordenamientos de Derecho aplicable a los casos de controversia sobre interpretación y cumplimiento de las concesiones y toda clase de contratos relacionados con las vías generales de comunicación, señalando en primer orden "los términos mismos de las concesiones y contratos"; (96) enseguida, la Ley de referencia, sus Reglamentos y demás Leyes especiales; posteriormente, el Código de Comercio, el Código Civil para el D. F. y Federal de Procedimientos Civiles; y por último, las necesidades mismas del servicio público de cuya satisfacción se trata. Este precepto coincide en mucho con las argumentaciones ya dilucidadas ~~so-~~bre la naturaleza contractual de la concesión y la conceptualización de la actividad televisiva como servicio público, aspecto este último que se repite en el artículo 7o. al señalar que no podrán ser objeto de contribuciones de los Estados, Departamento del D. F. o Municipios, las vías generales de comu-

(96) Con lo cual nos remite al "Modelo de Concesión", cuya condición primera establece la siguiente prelación: Ley Federal de Radio y Televisión, Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Vías Generales de Comunicación y sus Reglamentos, convenios internacionales, reglamentos, instructivos, circulares y demás preven-ciones técnicas y administrativas dictadas por autoridades com-petentes.

nicación, los servicios públicos que en ellas se establezcan, los capitales y empréstitos empleados en ellas, y las acciones, bonos y obligaciones emitidos por las empresas.

El artículo 80. aporta lineamientos respecto a la construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación, sujetando tales actividades a "un plan general que responda a las necesidades de la economía nacional y que deberá hacerse del conocimiento público, a cuyo efecto la Secretaría de Comunicaciones y Transportes publicará dentro de los primeros 15 días de cada año natural, el programa de trabajos correspondiente..."; asimismo, este plan se sujetará a ciertas bases, que enlista en cuatro fracciones, de las cuales -aunque están enfocadas fundamentalmente a los medios de transporte, a referirse a la construcción o establecimiento de nuevas vías indica que quedará sujeta a estudios previos de carácter económico, para lo cual "se formará una Comisión Técnica Consultiva, compuesta de los representantes oficiales, de los trabajadores y de las empresas, que fije el Reglamento que al efecto se expida".

El Capítulo V de la Ley de referencia "Caducidad, Rescisión de Concesiones y Contratos y Revocación de Permisos" aporta en su artículo 29 las causas de caducidad, de las cuales las aplicables a la radiodifusión han sido transcritas en la Ley Federal de Radio y Televisión, pero subrayó el hecho de que la fracción X del citado artículo 29 que establece como motivo de caducidad que "el concesionario se rehuse a cumplir, en su caso, con lo dispuesto por los artículos 102 y

y 103 de esta Ley", ha sido omitida entre las causas de caducidad previstas en la Ley Federal de Radio y Televisión sin que haya un aparente motivo jurídico y renunciando con ello al derecho del Gobierno Federal preceptuado en el artículo 102, ya que el 103 no es aplicable por ser específico de las líneas de navegación aérea.

A continuación establezco algunas consideraciones respecto al artículo 102 que indica: "El Gobierno Federal tendrá derecho a una reducción del cincuenta por ciento en los precios de toda clase de servicios que cobren al público las empresas de vías generales de comunicación y las de servicios auxiliares o conexos a éstas, siempre que reunan los requisitos siguientes:

- I. Que el servicio sea oficial del Gobierno Federal...;
- III. La Secretaría de Comunicaciones estará facultada para decidir, en los casos de duda, sobre el carácter oficial del servicio de que se trate, no pudiendo considerar como tal al que tenga carácter mercantil".

Estimo que el texto es equívoco en su fracción I, ya que propicia la confusión respecto a que el servicio que presen las empresas de vías generales de comunicación y las de servicios auxiliares o conexos de éstas sea "oficial del Gobierno Federal", puesto que la cláusula adjetiva (oficial del Gobierno Federal) debe calificar no a dicho servicio, sino a la solicitud que genera el Gobierno Federal; de tal forma que

la fracción III in fine que atribuye a la SCT la decisión en caso de duda sobre tal carácter oficial tampoco se refiere a la índole que revista el servicio, sino a su proveniencia del Gobierno Federal; por lo que se explicita aún más señalando - que no podrá considerarse como tal que tenga carácter mercantil, esto es, se refiere entonces a que la solicitud del servicio la haga el propio Gobierno Federal, y evidentemente para dar cumplimiento a los fines propios del Estado.

