

Consideraciones para la recuperación del permiso otorgado por la SCT para operar la estación radiofónica **XHOF-FM** con frecuencia de 105.7 de frecuencia modulada, actualmente controlada por el Instituto Mexicano de la Radio (IMER)

I. Introducción.

De conformidad con los antecedentes y registros de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la estación radiofónica 105.7 de frecuencia modulada tiene un carácter permissionado, originariamente otorgado al Departamento del Distrito Federal, de lo que deriva su denominación en aquél entonces como "Radio Departamento".

En 1967, cuando se otorgó el permiso, el Departamento del Distrito Federal formaba parte de la Administración Pública Federal, por lo que con la creación del Instituto Mexicano de la Radio (IMER) en 1983, se facultó a dicho organismo descentralizado para operar las diversas radiodifusoras que eran propiedad del Estado, entre estas, la estación materia del presente estudio, actualmente denominada "Orbita 105.7".

Con la transformación del Departamento del Distrito Federal de Dependencia del Gobierno Federal (departamento administrativo en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), a entidad local con un gobierno propio, y ordenarse en el Estatuto de Gobierno la conformación del patrimonio del nuevo ente local, es preciso analizar la integración de tal patrimonio, a fin de determinar si el permiso otorgado en 1967 forma parte de los bienes y derechos que pueden reclamarse al Gobierno Federal, a fin de operarla de manera directa.

II. Antecedentes del permiso emitido por la Secretaría de Comunicaciones respecto de la estación radiofónica 105.7 de Frecuencia Modulada y evolución de su situación.

Con fecha 5 de diciembre de 1967, el Director General de Telecomunicaciones informó al C. Jefe del Departamento del Distrito Federal que conforme a petición hecha el 16 de noviembre de ese año para operar una estación radiodifusora de carácter cultural, la dependencia a su cargo debería presentar

la documentación técnica relativa al equipo, así como las áreas de servicio que se pretenden cubrir.

Posteriormente, el 19 de diciembre de 1967 el Secretario de Comunicaciones y Transportes, Ing. José Antonio Padilla Segura, mediante escrito número 280.-38842 informó al Titular del Departamento del Distrito Federal, en ese entonces el Lic. y Gral. Alfonso Corona del Rosal, que se concedía *"permiso para construir, instalar y operar una radiodifusora de frecuencia modulada de carácter oficial en el Distrito Federal"*.

Las características técnicas que se autorizaron fueron las siguientes:

Canal asignado:	105.7 Mc/s.
Ubicación del equipo transmisor:	México, Distrito Federal.
Potencia Autorizada:	1000 watts.
Horario de funcionamiento:	24 horas.
Sistema de radiación:	Antena omnidireccional.
Indicación de llamada:	XEDO

No obstante que el permiso fue otorgado con esa fecha, el 18 de enero de 1968, es decir, casi un mes después, el Director General de Telecomunicaciones acusaba recibo al Titular del Departamento del Distrito Federal de la información técnica proporcionada para dar cauce a la solicitud para operar la estación radiodifusora, y señalaba que en caso de proceder, operaría en la banda de 88 a 108 Mc/s., agregando que se estaban elaborando los estudios técnicos para determinar la frecuencia de operación, siendo que ya se había notificado que la frecuencia asignada era la de 105.7 Mc/s. Lo anterior es indicativo de la política apresurada que se siguió en este caso para otorgar el permiso.

El PERMISO otorgado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes señala como indicativo de llamada: **XEDO**, lo que no es consistente con la denominación actual (**XHOF**), por lo que debe aclararse que dicha irregularidad se corrigió mediante documental pública fechada el 6 de abril de 1968 de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en el que textualmente se indica:

"(...)el indicativo XEDO asignado con el oficio citado, cambiará por XHOF-FM, en virtud de que el primero se encuentra asignado para una estación radiodifusora comercial que opera en Jojutla, Mor., y que está notificado internacionalmente desde el 8 de abril de 1961"

Ahora bien, de conformidad con el PERMISO de fecha 19 de diciembre de 1967, *"los trabajos de instalación (deberían) iniciarse en el plazo de un mes y quedar*

terminados en el plazo de seis meses". El documento agregaba que dichos plazos empezarían a "contarse del día siguiente en que se reciba el presente oficio".

Dentro de los plazos concedidos, el 10 de abril de 1968 la Dirección General de Telecomunicaciones acusó recibo de la adquisición por parte del Departamento del Distrito Federal de un equipo marca Collins con una potencia nominal de 5 Kw, por lo que se solicitó información complementaria sobre la instalación del equipo.

Los plazos otorgados, sin embargo, no se cumplieron con puntualidad, como se deriva del oficio que con fecha 11 de marzo de 1969; poco más de quince meses de haberse expedido el PERMISO, emitió la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por el cual solicitaba al Jefe del Departamento del Distrito Federal la documentación técnica del equipo, a fin de *"regularizar debidamente el trámite de la solicitud"*, para que de esa manera, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, según señala el mismo comunicado estuviera *"en condiciones de autorizar si procede, la instalación de la estación aludida, previa aprobación de la memoria y diagramas y planos de ubicación que se remitan"*.

Es importante señalar que en agosto de 1970 la Secretaría de Comunicaciones toma nota de la comunicación del Jefe del Departamento del Distrito Federal en la que indica que la estación radiodifusora XHOF pasó a formar parte de la estructura administrativa de la Dirección General de Acción Social, con lo cual se identifica la orientación programática que se le otorgó en ese momento a la operación de las emisoras, acorde con la naturaleza jurídica del título, es decir, de estación permissionada de carácter cultural.