Doy por terminados los comentarios sobre los artículos más importantes y sobresalientes de la Ley de Vías Generales de Comunicación respecto a la radiodifusión, cuya consideración por separado estimé conveniente hasta este apartado, - refiriéndome al artículo 110 de la Ley que nos ocupa y que merece el comentario final sobre este cuerpo normativo.

En los términos del citado precepto "el Gobierno Federal tendrá el derecho de percibir una participación en los ingresos que obtengan las empresas de vías generales de comunicación y medios de transporte por la explotación de los servicios concesionados. Dicha participación se fijará en las mismas concesiones o permisos". Es decir, este derecho de índole económica que puede reportar cuantiosos ingresos al Gobierno Federal se supedita a la condición de requisito formal de que así esté establecido en la propia concesión o permiso, por lo que es deducir que su aplicatoriedad respecto de la industria de la televisión es nula, ya que independientemente - de que la Ley Federal de Radio y Televisión no contempla precepto alguno con tal contenido, es de suponer que las conce -

siones otorgadas se han sujetado al "Modelo de Concesión" publicado por el Poder Ejecutivo Federal en 1969, el cual también es omiso en este sentido.

En seguida me ocuparé de los aspectos fundamentales de los Acuerdos Presidenciales que correlaciono para su mejor comprensión. (Tales son: El "Acuerdo Presidencial por el que se autoriza a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a expedir nuevos títulos de concesión a los actuales concesionarios en materia de radio y televisión"; y el "Acuerdo Presidencial 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").

Como antecedente inmediato de ambos Acuerdos el 31 de diciembre de 1968 se publicó en el Diario Oficial la "Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos federales", la cual en su artículo 9o. establece un impuesto que grava con una tasa del 25% el importe total de los pagos que se efectúen por los servicios prestado por empresas que funcionan al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la nación, cuando la actividad del concesionario esté declarada expresamente de interés público por la Ley.

El gravamen recae sobre los pagos en efectivo o en especie, que reciban el concesionario, las empresas que por arreglos con éste contraten sus servicios y presten los que sean complementarios, y los pagos que se hagan a cualquier

otra empresa que intervengan entre quien cubra el costo total del servicio y el concesionario.

Según la Exposición de Motivos se estimó justificado que el Estado obtenga de quienes reciben los servicios una - compensación adecuada por el uso de bienes del dominio directo de la nación. Los concesionarios que reciben los pagos, - responderán solidariamente del impuesto, deberán cobrarlo a - los causantes y entregarlo mensualmente al Gobierno. Tal impuesto iniciaría su vigencia a partir del 1o. de julio de - 1969.

Dicha disposición legislativa originó innumerables inconformidades entre los sujetos gravados y propició los Acuerdos Presidenciales de que me ocupo, que fueron signados simultáneamente el 27 de junio de 1969.

El primero de los Acuerdos citados autoriza a la SCT a expedir nuevos títulos de concesión a los entonces "actuales" concesionarios en materia de radio y televisión, precisando que se otorgarán por un término de 10 años adicionado del tiempo que falte por transcurrir hasta el vencimiento de las que serán substituídas, con la salvedad de que la duración total no excederá de 20 años.

Además establece las condiciones que deberán incluirse en los nuevos títulos, de las cuales se destacan las siguientes como obligaciones del concesionario: El registro de acciones nominativas para dar cumplimiento a los artículos 128 y 129 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, así como las reglas para enajenar o adjudicar tales acciones; la -

utilización del sistema nacional de telecomunicaciones encomendado a la SCT, pagando los derechos correspondientes y con sujeción a las normas que rijan su operación, cuando se requieran enlaces de comunicación fuera de su zona de servicio; otra serie de lineamientos respecto a la programación; y el pago de los derechos que se causen por las inspecciones del Estado, debiendo poner a disposición del personal de inspección el equipo de grabación necesario para verificar la programación de la difusora.

También tales condiciones aluden a facultades del Estado, destacándose principalmente: Los derechos preferentes del Gobierno Federal contenidos en el artículo 116 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, así como el relativo a que el término de la concesión podrá adquirir las instalaciones y equipos necesarios para la continuación del servicio; las facultades del Estado de inspección, vigilancia y supervisión en aspectos técnicos, administrativos y de programación; la facultad de la SCT para renovar las concesiones si lo estima pertinente, siempre que el concesionario hubiere cumplido con sus obligaciones derivadas de la concesión y de las Leyes y Reglamentos aplicables y acepte los nuevos requisitos y condiciones que se le fijen.

La disposición de referencia se reservó para su "Acuerdo Tercero" más importante, por el cual en esencia el impuesto a cargo de los concesionarios se reduce del 25% al 12.5%, señalando que la SHCP recibirá de los concesionarios el pago del impuesto a que se refiere el artículo 9o. de la -

Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos federales "en la forma autorizada en el Acuerdo de esta misma fecha dirigido a dicha dependencia, sólo en el caso de que los concesionarios suscriban los nuevos títulos, materia de este Acuerdo, antes del 31 de julio del año en curso (1969) y en tanto cumplan con las condiciones que dichos títulos establezcan".

Es decir, se sujetó a la condición suspensiva arriba señalada la aplicabilidad de ambos Acuerdos.

En cuanto a la segunda disposición "Acuerdo Presiden cial por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Créd ito Público a recibir de los concesionarios comerciales de radio y televisión el pago del impuesto que se indica con algunas modalidades", lo más importante reside en que se posibi lita que los concesionarios en su calidad de obligados solida rios en el pago del impuesto citado lo tomen a su cargo, pudiendo "solicitar se les admita el pago de su importe con el 12.5% del tiempo diario de transmisión de cada estación".

Tales tiempos de transmisión tienen las siguientes características:

- a) No serán acumulables ni su uso podrá diferirse aún cuando no sean utilizados, pues se entenderá que el concesionario cumple con su obligación con solo poner dicho tiempo a disposición del Es tado;
- b) Si el Ejecutivo no utilizare total o parcialmente tales tiempos de transmisión, deberá hacerlo

el concesionario para sus propios fines, a efecto de no interrumpir el servicio de radiodifusión;

- c) Se distribuirán proporcional y equitativamente, dentro del horario total de transmisiones de la radiodifusora de que se trate, por conducto del órgano que se designe (posteriormente se creó para tal efecto la Comisión de Radiodifusión), el que oírá previamente al Consejo Nacional de Radio y Televisión.

Con el pago señalado quedó cubierto íntegramente el impuesto establecido por el artículo 90. de la Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos federales, liberando a los sujetos pasivos y a los responsables solidarios del mencionado impuesto en relación con los objetos del mismo.

De este Acuerdo puede decirse lo mismo que de la Ley de Radio y Televisión en cuanto a proteger los intereses comerciales de los concesionarios, ya que establece que el Estado hará uso del tiempo al que se ha hecho referencia "para realizar las funciones que les son propias de acuerdo con la Ley Federal de Radio y Televisión, sin que ello implique que haga transmisiones que constituyan una competencia a las actividades inherentes a la radiodifusión comercial; a cuyo efecto se precisa que cuando aquél realice campaña de interés colectivo, promoviendo el mayor consumo de bienes y servicios, lo hará en forma genérica, en tanto que la industria de radio

difusión comercial se ocupará de la publicidad y propaganda - de marcas, servicios o empresas específicos". Además, "en to do caso se cuidará de no poner en peligro la estabilidad económica de las estaciones, se tomarán en cuenta las caracterís ticas de su programación y se notificará al concesionario el uso de los tiempos de transmisión con una razonable anticipación".

Y finalmente, se sancionará al concesionario que no proporcione los tiempos de transmisión a que está obligado o no cumpla con sus otras obligaciones, con el cobro en efectivo del impuesto, que en su caso será exigible a través del - procedimiento administrativo de ejecución, perjuicio de las - demás acciones que procedan.

Al plantearse como motivo de sanción que el concesio nario no cumpla con sus otras obligaciones, el Acuerdo rebasó su propio contenido ya que en el mismo sólo se fija al conce sionario, como modalidad del pago del impuesto, la obligación de poner a disposición del Estado el 12.5% del total de sus - horas de transmisión diarias, de tal manera que al no determi narse las "otras obligaciones" se colige que se alude a las - que con tal carácter se imponen al concesionario en las demás disposiciones legales aplicables a la industria de radio y te levisión; y consecuentemente, el cobro en efectivo del impues to de referencia podría efectuarse ante el incumplimiento de cualquiera de tales normas.

Tocante al "Acuerdo Presidencial por el que se cons- tuye una Comisión Intersecretarial para utilizar el tiempo de

transmisión de que dispone el Estado en las radiodifusoras comerciales, oficiales y culturales", su contenido se limita al propósito que anuncia en su título, determinando su forma de integración, su denominación y sus facultades.