Por otra parte, cabe hacer notar que las referencias documentales sobre el trámite de autorización permiten deducir que fue hasta abril de 1971 cuando se realizó la visita de inspección técnica inicial, de lo cual con seguridad motivó que poco más de un año después (julio de 1972) se requiriera al permissionario documentación complementaria, no obstante que el permiso había sido emitido desde diciembre de 1967.

III. Análisis del alcance legal de la asignación que se hizo en favor del Instituto Mexicano de la Radio (IMER), para operar la estación.

La emisora 105.7 le fue permissionada al Departamento del Distrito Federal como un a **estación de carácter cultural**, y en esos términos fue operada hasta marzo de 1983, fecha en que se publica el Decreto del Ejecutivo Federal por medio del cual fue creado el **Instituto Mexicano de la Radio**.

Cabe destacar que no obstante esta transferencia, prevalecieron la naturaleza y funciones a que estaba destinada la estación, como puede comprobarse del comunicado de la Dirección General de Concesiones y Permisos de Telecomunicaciones, mediante el cual, el 7 de julio de 1983 se informa al entonces Director General del IMER lo siguiente:

"con fundamento en lo dispuesto por los artículos 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 4º, 9º, 13, 25 y demás relativos de la Ley Federal de Radio y Televisión, se le autoriza para que continúe con las actividades de la estación y realice operaciones que aseguren la captación de recursos financieros para **producir programas culturales y educativos(...)**".

Adicionalmente, el mismo comunicado refiere las políticas a que debería sujetarse la operación de la emisora entre las que destacan las siguientes:

- "1. La programación que transmitan las estaciones tendrá como **objetivo primordial**, el hacer llegar a través de los canales de radiodifusión, **la cultura, la educación, la información y el sano esparcimiento para la población de la entidad**, en tal virtud, podrán introducir patrocinios que les permitan allegarse de recursos financieros, con el objeto de solventar los costos y gastos de operación y producción de los mismos"
- "2. La inserción de patrocinios no deberá realizarse con ánimo de lucro, sino para la recuperación de gastos de operación y desarrollo de la estación"
- "3. La inserción de patrocinios, deberá apartarse de la forma de presentación que utilizan las estaciones comerciales; es decir, no deberán exaltar las bondades de bienes o servicios que se promuevan"

De lo anterior se puede concluir:

- a) Que la autoridad federal estimó necesario precisar la naturaleza jurídica del título por el cual se autorizó su operación, es decir, que la emisora que en el futuro operaría el IMER seguiría siendo una **estación permitida**, y debía cumplir los fines culturales para los cuales se emitió el permiso.
- b) Que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes autorizó al Instituto Mexicano de la Radio a que *continuara con las actividades de la estación*, lo que no significa que haya autorizado el traspaso del permiso, no obstante que el decreto de creación haya sido promulgado por el Titular del Ejecutivo Federal, pues en términos del artículo 37 fracción V de la Ley Federal de Radio y Televisión, se requiere autorización expresa de dicha dependencia para traspasar el título.

Esta tesis se refuerza con los CONSIDERANDOS del decreto de fecha 23 de marzo de 1983, por el cual se creo el Instituto Mexicano de la Radio como organismo público descentralizado del Gobierno Federal, pues permiten apreciar, en primer lugar, que al transferir la operación de las estaciones de radio que operaba el Gobierno Federal, se tenía la intención de fortalecer la función social de los medios de comunicación, en especial de las estaciones que operaba directamente el Gobierno Federal. Lo anterior se aprecia en los siguientes Considerandos:

"Que la radio mexicana, conforme a las leyes de la República, tiene como función social la de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de convivencia humana;

"Que para tal efecto debe proporcionar información objetiva; ser instrumento de la educación y la cultura popular; contribuir al desarrollo armónico de la niñez y de la juventud; preservar los valores en que se funda la identidad nacional; fortalecer las convicciones democráticas y ofrecer un sano esparcimiento;

"Que el Gobierno Federal, tiene la facultad y el deber de impulsar en la radiodifusión una producción de alto nivel que exprese nuestra percepción de la realidad y que, en este ámbito, satisfaga las necesidades y requerimientos de cultura y entretenimiento del pueblo mexicano;"

En segundo lugar, los Considerandos también establecieron el espíritu de la política que pretendía seguir el Gobierno Federal al llevar a cabo esta transferencia, que en esencia, significó la posibilidad de operar de manera integrada las entidades de comunicación radiofónica propiedad del Estado, que, se reitera, en ningún momento significó autorización alguna del traspaso del permiso de la estación XHOF-FM, ni por supuesto tampoco de las concesiones del resto de las emisoras, pues en este último caso, el procedimiento debió ser más complejo:

"Que el Gobierno Federal tiene a su cargo estaciones de radio, y ha creado diversas entidades dedicadas a actividades relacionadas con la industria de la radiodifusión;

"Que dichas entidades destinadas a la actividad de radiodifusión, por ser propiedad del Estado, deben cumplir de manera óptima con los elevados objetivos que les señalan las leyes;

"Que en consecuencia es necesario que estas entidades operen debidamente integradas, a fin de lograr el máximo aprovechamiento de los recursos técnicos y humanos con que cuentan;

"Que estas entidades constituyen un amplio conjunto que debe ser reordenado y modernizado a fin de lograr su máxima eficiencia;

"Que es necesario que el nuevo sistema distinga y separe las funciones normativas que son propias de la autoridad y las funciones operativas que deben ser encomendadas a un organismo descentralizado que integre la actividad de las instituciones oficiales del sector radiofónico;

"Que de acuerdo con la situación actual, el Estado une la función de normatividad de los instrumentos de actividad radiofónica, con la operación de los mismos y que, de conformidad con la experiencia del Estado en materia de administración, la operación descentralizada significa un gran avance que permite mayor agilidad y capacidad para captar innovaciones, particularmente importantes para este tipo de actividades;

"Que dentro de los propósitos del Gobierno Federal se inscriben los de planeación democrática y de la modernización administrativa, que deberán traducirse en la distinción y separación de las actividades normativas y operativas en el campo radiofónico, conservándose las primeras como responsabilidad derivada de las disposiciones directas del Gobierno Federal y delegándose las segundas, para su funcionamiento más eficaz, a una gestión descentralizada"

En congruencia con lo anterior, el artículo 1º del citado decreto señaló que el **objeto** del Instituto sería el de *"operar, de manera integrada, las diversas entidades relacionadas con la actividad radiofónica perteneciente al Poder Ejecutivo Federal"*.