La "Comisión de Radiodifusión" se integra por dos representantes de cada una de las Secretarías de: Gobernación, Hacienda y Crédito Público y Comunicaciones y Transportes, - con el carácter de miembros permanentes; un representante de la Secretaría de Educación Pública y otro de la de Salubridad y Asistencia, como miembros especiales, debiendo ser citados estos últimos cuando se traten asuntos de la competencia de - dichas dependencias. La Comisión será presidida por el pri - mer representante designado por el Secretario de Gobernación; las decisiones se tomarán por mayoría de votos y el presiden - te tendrá voto de calidad, en caso de empate.

"Se faculta a la Comisión para realizar todos los actos necesarios para el aprovechamiento del tiempo de que dispone el Estado en las radiodifusoras comerciales y del 12.5% de las estaciones oficiales y culturales que operan con permisos y será el único conducto para ordenar la transmisión de - los programas que se difundan en esos tiempos". Asimismo, - oirá al Consejo Nacional de Radio y Televisión en los asuntos de su competencia.

Esta disposición, que originó a la Comisión citada, tiene como antecedente, el Acuerdo Presidencial 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 - otras modalidades; es decir, surgió en función de un precepto de carácter tributario específico para los concesionarios, pe ro a través del Acuerdo que me ocupa se posibilitó el uso por el Estado del mismo porcentaje de tiempo respecto de las esta ciones oficiales y culturales que operen a través de permisos "mediante los arreglos que con éstas últimas se tengan".

El contenido del Acuerdo omite fijarle a la Comisión las inherentes funciones de vigilancia y control respecto del cumplimiento del concesionario en cuanto a la transmisión de materiales específicos en horarios también específicos. Por lo tanto, parece ser que el Estado carece de un organismo que vigile y controle tal aspecto; y en cuanto a las sanciones - que se deriven, tampoco existe organismo jurídico facultado - para ello; pues el no transmitir el material proporcionado - por la Comisión de Radiodifusión dentro del horario concreto determinado, constituye un incumplimiento al pago de un im - puesto y consecuentemente las autoridades competentes para vi gilar, controlar y sancionar tal incumplimiento serán las de carácter fiscal, las que por su naturaleza misma carecen de - los elementos necesarios para llevar a cabo tales funciones - en lo que a la televisión respécta.

Concluyó los comentarios sobre esta disposición acla rando que estimo que hay un error en el texto que indica que "el Presidente tendrá voto de calidad, en caso de empate", - pues a mi parecer en ello se contiene un pleonasma, ya que el voto de calidad sólo tiene razón de ser para el caso de empa-

te, como define el Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia de Joaquín Escriche: "voto preponderante o de calidad es el que en igual número o en caso de empate decide la cuestión...".

Concerniente al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación que crea a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, éste fue publicado en el Diario Oficial el 6 de julio de 1977 y modificado el 21 de febrero de 1980; por lo que en cuanto a las funciones originalmente asignadas a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, es conveniente resaltar que en el Reglamento original se le atribuye la facultad de "hacer uso, conforme lo establezca el Reglamento respectivo, del tiempo que corresponda al Estado en las estaciones de radio y televisión" (artículo 18 fracción XVI) de la Comisión de Radiodifusión respecto del 12.5%, según ya fue señalado. Consecuentemente, durante la vigencia del primer Reglamento ambos organismos compartieron la misma atribución.

Con la reforma de 1980 se subsanó la deficiencia anterior modificando el texto relativo de la siguiente manera: Artículo 17. "Corresponde a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía: ...XX. Proveer lo necesario para el uso del tiempo que corresponda al Estado en las estaciones de radio y televisión".

Cabe recordar que la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía substituyó a la Dirección General de Cinematografía prevista en el "Reglamento de la Ley Fede -

ral de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativa al contenido de las transmisiones en radio y televisión, según se desprende del artículo Transitorio Cuarto del Reglamento anterior de la Secretaría de Gobernación: "Se derogan las disposiciones que se opongan al presente reglamento".

Por lo anterior, las funciones que el artículo 10 del "Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en radio y televisión" atribuye a la Dirección General de Cinematografía, se encuentran subsumidas en las atribuciones que corresponden a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, según el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación que comento; pero pe se a que este último ordenamiento enumera en 36 fracciones las atribuciones de la Dirección de RTC -rebasando en mucho el -enlistado que (en el "Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, relativo al contenido de las transmisiones en radio y televi -sión") precisa la competencia de la Dirección General de Cine matografía y que se limita a nueve fracciones-, han sido omi tidas en este último ordenamiento las fracciones IV, V y VI, las que a continuación analizo:

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

Artículo 10. A la Dirección General de Cinematografía-

fia compete:...

- IV. Retirar transitoriamente del mercado las peliculas las cinematográficas, las series filmadas, las telenovelas y los teleteatros grabados para la televisión, que se transmitan sin autorización, sin perjuicio de las sanciones en que incurran los responsables;
- V. Cancelar o suspender las autorizaciones cuando se infrinja la Ley de la materia o este reglamento, o cuando causas supervinientes de interés público lo ameriten;
- VI. Vigilar que en las transmisiones de películas - cinematográficas, series filmadas, telenovelas y teleteatros grabados, se guarde un adecuado equilibrio entre los nacionales y los de origen extranjero;...

Las fracciones IV y V se refieren a las sanciones - que pueden aplicarse al concesionario que infrinja la ley o el Reglamento, las cuales puede considerarse que quedan englobadas genéricamente en la fracción XXXV del citado Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, con lo cual ha quedado dentro de la esfera discrecional de la citada Dirección de RTC la imposición de sanciones sin que éstas se encuentren previstas específicamente para los casos aludidos en las fracciones IV y V a que me he venido refiriendo.

En cuanto a la fracción VI, resulta preocupante que haya sido derogada la disposición por la que se buscaba guar-

dar un adecuado equilibrio entre las emisiones televisivas na cionales y extranjeras, lo cual se contrapone al espíritu general que priva en la Ley Federal de Radio y Televisión para erradicar la participación extranjera.

También en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación fue omitido el texto del artículo 10-III in fi ne, que señala: "Podrá negarse (la autorización para la ex - portación de películas cinematográficas, series filmadas, te - lenovelas y teleteatros grabados nacionales y extranjeros) - cuando se considere inconveniente, por su tema y desarrollo, la exhibición de los mismos en el extranjero, aún cuando ha - yan sido autorizados para transmitirse en México", pues su co rrelativo (artículo 17 - VIII del Reglamento Interior de la - Secretaría de Gobernación) simplemente señala que las autori - zaciones para las importaciones y exportaciones de referencia se harán "conforme a los acuerdos establecidos y observando - siempre un criterio de reciprocidad". Con lo cual se excluyó la posibilidad jurídica de impedir las exportaciones de aque - llos contenidos televisivos cuya difusión en el extranjero - pueda ser perjudicial para nuestro país, atendiéndose exclusi - vamente a los criterios señalados que se ubican dentro del - campo de la pura relación mercantil.

El 25 de marzo de 1983 fue publicado en el Diario - Oficial el "Decreto por el que se crea el Organismo Público - Descentralizado denominado Instituto Mexicano de Televisión".

Como se desprende de los "Considerandos" de tal De - creto, se estima necesario separar la función normativa (pro -

pia e intransferible del Estado) de la operativa, que para su funcionamiento más eficaz se delega a una gestión descentralizada.

Con tal motivo se crea el Instituto Mexicano de Televisión con personalidad jurídica y patrimonio propios el cual "tendrá como objeto operar de manera integrada las estaciones de televisión, unidades de producción, repetidoras y redes de televisión pertenecientes al Poder Ejecutivo Federal, en los términos establecidos por la fracción XX del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

Sus funciones serán:

- Formular los planes y programas de trabajo que se quieran para el cumplimiento de su objeto;
- Promover y coordinar la producción y transmisión de materiales televisivos, a través de las entidades que opera y de los demás instrumentos que sean necesario para el cumplimiento de sus programas;
- Estimular, por medio de la producción y transmisión de programas televisivos en las entidades federativas, la integración nacional y la descentralización cultural;
- Fungir como órgano de consulta de los sectores público, social y privado;
- Celebrar convenios de cooperación, coproducción e intercambio con entidades de televisión nacionales y extranjeras;
- Realizar estudios y organizar un sistema de capaci-

dad en materia televisiva;

-Establecer oficinas, agencias y representaciones en la República Mexicana y en el extranjero, pudiendo adquirir, poseer, usar y enajenar los bienes muebles e inmuebles necesarios para el cumplimiento de este fin;

-Expedir su Reglamento Interior, y

-Las demás que este Decreto y otras disposiciones le confieran para el cumplimiento de sus fines.

Como se desprende de sus funciones, también tiene la de Órgano de consulta, al igual que el Consejo Nacional de Radio y Televisión, aunque éste último lo es sólo del Ejecutivo Federal.

La operación descentralizada se llevará a cabo de acuerdo con las normas programáticas, de coordinación y de evaluación que defina la Secretaría de Gobernación por conducto de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía.

El Instituto contará con los siguientes órganos: Junta Directiva, Director General, Consejo Consultivo y Comité de Vigilancia.