Con lo anterior se estableció el marco legal que evitó la dispersión de las políticas en la materia, a la vez que se limitaba el dispendio de recursos públicos, contribuyendo con ello a establecer una política operativa integral en materia de radiodifusión, en la que se distinguían las facultades normativa de la autoridad central, de aquellas operativas de los entes descentralizados.

A mayor abundamiento, el artículo 2º del decreto, que se refiere a las funciones del Instituto Mexicano de la Radio, señalaba en su fracción II, que a dicho organismo le correspondía *"promover y coordinar las actividades radiofónicas, a través de las entidades que opere y de los demás instrumentos que sean necesarios para el cumplimiento de sus programas"*.

Lo anterior confirma el hecho de que mediante este acto jurídico de creación de un ente público, no se traspasó el permiso de la estación XHOF-FM, sino que sólo se ordenó administrativamente su integración con el resto de las emisoras oficiales que serían operadas por un organismo descentralizado.

Para hacer efectivo lo anterior, el artículo 3º de dicho dispositivo legal señaló cuáles serían esas "entidades" que se encontraban dentro de la esfera de control del Gobierno Federal y que sería coordinadas por el Instituto Mexicano de la Radio:

a) Las integrantes del grupo RTC-Radio, S.A:

- Compañía Nacional de Radiodifusión, S.A., concesionaria de la estación XEB.
- Vocero Mexicano, S.A., concesionaria de la estación XERPM (posteriormente cambiaría a XEDTL-AM).
- Radio Visión Mexicana, S.A., concesionaria de la estación XEMP.

b) Radio México (Estación XERMX-OC).

c) Productora Nacional de Radio.

d) XHOF-FM (Radio Departamento).

e) Productora Radiofónica del Balsas.

Adicionalmente, se dejó abierta la posibilidad para que el Gobierno Federal pudiera adquirir otras emisoras a fin de cumplir aquellas tareas que en ese momento ordenaba la política de comunicación del Ejecutivo Federal, y que en su momento permitieron que adquiriera las siguientes emisoras concesionadas: XEQK (La Hora Exacta, S.A.), XEQK (Compañía Radiodifusora de Coahuila, S.A.) y las acciones de la empresa Voz e Imagen de Cananea, S.A. (Nacional Financiera).

A manera de referencia en relación con la adquisición de dichas estaciones de radio y de la transferencia que se hizo a favor del IMER de emisoras con concesión, es necesario señalar que tomando en consideración los fines para los cuales fue creado el Instituto Mexicano de la Radio como organismo público descentralizado del Gobierno Federal, carecía de capacidad jurídica para ser titular de concesiones de radio, ya que la explotación de una concesión implica su operación comercial con fines de lucro, a la luz de una unidad económica privada, lo que de ninguna manera se encuentra regulado en forma de atribuciones en el decreto de creación del Instituto.

En cuanto al permiso de la emisora XHOF-FM, de igual manera el hecho de que mediante un decreto del Ejecutivo Federal se instruyera el manejo integral de las emisoras propiedad del Gobierno Federal en un solo ente público, no significó que mediante dicho acto administrativo se estuvieran transmitiendo los derechos derivados del permiso que se otorgó al Departamento del Distrito Federal.

Si bien a diferencia de lo señalado anteriormente en cuanto a las concesiones, una entidad pública como el IMER sí tenía capacidad para ser **titular** de un permiso de radio para operar estaciones de carácter cultural, no se siguieron los trámites jurídicos necesarios para que la transferencia fuera legal, aunque habrá que recordar que la naturaleza jurídica del Departamento del Distrito Federal, como una dependencia del Gobierno Federal, limitaba cualquier impugnación al respecto.

Es preciso aclarar que conforme a lo expresado con lo anteriormente, no se pretende poner en tela de juicio el hecho de que el Instituto Mexicano de la Radio operara una estación como la XHOF-FM, a fin de satisfacer, como lo dicen los considerandos del decreto de creación, las necesidades y requerimientos de cultura y entretenimiento del pueblo, pero es necesario resaltar sin embargo, el desapego que se tuvo al **no traspasar** dicho permiso conforme lo dispone la Ley Federal de Radio y Televisión, pues en este caso, a diferencia de las concesiones, el IMER sí tenía capacidad jurídica para ser titular de dicho título, conforme al artículo 25 del citado dispositivo legal que señala: *"los permisos para las estaciones (...) culturales (...) sólo podrán otorgarse a ciudadanos mexicanos y entidades u organismos públicos o sociedades cuyos socios sean mexicanos"*.

De esa manera, el decreto de creación del Instituto Mexicano de la Radio, si bien fue emitido por autoridad competente (el Presidente de la República) **no transmitió bajo ningún título** las concesiones y permisos que operaban otras entidades públicas, que en el caso concreto de la emisora XHOF-FM, era el Departamento del Distrito Federal, sino que por el contrario, sólo lo hizo depositario de los bienes para **usufructuar de manera irregular el permiso** emitido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Lo anterior cumplió un fin eminentemente de carácter administrativo, en el marco de una política que buscaba la coordinación unitaria de las funciones operativas en materia de radiodifusión.