La Junta Directiva estará integrada, según el artículo 6o. del Decreto de referencia, por las siguientes personas:

- El Secretario de Gobernación, quien fungirá como Presidente y tendrá voto de calidad;
- El Secretario de Hacienda y Crédito Público;

- El Secretario de Programación y Presupuesto;
 - El Secretario de la Contraloría General de la Federación;
 - El Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal;
 - El Secretario de Comercio y Fomento Industrial;
 - El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
 - El Secretario de Educación Pública;
 - El Secretario de Salubridad y Asistencia;
 - El Subsecretario de Gobernación;
 - El Director General de Comunicación Social de la Presidencia de la República
 - El Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México;
 - El Director General del Instituto Politécnico Nacional;
 - El Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, quien fungirá como Secretario Técnico de la Junta.
- Los Secretarios de Estado mencionados en las fracciones anteriores serán substituídos en sus ausencias, por los Subsecretarios que en cada caso acrediten y el Subsecretario de Gobernación y el Director General de Radio, Televisión y Cinematografía, por los funcionarios que para el caso señala el Secretario de Gobernación.
- La Junta Directiva se reunirá por lo menos dos ve -

ces al año y cuando la convoque su Presidente; sesionará válidamente con la asistencia de ocho de sus miembros y sus acuerdos y resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los asistentes. A las sesiones de la Junta Directiva se invitará al Director General del Instituto, quien será designado y revelado por el Presidente de la República y tendrá las siguientes funciones:

- Representar legalmente al Instituto ante toda clase de autoridades, organismos públicos y privados y personas físicas, con poderes generales para actos de dominio y administración, para pleitos y cobranzas, con todas las facultades generales y las que requieran de poder especial, siendo potestativa la delegación de este mandato en uno o más apoderados;
- Ejecutar y hacer cumplir los acuerdos y resoluciones de la Junta Directiva;
- Proponer a la Junta Directiva el nombramiento o remoción de los directores de área del Instituto y nombrar y remover a los demás funcionarios y empleados del mismo, determinando sus atribuciones, obligaciones y retribuciones con arreglo a los reglamentos, presupuestos en vigor y demás disposiciones legales aplicables;
- Proponer a la Junta Directiva el nombramiento o remoción de los directores de las entidades mencionadas en el artículo 3o. del presente Decreto;
- Formular y presentar a la Junta Directiva, para su

- consideración, los proyectos de presupuestos de ingresos y egresos del Instituto;
- Proponer a la Junta Directiva las medidas adecuadas para el mejor funcionamiento del Instituto;
 - Formular y presentar a la Junta Directiva, para su consideración y aprobación, en su caso, el balance y estados financieros del Instituto;
 - Presentar un informe anual a la Junta Directiva de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos, acompañando los informes específicos que la Junta le requiera, y
 - Las demás que este Decreto y otras disposiciones le confieran.

El Consejo Consultivo, designado por la Junta Directiva e integrado por personalidades distinguidas en el campo de la Comunicación, asesoría a la propia Junta Directiva y al Director General del Instituto en los asuntos que le sometan a su consideración. El Consejo estará presidido por el Director General del Instituto y funcionará en pleno o por comisiones.

El espíritu que alienta la creación del Instituto Mexicano de Televisión es obtener a través de un organismo público, una mayor eficacia y capacidad operativa del Gobierno Federal en materia de televisión, mediante la gestión descentralizada.

De tal forma que la jerarquía orgánica de la Secretaría de Gobernación en materia de televisión se apoya en una -

Dirección General de Información, una Dirección General de Ra
dio, Televisión y Cinematografía y un Instituto Mexicano de -
Televisión..

CONCLUSIONES

PRIMERA: Respecto a la operación de la televisión hay tres posturas fundamentales: Esta - tal, privada y mixta o intervencionismo - de Estado. En nuestro país se da ésta ú - t - i - m - a .

SEGUNDA: Como consecuencia del liberalismo económi - co que impera en México, la televisión se ha enfocado hacia contenidos netamente co - me - rc - ia - le - s , lo cual ha influido en la le - g - i - s - l - a - c - i - o - n , proponiendo a salvaguardar los intereses económicos del concesionario, - en detrimento de las otras funciones que ella misma atribuye a la televisión y que son: La cultural, la informativa y la re - cre - ati - va .

TERCERA: Por su naturaleza jurídica la televisión está sujeta al régimen de Concesión Federal, ya que requiere del uso de un bien - del dominio directo de la Nación (el espa - cio - a - é - re - o) que sólo puede ser utilizado -

por los particulares a través de Conce -
sión Federal, en los términos de nuestra
Carta Magna.

- CUARTA:** En materia de televisión coexisten la con
cesión y el permiso por disposición de la
Ley Federal de Radio y Televisión, que -
los atribuye a lo comercial y a lo cultu-
ral, respectivamente; es decir, que la -
concesión será necesaria para las televi-
soras cuya finalidad sea comercial y el -
permiso para las destinadas a propósitos
culturales.
- QUINTA:** La concesión en materia de televisión es
un acto mixto de naturaleza reglamentaria
y contractual.
- SEXTA:** Las concesiones en materia de televisión
son susceptibles tanto de reversión como
de rescate; aunque respecto de la prime -
ra, sólo se da la posibilidad jurídica de
una "reversión proporcional" y únicamente
para el caso de que el concesionario pre-
tenda enajenar su empresa.
- SEPTIMA:** La televisión constituye una vía general

de comunicación por mandato de Ley, y como tal, el Estado debiera fijar con precisión las tarifas de los servicios de las empresas dedicadas a la industria de la televisión y no únicamente establecer los mínimos que en este sentido están obligadas a respetar.

OCTAVA:

Los llamados "depósitos" y "fianzas" que la legislación establece para la tramitación de la concesión en realidad constituyen un ingreso de la Federación contemplado en el Código Fiscal bajo la denominación de "derechos", ya que en ningún caso serán reintegrados al solicitante.

NOVENA:

Los montos de tales "depósitos" y "fianzas" debieran mantenerse actualizados para guardar proporción con las continuamente crecientes y ya de por sí elevadas tarifas que los concesionarios cobran por sus servicios televisivos.

DECIMA:

Siendo la televisión una vía general de comunicación ante el establecimiento de una huelga las empresas dedicadas a esta industria podrán ser requisadas por el Es

tado, en los términos del artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

DECIMA PRIMERA: La televisión en México constituye un servicio público y como tal debiera contemplarse y regularse en nuestra legislación.

DECIMA SEGUNDA: De acuerdo con su aprovechamiento los servicios públicos son de dos tipos: Los "uti universi", que son aquellos que carecen de destinatario determinado y cuyo aprovechamiento por lo tanto no es individual, y los "uti singuli", que tienen un destinatario singularmente determinable. Consecuentemente, el anunciante televisivo es un usuario "uti singuli" y el teleauditorio, un usuario "uti universi".

DECIMA TERCERA: Siendo la televisión un servicio público, cobra más fuerza el derecho del Estado respecto de su expropiación, pues la causa de utilidad pública ni siquiera deberá ser objeto de prueba, ya que la legislación declara que las vías generales de comunicación son de utilidad pública.

DECIMA CUARTA: La exportación de materiales televisivos

sólo se sujeta al criterio de reciprocidad, independientemente de los merecimientos de su calidad y contenido.

DECIMA QUINTA:

El Gobierno Federal ha renunciado de hecho a los siguientes derechos que le otorga la legislación:

- a) Obtener una participación en los ingresos de las empresas concesionarias, y
- b) Obtener una reducción del 50% en las tarifas de los servicios que contrate con los concesionarios.

DECIMA SEXTA:

La naturaleza jurídica del impuesto del 12.5% está desvirtuada al conferirse al concesionario la modalidad del pago en especie (en este caso, espacio o tiempo de transmisión), con las características de no ser acumulable ni diferible y sólo exigible a requerimiento del Estado.

DECIMA SEPTIMA:

Sin embargo, pese a que existe la posibilidad de Derecho de que el mencionado impuesto sea cobrado en efectivo ante el cumplimiento de cualquiera de las obligaciones del concesionario, el Estado de he

cho ha renunciado a tal facultad.

DECIMA OCTAVA:

Deben revisarse integralmente las disposi
ciones legislativas aplicables a la tele-
visión para unificarse en un solo sentido
y en único cuerpo normativo.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 1975, 2a. Edición, UNAM, México, D. F. México.
- AGNEW, Clark M. y O'Brien N. Cómo Anunciar por Televisión, - (Trad. del inglés por Rogelio Romero Castro), 1960, Editorial Hispano-Europea, Barcelona, España.
- BAGET, José María. Televisión, Un Arte Nuevo, 1965, Ediciones Rial, S. A., Madrid, España.
- BODENHEIMER, Edgar. Teoría del Derecho, 1974, 4a. Edición, Fondo de Cultura Económica, México, D. F. México.
- BONET, Eugeni et al. En Torno al Video, 1980, Ed. Gustavo Gili, S. A., Barcelona, España.
- BUEN Lozano, Nestor de. La Decadencia del Contrato, 1965, Textos Universitarios, S. A., México, D. F. México.
- BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales, 1978, 11a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, D. F. México.
- CREMOUX, Raúl. La Legislación Mexicana en Radio y Televisión, 4o. Trimestre 1982, Universidad Autónoma Metropolitana, México, D. F., México.
- ESSLIN, Martin. "El Impacto de la Televisión". Revista Nueva Política, 1976, Vol I, No. 3, Distribuidor Fondo de Cultura Económica, México, D. F. México.