El traspaso del **permiso** de la estación XHOF-FM al Instituto Mexicano de la Radio no hubiera presentado problema legal alguno, ya que esta figura jurídica es la única que regula la Ley Federal de Radio y Televisión para transferir la operación de una emisora permitida, tal como lo señala el artículo 26 de la citada Ley, que a la letra indica: *"sólo se autorizará el traspaso de concesiones de estaciones comerciales y de permisos de estaciones culturales, de experimentación y de escuelas radiofónicas, a entidades, personas físicas o morales de orden privado o público que estén capacitados conforme a esta ley para obtenerlos y siempre que hubieren estado vigentes"*

dichas concesiones y **permisos** por un término no menor de tres años y que el beneficiario hubiese cumplido con todas sus obligaciones".

Como puede observarse, la hipótesis legal del traspaso no operó en el presente caso, no obstante lo sencillo del trámite, ya que para que se perfeccionara legalmente la transferencia al IMER, era necesario contar con la autorización expresa de la autoridad competente, en este caso, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, según se desprende de la interpretación que se hace del artículo 37 fracción V de la Ley Federal de Radio y Televisión, que señala como causal de revocación de un permiso, el que se traspase sin la autorización a que se ha hecho referencia.

Por otra parte, también es necesario analizar si con la promulgación del decreto de creación del IMER, y el traspaso de hecho, que no de derecho, del permiso de la emisora XHOF-FM, operó la revocación del título y a la vez la asignación del permiso al citado organismo descentralizado.

El artículo 37 de la Ley Federal de Radio y Televisión, que regula las causales de **revocación** de un permiso, señala en su fracción V que dicha sanción procede por *"traspasar el permiso sin la autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes"*, y posteriormente, el artículo 39 del mismo ordenamiento legal prescribe que la revocación deberá declararse administrativamente observando el procedimiento aplicable a la caducidad y revocación de concesiones que regula el artículo 35 de la Ley cuyo texto señala:

- "I. Se hará saber al concesionario los motivos de caducidad o revocación que concurren, y se le concederá un plazo de treinta días para que presente sus defensas y sus pruebas;
- "II. Formuladas las defensas y presentadas las pruebas, o transcurrido el plazo sin que se hubieren presentado, la Secretaría dictará su resolución, declarando la procedencia o improcedencia de la caducidad o de la revocación, salvo cuando medie caso fortuito o fuerza mayor".

Tomando en consideración lo expresado con anterioridad, puede concluirse que el permiso de la estación XHOF-FM tampoco fue revocado previo a la transferencia de hecho que se hizo a favor del Instituto Mexicano de la Radio, pues para que ello fuera posible, debió mediar declaración expresa de la autoridad, por lo cual es concluyente la tesis de que el IMER usufructúa el permiso de la emisora materia del presente análisis de manera irregular.

Igualmente necesario es analizar el decreto del Ejecutivo Federal publicado el 11 de enero de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, por medio del cual fue reformado y adicionado el decreto por el cual se creó el IMER.

Lo anterior es importante en virtud de que los trámites que posteriormente inició el Instituto Mexicano de la Radio ante la autoridad competente (Secretaría de Comunicaciones y Transportes) pretendieron reconocer la teoría del dominio directo de la Federación sobre los bienes del dominio público, lo que si bien es doctrinalmente posible respecto de las concesiones, no se aplica a las emisoras permisionadas, por lo que tales modificaciones al estatuto legal, tampoco constituyen de ninguna manera fundamento legal alguno para sostener que dicho organismo descentralizado es ahora concesionario y permisionario de las diversas estaciones de radio que actualmente maneja, pues para ello, como ya se indicó, era necesario que dicha situación legal fuera expresamente señalada por la autoridad competente.

Las reformas publicadas el 11 de enero de 1994 cumplieron los siguientes dos propósitos:

- a) Asegurar que dicho ordenamiento legal (el decreto de creación) se ajustara a las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Para ello, fueron modificados los artículos 2º, fracción VIII, 5º, 6º, 7º, fracciones III, IV, V y VII, 8º, 10 primer párrafo y fracciones III y IV, 11 y 12, y se derogó el artículo 13.

Con lo anterior, se consiguió que la integración y funcionamiento de los órganos de dirección, administración y vigilancia del Instituto, fueran acordes con los términos en que operaba el conjunto del Sector Paraestatal federal, lo que además es congruente con los CONSIDERANDOS del decreto por el cual se ordenaron las citadas reformas que a la letra señalan:

"Que durante la vigencia del referido decreto, (el del IMER) el H. Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en apego a la cual, el Ejecutivo a mi cargo expidió el Reglamento de dicha Ley, siendo, en consecuencia, necesario adecuar alguna de las disposiciones que rigen al Instituto Mexicano de la Radio a lo establecido en los ordenamientos invocados.

"Que, asimismo, se requiere plantear los mecanismos que permitan el funcionamiento más ágil de los órganos del Instituto Mexicano de la Radio a efecto de que éste cumpla plenamente con los objetivos para los que fue creado(...)"

- b) Actualizar la transferencia de las emisoras concesionadas, una vez que las sociedades mercantiles titulares de las concesiones fueron liquidadas en términos de las disposiciones normativas en la materia.

Para que lo anterior fuera posible, se reformaron los artículos 2º, fracción II y 3º del decreto de creación.

Estas reformas, en efecto hacen más precisa la relación existente entre el organismo Instituto Mexicano de la Radio y las estaciones concesionadas y permisionadas que opera, y que fueron originalmente otorgados a otras entidades del Gobierno Federal, pero no es un argumento suficientemente sustentado para asegurar que con ello se estén revocando los permisos y concesiones a sus titulares originales para otorgárselos al Instituto; tales disposiciones sólo dan certeza a la actuación del ente público, pero no son fuente de derechos, con el sólo señalamiento de que entre otras funciones, el IMER debería *"llevar a cabo las actividades radiofónicas, a través de las entidades que opere y de los demás instrumentos que sean necesarios para el cumplimiento de sus programas"*.

Como se recordará, el decreto de creación de marzo de 1983 enlistó las empresas concesionarias de las emisoras XEB, XERPM y XEMP, así como las permisionarias XERMx y XHOF-FM.

El 11 de febrero de 1987 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la resolución de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto que ordenó la disolución y liquidación de las sociedades mercantiles señaladas con anterioridad, titulares de las concesiones mencionadas y posteriormente se llevaron a cabo las asambleas extraordinarias de accionistas en las que se aprobaron dichas liquidaciones, en las cuales también se cedieron los activos y se transfirieron los pasivos al Instituto Mexicano de la Radio.

No obstante que no es materia del presente análisis, cabe señalar que al extinguirse dichas sociedades mercantiles, se incurrió en una irregularidad jurídica al explotarse una concesión sin el título correspondiente emitido por la autoridad competente, pues como se recordará, las concesiones ***se otorgarán únicamente a ciudadanos mexicanos o a sociedades cuyos socios sean mexicanos***; situaciones que no concurren en el presente caso.

Con lo anterior de nueva cuenta se resolvió de hecho, no de derecho, el que el IMER operara emisoras cuyos títulos de concesión no estaban a su nombre, pero por dicha vía no se atendió el problema de las estaciones permisionadas originalmente transferidas al IMER en marzo de 1983, en particular la XHOF-FM, pues no hay evidencia de que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes haya autorizado el traspaso del permiso otorgado desde 1967 al Departamento del Distrito Federal.

Lo anterior es entendible desde un punto de vista práctico, ya que siendo el IMER un organismo público del Gobierno Federal, contaba con capacidad jurídica para ser titular del permiso para operar una estación de carácter cultural como la XHOF-FM en términos del artículo 25 de la Ley Federal de Radio y Televisión, y no era indispensable en ese momento hacer el traspaso en términos de la citada Ley, pues el titular originario del permiso, el Departamento del Distrito Federal formaba parte de la Administración Pública Federal Centralizada.

Conforme a lo anteriormente señalado, el otorgarle al Instituto Mexicano de la Radio la posesión de los bienes de la emisora XHOF-FM, y facultarlo a través de una disposición administrativa del Ejecutivo Federal a usufructuar el permiso, con base en lo dispuesto por el decreto de creación de marzo de 1983 y posteriormente mediante las reformas a dicho estatuto legal en enero de 1997, no significó que el Departamento del Distrito Federal perdiera sus derechos originarios como permisionario de la estación.

En ese sentido, es necesario dejar en claro que el permiso continúa vigente, pues la Ley Federal de Radio y Televisión es omisa en tal regulación, a diferencia de lo que expresamente señalaba el abrogado artículo 61 del *Reglamento de las Estaciones Radiodifusoras Comerciales, Culturales, de Experimentación Científica y Aficionados*: los permisos se expiden "por tiempo indefinido", y agregaba que sólo se extinguían por renuncia del permisionario o revocación declarada por autoridad competente; hipótesis que no se perfeccionó en el presente caso.

También es preciso dejar debidamente señalado que el decreto de creación del IMER si bien es un acto administrativo del Presidente de la República, su finalidad fue la de organizar de manera integral el "manejo" de las emisoras que tenía en su poder el Gobierno Federal, pero no se constituye como el acto administrativo idóneo para traspasar el permiso, mucho menos para revocarlo, pues en ninguna de sus disposiciones se hace tal señalamiento, por lo que es inadecuado asegurar, como lo hace el IMER, que los perjuicios derivados de esta transferencia debieron enderezarse jurídicamente alegando la inconstitucionalidad del decreto de creación, pues en estricto sentido no se causó perjuicio al Departamento del Distrito Federal, en virtud de que, como se ha señalado, no era más que una unidad administrativa más de la Administración Pública Federal.

En estos términos, no hay evidencia alguna en el sentido de que el permiso haya sido traspasado legalmente al IMER, tampoco de que haya sido revocado por la autoridad competente y mucho menos que haya caducado, pues en términos de ley su vigencia es indefinida, hasta en tanto no se declare administrativamente lo contrario.

El Instituto Mexicano de la Radio tampoco es el titular del permiso como se desprende del oficio de respuesta de fecha 3 de mayo de 1999 del Director General de Sistemas de Radio y Televisión de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, mediante el cual responde a la petición del Director General del IMER para que se le asignara el carácter de permisionario de la estación XHOM-FM, que textualmente señala:

"Me refiero a su oficio señalado al rubro, mediante el cual **solicita el permiso a nombre de ese Instituto** para amparar la instalación y operación de la estación de radiodifusión sonora con distintivo de llamada XHOF-FM, frecuencia 105.7 MHz (...)

"Sobre el particular, le comunico que deben estarse atentos al contenido del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de marzo de 1983, que creó a ese organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como sus reformas y adiciones publicadas en el mismo rotativo oficial el 11 de enero de 1994".

De dicha documental pública se deduce:

1. Que en efecto, el permiso otorgado al Departamento del Distrito Federal para operar la estación radiodifusora XHOF-FM, 105.7, actualmente denominada "Orbita 105.7" continúa vigente en términos de las disposiciones que al respecto señala la Ley Federal de Radio y Televisión.
2. Que el Instituto Mexicano de la Radio, si bien cuenta con la capacidad jurídica para ser titular de permisos de esta naturaleza, sólo es poseedor de los bienes que actualmente están afectos a la emisora, que usufructúa de hecho pero no de derecho, ya que el permiso no fue emitido a su nombre y la autoridad competente se ha pronunciado en el sentido de que no es factible otorgárselo.
3. Que habiéndose transformado el Departamento del Distrito Federal de dependencia del Ejecutivo Federal a un ente de derecho público con Gobierno propio, su representante legal tiene derecho a reclamar la restitución del permiso, en virtud de que forma parte del patrimonio de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad.

IV. Revisión del proceso de transformación del Departamento del Distrito Federal a una instancia de gobierno de carácter local, y determinación del patrimonio a que tiene derecho.

El 31 de diciembre de 1928 se expide la *Ley Orgánica del Distrito Federal*, por medio de la cual se da vida a un organismo denominado *Departamento del Distrito Federal*, a cuyo frente estaba un "jefe" que tenía a su cargo las funciones gubernativas, no obstante, su designación continuaba siendo atribución del Presidente de la República, situación que prevaleció, con algunas modalidades, hasta la reforma constitucional de 1996.

Por ello, doctrinalmente es preciso diferenciar el concepto territorial del Distrito Federal, de la entidad de derecho público "Departamento del Distrito Federal". Desde una perspectiva jurídico política, la entidad territorial encuentra su expresión formal en lo dispuesto por el artículo 43 de la Constitución General de la República, en el que se enuncian las partes integrantes del territorio nacional, mientras que desde el punto de vista administrativo, dicha entidad cuenta con un conjunto de órganos de autoridad que desempeñan sus funciones en los tres ámbitos del quehacer público: legislativo, ejecutivo y judicial, de tal manera que uno de éstos, el Ejecutivo, conforma su gobierno administrativo, no obstante su dependencia del Presidente de la República.

Con la reforma constitucional de agosto de 1996, se reconoce en el artículo 122, el principio de elegibilidad popular del Jefe de Gobierno, a través de votación universal, libre, directa y secreta, con lo cual, el Presidente ya no está facultado para designar al Titular de la Administración Pública local, que era el "Jefe" del Departamento del Distrito Federal, con lo cual se pierde su connotación como "departamento administrativo".

Lo anterior se aprecia de la sola lectura del párrafo tercero del citado artículo constitucional:

"El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta".

En congruencia con lo anterior, se ordena que el patrimonio del entonces Departamento del Distrito Federal pase a formar parte del patrimonio de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad, tal como lo dispone el artículo Décimo transitorio del Estatuto de Gobierno que a la letra dice:

"DECIMO. El patrimonio del Departamento del Distrito Federal pasará a formar parte de la Administración Pública del Distrito Federal, de conformidad con los registros, inventarios y archivos respectivos".

Ahora bien, las disposiciones del Estatuto de Gobierno hacen referencia a la transmisión del patrimonio que conforman los inmuebles y bienes muebles corpóreos, no así los incorporales, como son los derechos de cualquier naturaleza, lo que de ninguna manera significa que por no regularse la forma de transmisión, no formarán parte de dicho patrimonio.

En ese sentido es preciso recordar lo que señala el artículo 8º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial el 28 de septiembre de 1998, en cuanto a que el Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, lo que además se reafirma en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, cuyo artículo 2º declara que cuenta con *plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.*

La doctrina administrativa señala que el patrimonio se integra por una masa en la que se incluyen no sólo bienes corpóreos, es decir muebles e inmuebles tangibles, sino también aquellos incorporales como los derechos, siempre que estén afectos a la prestación de servicios públicos o a la realización de sus objetivos dentro de la política social o económica que le es propia al Estado.

Así, tenemos que se trata de una universalidad jurídica, integrada por una serie de prerrogativas y deberes de carácter absoluto que se extienden en el tiempo y en el espacio; en el tiempo, pues incluye la totalidad de los bienes, derechos, obligaciones y cargas presentes y futuras, y en el espacio, porque comprende todo lo susceptible de apreciación pecuniaria.

Si bien es cierto que se hace necesario diferencia en este concepto de patrimonio del Estado, lo que le corresponde a la Federación de lo que le compete al ente local, Gobierno del Distrito Federal, en obvio de repeticiones debe señalarse que el permiso materia del presente análisis es precisamente la muestra de esta diferenciación, ya que el Gobierno Federal como administrador de los bienes de dominio público ejerce sus derechos a través de una de sus dependencias, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, mientras que el Gobierno del Distrito Federal, asume sus deberes y responsabilidades como titular de los derechos que derivan del permiso.

V. Argumentación teórica y doctrinal (en materia de concesiones) que sustenta la conveniencia de que el Gobierno del Distrito Federal cuente con una estación radiodifusora de carácter cultural, que satisfaga las necesidades de la población de la Capital de la República.

El permiso otorgado al Departamento del Distrito Federal para operar la estación es un acto administrativo que lleva implícita la concesión de un servicio público, no obstante que en términos de la Ley Federal de Radio y Televisión, al título se le denomine "permiso", pues debe entenderse que tal denominación no se refiere a la figura jurídica que ortodoxamente se reconoce como tal, pues el permiso o licencia implican un derecho preexistente que no se satisface en el caso de la explotación de una frecuencia radiofónica, pues ello implica la creación de un derecho a partir de la autorización expresada en el título para manejar un servicio público.

El servicio público, en términos de la doctrina administrativa, sugiere la existencia de una actividad que tiene como fin satisfacer necesidades de interés general vinculadas estrechamente con requerimientos de la población, de la ciudadanía, que de no llevarse a cabo de manera directa por el Estado o concepcionarla a una entidad moral, pública o privada (mediante concesión o permiso en el caso de la materia radiofónica), se dejarían insatisfechas necesidades de carácter colectivo.

Es de explorado derecho que en un acto administrativo de este tipo (lo mismo de una concesión que de un permiso en materia de radiodifusión), encontramos un acto reglamentario, un acto condición y un contrato.

En el caso del permiso que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgó al Departamento del Distrito Federal para operar la estación XHOF-FM, se objetivan estos tres elementos, ya que mediante su expedición se fijaron las modalidades para el manejo de la emisora (acto reglamentario); de igual manera, el permiso fue expedido en términos de disposiciones legales que regulan este tipo de actos, es decir, conforme a la Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento, sujetando su validez al hecho de que el beneficiario cumpliera los requisitos para un adecuado manejo del servicio regulados en dichos ordenamientos legales (acto condición), y finalmente, se creó a favor del permisionario una situación jurídica que no es posible variar de manera unilateral, salvo que se violenten las disposiciones legales que le dieron sustento (elemento contractual).

La denominación genérica de concesión administrativa en materia de radiodifusión, comprende tanto a la figura jurídica de la concesión como a la

del permiso, ya que en los dos casos, el Gobierno Federal faculta a un particular o a un ente del propio Estado, a prestar un servicio público.

La doctrina del derecho administrativo en la materia es clara en la letra de uno de sus tratadistas más reconocidos, el Mtro. Andrés Serra Rojas, que en su obra de Derecho Administrativo señala:

"La legislación administrativa mexicana no ha sido muy precisa en el empleo del término concesión administrativa, pues hace referencia a numerosos actos administrativos, algunos de los cuales no deben llamarse, propiamente hablando, concesión.

"Es frecuente en la ley y en las resoluciones administrativas llamar concesiones a contratos, permisos, licencias y autorizaciones y otros actos similares. De esta manera se alude al contrato-concesión, o a la concesión-permiso y otras denominaciones contradictorias que desvirtúan la naturaleza de esta institución".

De cualquier manera, en cuanto al objeto inmediato del permiso (concesión-permiso), no se trata de un bien corporal sino una serie de actos jurídicos, de naturaleza administrativa, que confieren el ejercicio de determinadas prerrogativas públicas que generan derechos y obligaciones a su titular. Se trata de bienes incorpóreos identificados dentro de los bienes muebles que no pueden ni siquiera poseerse, sino más bien usufructuarse, pero que de ninguna manera generan derechos reales, como si lo es el caso de los inmuebles, en donde la existencia de un derecho de propiedad preexistente permite su libre enajenación, al objetivarse a través de un título de propiedad.

La teoría administrativa es congruente con las disposiciones legales en la materia, de donde resulta que el título denominado "permiso" genera una relación jurídica entre la Nación y el permisionario, de conformidad con lo que prescriben los artículos 1º y 2º de la Ley Federal de Radio y Televisión:

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

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

Los derechos del permisionario no pueden en ese sentido generarse de otra manera ni por otro medio, y esta relación permanece de manera bilateral en tanto subsiste el acto jurídico que le dio origen, de tal manera que estamos

ante la presencia de un derecho personal, denominado en la doctrina como derecho de unión, en cuanto que cumple un propósito de colaboración con el Estado en la prestación de un servicio público en beneficio de la sociedad.

Conforme a lo anterior, y tal como ya se indicó en el apartado III del presente documento, el permiso otorgado al Departamento del Distrito Federal para operar la emisora XHOF-FM continúa vigente, pues en términos de la legislación secundaria en la materia fue expedido por tiempo indefinido, y ante la negativa de la autoridad competente para otorgarle al IMER la titularidad, prevalece a la fecha la relación jurídica entre el Departamento del Distrito Federal como permisionario y la Nación como titular originaria del espacio aéreo del que deriva la explotación del bien público materia del permiso.

Por otra parte, también es importante señalar que el Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de marzo de 1996 destaca los siguientes aspectos, que son relevantes para sustentar la petición que se haga al Gobierno Federal (principalmente si se hace por la vía de la negociación política) para que el Gobierno del Distrito Federal participe en la operación de la emisora:

- ⇒ En el **diagnóstico**, el hecho de que en la actualidad se encuentren en operación varias estaciones permisionadas a instituciones públicas, cuya programación está orientada principalmente a la difusión cultural.
- ⇒ En el mismo diagnóstico, se asegura que es deseable ampliar las opciones para la sociedad y, es previsible que la industria programadora busque nuevos medios y recursos de expresión.
- ⇒ En los **objetivos**, destaca la necesidad de impulsar la oferta y variedad de opciones en materia de programación, que contribuyan al fortalecimiento de la integración y desarrollo de la vida nacional, y al mejoramiento de las formas de entretenimiento de la comunidad.
- ⇒ En las **líneas de acción**, resalta la pretensión de identificar las poblaciones y regiones del país que requieren de más y mejores servicios de radiodifusión, para iniciar los procedimientos concesionarios correspondientes.

En conclusión, se busca, señala el Programa, *contar con la más amplia cobertura y calidad de las transmisiones de radio(...) con mayor número de opciones de programación; y con una industria competitiva que contribuya al fortalecimiento de la integración y desarrollo de la vida nacional.*

En esos términos, es clara la determinación del Gobierno Federal de buscar alternativas programáticas que favorezcan la prestación del servicio público de radiodifusión con estricto apego a las políticas que regulan su funcionamiento, es decir, que satisfagan necesidades sociales de la población.

Lo anterior es más ingente, si se considera que la Ciudad de México es la concentración urbana más densa del territorio nacional, y confirma la necesidad del Gobierno de la Ciudad, de ofrecer una programación que responda a la pluralidad sus habitantes, cuyos contenidos cubran las expectativas de unos medios públicos comprometidos con los fines sociales que se les han asignado, no como una tarea gubernamental, sino como un efectivo ejercicio de una política de estado.

VI. Ventajas y riesgos de los mecanismos para que el Gobierno del Distrito Federal participe en la operación de la estación radiodifusora 105.7.

A manera de conclusión de este estudio podría señalarse que el permiso que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgó en diciembre de 1967 al entonces Departamento del Distrito Federal para operar la estación permisionada XHOF-FM, hoy manejada por el Instituto Mexicano de la Radio, continúa vigente; permanece igualmente a nombre del Departamento del Distrito Federal; su titularidad le fue negada al organismo público que actualmente la opera, y no ha operado el traspaso ni la revocación.

Sin embargo, es necesario que se evalúe detenidamente la vía más conveniente para los intereses del Gobierno de la Ciudad, a fin de facilitar su participación en la operación de la emisora. La vía legal debe ajustarse a los términos y plazos que señala la legislación federal, que en las condiciones actuales y haciendo una apreciación conservadora, podría llevar incluso hasta 3 años; a diferencia de la vía política que implica la negociación, cuyos resultados dependerán de la voluntad política que exista por parte del Gobierno Federal, pudiendo ser favorable desde la primera petición, o tan excluyente que por su carácter negativo desde la primera petición, sólo deje expedita la vía de la reclamación administrativa y judicial.

Tal como se ha reseñado en este análisis, el Instituto Mexicano de la Radio recibió los bienes afectos a la operación de la emisora XHF-FM en marzo de 1983 cuando se le encargó el manejo de la estación, los cuales, con seguridad incorporó a su patrimonio dada su naturaleza de organismo descentralizado. Igualmente es propietario de los bienes que ha adquirido a partir de esa fecha para la adecuada operación de la emisora, por lo que no cabría acción

restitutoria al respecto por parte del Gobierno del Distrito Federal, por tratarse de un patrimonio legalmente adquirido.

En su caso, las acciones legales que puedan emprenderse para la recuperación del permiso se refieren única y exclusivamente al título legal por el cual se genera el derecho de explotación de la frecuencia en la que opera la estación, pues debe recordarse que la titularidad del mismo no genera derechos reales respecto de su beneficiario por lo que mucho menos se producen en favor del usufructuario, tal como se ha sostenido doctrinalmente en el apartado anterior.

Es necesario señalar que los fundamentos teóricos de la concesión administrativa, reseñados en el apartado V, serán fundamentales para desvirtuar el argumento sostenido por el IMER, que funda su posición en una interpretación errónea de la naturaleza del acto jurídico por el cual fue creado dicho organismo en marzo de 1983, así como en las reformas de 1994.

Ahora bien, la transferencia que se hizo al IMER del permiso de la emisora le permite usufructuar el derecho que genera el título, ya que una vez señalada la imposibilidad de transferir la propiedad por no tratarse de un bien que genere derechos reales, sólo queda asegurar que tratándose de un bien incorporal, estamos ante la figura del usufructo, pues el Instituto Mexicano de la Radio usa y disfruta a su favor un bien ajeno incorpóreo, que por su misma naturaleza impide que se altere en forma y substancia.

De igual manera cabe señalar que al no tratarse de un bien que sea susceptible de generar derechos reales para su poseedor, no puede prescribir en favor del Instituto Mexicano de la Radio, pues tampoco estamos ante una relación jurídica que regule el derecho civil, ya que el acto unilateral que le dio origen fue emitido por una autoridad administrativa, y para que se extingan los derechos del titular del permiso, se requiere de la manifestación expresa, motivada y fundada, de la misma autoridad pública emisora.

Por lo anterior, la vía legal para que el permiso retorne a su titular originario es la vía administrativa, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuyo artículo 1º establece la materia:

"Art. 1º. Las disposiciones de esta Ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada(...)"

La petición que se formule a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes deberá pretender que se reconozca la titularidad del permiso a nombre del Departamento del Distrito Federal, para lo cual deberá adjuntarse copia simple del título señalando la imposibilidad de adjuntar el original, por lo que de conformidad con lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles,

de aplicación supletoria, se solicitará a la autoridad competente que haga la compulsa necesaria en los archivos de la propia Dependencia.

Deberá tenerse en cuenta que en términos de lo señalado en el artículo 17 de la misma Ley, el plazo para que la autoridad administrativa se pronuncie sobre esta petición no podrá exceder de cuatro meses, y que pasado ese término se entenderá que la autoridad resolvió en sentido negativo, por lo que deberá promoverse el amparo administrativo a fin de que los tribunales de la Federación resuelvan sobre la petición de referencia, es decir, que reconozca la titularidad del Departamento del Distrito Federal sobre el permiso materia del presente análisis.

Una vez que se obtuviera el reconocimiento de la titularidad del permiso, deberá solicitarse a la propia autoridad administrativa que proceda a notificar al Instituto Mexicano de la Radio que deberá abstenerse de continuar usufructuando el bien, dado que el titular originario manifiesta su intención de explotarlo de manera directa.

Como podrá observarse, difícilmente la autoridad administrativa accederá a la primera petición, por lo que necesariamente deberá promoverse el amparo ante el Juez de Distrito en materia administrativa, que en términos del artículo 52 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es el facultado para conocer de controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales.

La dificultad del presente caso estriba en el reto de promover con éxito un amparo con los argumentos señalados en el presente análisis, que deberán ser manejados de tal manera que causen convicción en el juzgador de que el peticionario tiene la razón, empero, no debe perderse de vista que dada la naturaleza política del asunto, el Poder Judicial de la Federación también puede ser influenciado con argumentos que expresen una política de Estado.

En tales condiciones, no debe descartarse la negociación política, para que en términos de lo dispuesto por el artículo 20 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno celebre un convenio de coordinación de acciones con el Instituto Mexicano de la Radio, con la participación que le corresponda a la Secretaría de Gobernación como coordinadora del Sector al que se adscribe administrativamente el Instituto, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, en el que se expresen los mecanismos de colaboración para que la ciudadanía que reside en la territorialidad de la Ciudad de México, cuente con programas radiofónicos de carácter social, como parte de una política pública del Gobierno de la Ciudad.

México, D.F., marzo de 2000