- FERNANDEZ, José Luis. Derecho de la Radiodifusión, 1960, Editorial Olimpo, México, D. F. México.
- FERNANDEZ Cristlieb, Fátima. "La Industria de Radio y Televisión. Revista Nueva Política, 1976, Vol. I, No. 3 - Distribuidor Fondo de Cultura Económica, México, - D. F. México.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 1978, 18a. Edición, - Editorial Porrúa, S. A., México, D. F. México.
- GAITAN Estévez, Luis. La TV y su Mundo, 1960, Editorial Dai - món, Barcelona, España.
- GUTIERREZ y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, 1975, 5a. Edición, Editorial Cajica, S. A., Puebla, Puebla, México.
- KENNY E., Roberto. III Jornadas Iberoamericanas de Comunica - ción Vía Satélite, 1971, Secretaría de Comunicacio - nes y Transportes, Telesistema Mexicano, S. A., Méxi - co, D. F. México.
- LARROYO, Francisco. Lecciones de Lógica, Ética y Estética, - 1975, 5a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, D. F. México.
- LARROYO, Francisco. Sistema de Ética, 1979, 2a. Edición, Edi - torial Porrúa, S. A., México, D. F. México.
- LIMON Rojas, Miguel. Los Derechos Sociales del Pueblo Mexica - no, Tomo I, 1979, Manuel Porrúa, S. A., México, D. - F. México.

- LOZANO Noriega, Francisco. Contratos, 1970, 2a. Edición, Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A. C., México, D. F. México.
- MANNHEIM, Karl. Ideología y Utopía, 1958, Ed. Aguilar, Madrid.
- MARROQUIN Zaleta, Jaime. Estudios del Derecho del Transporte, Tesis de Maestría, Universidad Iberoamericana, 1979, UPIICSA, IPN, México, D. F. México.
- MEJIA Prieto, Jorge. Historia de la Radio y la TV en México, 1972, Editores Asociados, S. de R. L., México, D. F. México.
- MILLS, Wrigt C. La Imaginación Sociológica, 1969, 3a. Edición, Fondo de Cultura Económica, México, D. F. México.
- MORIN, Edgar. El Espíritu del Tiempo, 1966, Editorial Taurus, Madrid, España.
- MORIN, Edgar. Las Estrellas de Cine (Les Stars), 1964, Ed. Eu-deba, Buenos Aires, Argentina.
- NORIEGA, Luis Antonio de y Keach, Frances. Broadcasting in Mexico, 1979, Routledge & Kegan Paul, Ltd. Londres, Inglaterra.
- PROCESO, Nos. 189, 205, 206, 218 y 256.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL. Disposiciones Generales en Materia -
de Radio y Televisión, 1969, México, D. F. México.
- SKORNIA, Harry J. Televisión and Society, 1981, 2a. Edición, Mc Graw-Hill Book Company, New York, U.S.A.
- TELESISTEMA MEXICANO. La Memoria de Telesistema Mexicano, -
1971, Telesistema Mexicano, México, D. F. México.

TRUEBA Urbina, Alberto. Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada, 1979, 40a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, D. F. México.

UNIVERSIDAD INTERCONTINENTAL. Legislación de Radio y TV en México, 1978, Publicación II/1-78 del Departamento de Difusión Cultural, México, D. F. México.

VELAZQUEZ Estrada, Rosalía. "El Estado y la Radiodifusión". Revista Connotaciones, 1981, Ediciones El Caballito, México, D. F. México.

WILLIAMS, Raymond. Los Medios de Comunicación Social, 1978, Editorial Fontana Collins, Great Britain.

YORLOV, Fedor. La Televisión, 1963, Editorial Bruguera, S. A. Barcelona, España.

CÓDIGOS Y LEYES MEXICANAS

- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal
- Código Fiscal de la Federación
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Expropiación
- Ley de Vías Generales de Comunicación
- Ley Federal de Radio y Televisión
- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Así como Reglamentos, Acuerdos y Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación