

# 56

SERIE COMENTARIOS  
A LAS SENTENCIAS  
DEL TRIBUNAL ELECTORAL

## FACULTAD REGLAMENTARIA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN MATERIA DE ACCESO A RADIO Y TELEVISIÓN

**Carla Huerta Ochoa**

Nota introductoria  
Karolina Monika Gilas



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

# 56

SERIE COMENTARIOS  
A LAS SENTENCIAS  
DEL TRIBUNAL ELECTORAL

FACULTAD REGLAMENTARIA  
DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
EN MATERIA DE ACCESO  
A RADIO Y TELEVISIÓN

COMENTARIOS A LA SENTENCIA  
SUP-RAP-146/2011

*Carla Huerta Ochoa*

NOTA INTRODUCTORIA A CARGO DE  
*Karolina Monika Gilas*

342.76539

H872f

Huerta Ochoa, Carla.

Facultad reglamentaria del Instituto Federal Electoral en materia de acceso a radio y televisión / Carla Huerta Ochoa; nota introductoria a cargo de Karolina Monika Gilas. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

64 p; + 1 cd-rom .-- (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 56)  
Comentarios a la sentencia SUP-RAP-146/2011.

ISBN 978-607-708-206-4

1. Acceso a radio y televisión. 2. Acceso a medios de comunicación – Regulación. 3. Instituto Federal Electoral – Facultades. 4. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México) – Sentencias.  
I. Gilas, Karolina Monika. II. Serie.

## **SERIE COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL**

Primera edición 2014.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,  
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF.  
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.  
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-206-4

Impreso en México.

# DIRECTORIO

## **Sala Superior**

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

## **Comité Académico y Editorial**

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Alejandro Martín García

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Elisa Speckman Guerra

## **Secretarios Técnicos**

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

## CONTENIDO

|  |    |
|--|----|
| Presentación .....   | 9  |
| Nota introductoria .....   | 11 |
| Facultad reglamentaria<br>del Instituto Federal Electoral<br>en materia de acceso a radio y televisión ..... | 19 |

## SENTENCIA

|                        |                |
|------------------------|----------------|
| SUP-RAP-146/2011 ..... | Incluida en CD |
|------------------------|----------------|

## PRESENTACIÓN

En la presente entrega de la serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, Carla Huerta Ochoa —destacada investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)— analiza una de las sentencias más importantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en los temas de control de constitucionalidad y acceso a los medios de comunicación.

El análisis de caso se refiere a la sentencia de la Sala Superior contenida en el expediente SUP-RAP-146/2011, la cual versó acerca del recurso interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) y 260 concesionarios y permisionarios de radio y televisión, para cuestionar la constitucionalidad, legalidad y validez de los actos o resoluciones emitidos por los órganos del Instituto Federal Electoral (IFE) al modificar el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

Los actores, además de impugnar el contenido de la reforma al reglamento, planteaban su inconstitucionalidad y solicitaban la inaplicación del artículo 53, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Dicho artículo regula la facultad reglamentaria del IFE en materia de radio y televisión, mientras que los impugnantes consideraban que la remisión legislativa que contiene es violatoria del principio constitucional de reserva de ley, por lo que se debía concluir que el Consejo General del Instituto Federal Electoral carece de competencia para expedir y reformar el reglamento.

La autora inicia su estudio describiendo a detalle los antecedentes del caso y los agravios de los actores, así como los argumentos de la responsable y de la Sala Superior, y, finalmente,

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

pasa al análisis de estos últimos en el marco del razonamiento jurídico, es decir, “como proceso de justificación racional de la toma de decisión acerca de la solución de un caso en términos del derecho positivo”.

La doctora Huerta Ochoa centra su análisis de la sentencia mencionada en tres aspectos: la noción de racionalidad, la motivación y los alcances de la facultad reglamentaria. Además, la autora realiza un estudio exhaustivo de cada uno de estos aspectos, examinando los argumentos de la Sala Superior a la luz de la teoría del derecho y de la jurisprudencia aplicable, para llegar a la conclusión de que

la decisión no solamente es conforme a derecho, sino que es razonable pues luego de analizar el procedimiento de elaboración de la norma, se determinó y justificó que se consideraba afectada en su validez formal por vicios en el mismo, principalmente por lo que se refiere a la obligación de consultar a las partes interesadas y legitimadas por ley para ello, así como a la insuficiente justificación de la reforma.

Por último, cabe destacar que en sus comentarios finales, la doctora Huerta Ochoa resalta la importancia de un criterio sostenido por la Sala Superior en la sentencia analizada, en el que consideró que los derechos de los particulares, en ese caso de los permisionarios y concesionarios de radio y televisión, constituyen un límite a la facultad reglamentaria de la autoridad electoral.

*Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación*

## NOTA INTRODUCTORIA

SUP-RAP-146/2011

*Karolina Monika Gilas\**

El fenómeno de judicialización de los procesos electorales que se dio en México a finales del siglo xx resultó en la creación de un sistema de medios de impugnación y en la incorporación de mecanismos de control constitucional de leyes en materia electoral en 1996, al mismo tiempo, se eliminó la improcedencia de acción de inconstitucionalidad en materia electoral.

Estos grandes cambios llegaron después de un largo periodo en el que la llamada “tesis Vallarta” había prevalecido en el sistema jurídico mexicano. Con base en esta tesis se justificaba la no intervención de los tribunales en las cuestiones políticas, así como la improcedencia del juicio de amparo (JA) en materia político-electoral.

La reforma de 1996 dio inicio a una nueva etapa del control de constitucionalidad y estableció dos vías para éste. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) fue facultada para declarar la inconstitucionalidad de las leyes electorales federales y locales por medio de las acciones de inconstitucionalidad (CPEUM, artículo 105, fracción II, 2013) y para analizar, mediante éstas, las posibles contradicciones entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) adquirió la facultad para resolver los medios de impugnación en contra de los actos y decisiones de las autoridades electorales de las entidades federativas que violen las normas constitucionales, esto mediante el juicio de revisión constitucional electoral (JRC) (CPEUM, artículo 99, fracción IV). En años posteriores, las facultades del TEPJF fueron ampliadas

\* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesora investigadora en el Centro de Capacitación Judicial Electoral, TEPJF.

## Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

con la reforma electoral 2007-2008, y pudo declarar la no aplicación de leyes contrarias a la Carta Magna, limitando los efectos al caso concreto acerca del que versa el juicio.

Así, la reforma 2007-2008 creó un sistema de control de constitucionalidad en materia electoral por dos mecanismos: el de las acciones de inconstitucionalidad por parte de la Suprema Corte y el de la no aplicación de las leyes contrarias a la Constitución por el Tribunal Electoral.

La inaplicación es facultad de todas las Salas del TEPJF, aunque las sentencias en las que las Salas Regionales determinan la inaplicación de algún precepto por considerarlo contrario a la Constitución pueden ser revisadas por la Sala Superior, mediante el recurso de reconsideración (REC).

Desde antes de la última reforma electoral ha existido una controversia acerca de cuáles son los medios de impugnación que tiene el TEPJF para ejercer control constitucional de las leyes electorales, ya que para algunos autores ese control puede ejercerse mediante cualquier medio de impugnación, mientras que otros limitan esa posibilidad a los juicios de revisión constitucional electoral y de protección de los derechos político-electORALES del ciudadano (Suárez 2007, 385 y Mercader 2006, 430).

De una interpretación de la Constitución y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) se desprende que el TEPJF puede inaplicar alguna norma por considerarla inconstitucional mediante el recurso de apelación (RAP), el de inconformidad y el de reconsideración, así como por medio del juicio de revisión constitucional electoral y del juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano (JDC) (LGSMIME, artículo 3.2, 2008).

Sin embargo, en la práctica, el TEPJF desaplica normas mediante el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano.

A diferencia de lo que ocurre con las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que resuelve la SCJN, las determinaciones del TEPJF se limitan al caso concreto acerca del que trate el

medio de impugnación y, además de tomar la decisión de inaplicar una ley, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe informar a la Suprema Corte de Justicia.

Esta limitación al caso concreto supone que los efectos de las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral serán sólo para las partes implicadas en el caso particular y, por tanto, sus efectos no serán generales y las personas (físicas o morales) que no han promovido su juicio no pueden gozar de los beneficios de la sentencia.

Es importante subrayar que los casos en los que se solicita la inaplicación se presentan ante el TEPJF con relativa frecuencia: a partir de la reforma de 2007 y hasta el 31 de octubre de 2011, el Tribunal Electoral recibió 129 medios de impugnación en los que se solicitaba la inaplicación de algún precepto.<sup>1</sup>

Entre los casos que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha analizado para la inaplicación de alguna norma destacan el de la revocación del acuerdo del Instituto Federal Electoral (IFE) acerca del reglamento de acceso a radio y televisión (SUP-RAP-146/2011), el caso TVyNovelas (SUP-RAP-201/2009), el de renovación anticipada de consejeros del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes (SUP-JDC-31/2009) y el de asignación de diputados por el principio de representación proporcional realizado por el Instituto Electoral de Baja California Sur (SUP-REC-5/2011).

### **Acuerdo del IFE acerca del reglamento de acceso a radio y televisión (SUP-RAP-146/2011)**

El Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) y 260 concesionarios y permisionarios de radio y televisión promovieron juicios en contra del acuerdo CG194/2011, aprobado por el Consejo General del Instituto

<sup>1</sup> Véanse TEPJF 2010 y TEPJF 2011.

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

Federal Electoral, relativo a las reformas al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

Los actores, además de impugnar el contenido de la reforma al reglamento de radio y televisión, planteaban su inconstitucionalidad y solicitaban la inaplicación del artículo 53, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), cuyo objetivo es regular la facultad reglamentaria del Consejo General del IFE en materia de radio y televisión.

En la sentencia SUP-RAP-146/2011, la Sala Superior recuerda que el principio de reserva de ley se presenta cuando se elimina la posibilidad de que un determinado objeto de regulación jurídica pueda ser objeto de regulación por disposiciones jurídicas de naturaleza distinta a la ley. La reserva de ley puede ser absoluta, cuando la materia debe ser regulada en su totalidad por el legislador, o relativa, cuando el legislador reserva solamente algunos aspectos de la norma y los restantes puede remitirlos a la normativa reglamentaria. Siendo así, la reserva no necesariamente significa una prohibición absoluta del ejercicio de la potestad reglamentaria, como es el caso en materia de radio y televisión.

A juicio de la Sala Superior, en materia de radio y televisión, la reserva establecida en el artículo 41 constitucional, se refiere a:

determinados aspectos de la materia, sin abarcar la totalidad de los mismos como pretenden los impugnantes, porque en esa situación hubiera bastado con una remisión única en forma genérica, situación que no acontece en el caso (SUP-RAP-146/2011).

Esa interpretación implica que el IFE tiene la atribución de aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de sus facultades y atribuciones, incluyendo la materia de radio y televisión, siempre y cuando atienda al mandato constitucional y al contenido del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para expedir la reglamentación correspondiente.

Así, la Sala Superior determinó que:

la facultad conferida al Instituto Estatal Electoral está dirigida al desarrollo pormenorizado de las disposiciones que en relación con la materia de radio y televisión contiene el código electoral, esto es, al establecimiento de las reglas relativas materiales y órdenes de transmisión; notificación de pautas; procesos operativos para la realización de la prerrogativa de los partidos políticos de acceso en radio y televisión, entre otras cuestiones, por lo que no se viola la reserva de ley prevista por la Constitución, pues se trata de aspectos de la materia que no se encuentran enumerados dentro de la reserva establecida por ese ordenamiento (SUP-RAP-146/2011).

Como se ha podido observar, la Sala Superior ha pretendido ejercer su facultad de control de constitucionalidad con prudencia y respeto por la voluntad del legislador, prefiriendo una interpretación armónica entre la normatividad local y la federal.

Vale la pena subrayar la importancia de la facultad que tiene el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para ejercer el control de constitucionalidad en vía paralela al control abstracto que realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las leyes electorales. El otorgamiento de esa potestad al TEPJF significó abrir la posibilidad de realizar el control constitucional de manera cotidiana (ya que las acciones de inconstitucionalidad pueden presentarse únicamente en un plazo de 30 días después de una reforma y que el amparo no procede en materia electoral), además de que amplió el acceso a la justicia constitucional electoral a todos los actores involucrados en las contiendas políticas.

El Tribunal ha sabido responder a los desafíos propios de la dinámica de los asuntos político-electORALES por medio de la resolución expedita y pronta en los recursos que conoce, incluyendo los relacionados con el control de constitucionalidad. Las propias características de los medios impugnativos que resuelve el

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

Tribunal exigen a sus jueces una actualización constante en los temas electorales, para que puedan responder a las problemáticas de los temas tan complejos y diversos como supone la materia.

Si bien podrían ser discutibles y criticables algunos elementos del diseño del sistema de control de constitucionalidad en México —especialmente la limitación de los efectos de las sentencias del Tribunal Electoral en las que determina inaplicar alguna norma al caso concreto— hay que reconocer y destacar el gran avance que para la justicia en México ha significado la participación activa del TEPJF en la preservación del orden constitucional.

## Fuentes consultadas

Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/COFYPE.pdf> (consultada el 29 de enero de 2014).

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2013. México: TEPJF.

LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2008. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149.pdf> (consultada el 29 de enero de 2014).

Mercader Díaz de León, Antonio. 2006. *Derecho electoral mexicano: el juicio electoral ciudadano y otros medios de control constitucional*. México: Porrúa.

Sentencia SUP-RAP-146/2011 y acumulados. Recurrentes: Partido Revolucionario Institucional y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP-00146-2011.htm> (consultada el 29 de enero de 2014).

Suárez Camacho, Humberto. 2007. *El sistema de control constitucional en México*. México: Porrúa.

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2010. Informe Anual de Labores 2009-2010 de la magistrada presidenta María del Carmen Alanis Figueroa. Disponible en [http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/informe\\_labores/archivo/ResumenEjecutivo\\_10.pdf](http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/informe_labores/archivo/ResumenEjecutivo_10.pdf) (consultada el 25 de enero de 2014).

\_\_\_\_\_. 2011. Informe Anual de Labores 2010-2011 del magistrado presidente José Alejandro Luna Ramos. Disponible en [http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/informe\\_labores/archivo/informe\\_2010-2011\\_c.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/informe_labores/archivo/informe_2010-2011_c.pdf) (consultada el 5 de marzo de 2014).

# FACULTAD REGLAMENTARIA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN MATERIA DE ACCESO A RADIO Y TELEVISIÓN

*Carla Huerta Ochoa*

EXPEDIENTE:  
SUP-RAP-146/2011

SERIE

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

SUMARIO: I. Introducción; II. Antecedentes del recurso de apelación (RAP); III. Descripción de los agravios y de los contraargumentos de la autoridad responsable; IV. Argumentos del TEPJF en relación con los agravios de la parte actora; V. Argumentos del TEPJF y contraargumentos del IFE; VI. La resolución; VII. Comentarios generales; VIII. Conclusiones, IX. Fuentes consultadas.

## I. Introducción

El presente estudio se basa en el análisis de un recurso de apelación (RAP) interpuesto ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y que consiste en un medio de impugnación establecido a favor de los sujetos legitimados por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

Electoral (LGSMIME) (2008), para cuestionar la constitucionalidad, legalidad y validez de los actos o resoluciones emitidos por los órganos del Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de obtener su revocación, anulación o modificación una vez demostrada su inconstitucionalidad o su ilegalidad.<sup>1</sup> La finalidad de dicho medio de impugnación consiste en garantizar que los actos y resoluciones del IFE se ajusten a los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad (CCJE 2011, 6).

Las sentencias se integran de cuatro partes: el preámbulo, los resultandos, los considerandos y los puntos resolutivos (Ovalle 2006, 208-9). Al respecto conviene destacar que en el artículo 222 del Código de Federal de Procedimientos Civiles se establece que:

Las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación suscinta [sic] de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias, comprendiendo, en ellas, los motivos para hacer o no condenación en costas, y terminarán resolviendo, con toda precisión, los puntos sujetos a la consideración del tribunal, y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse (CFPC 2012).

Más aún, la jurisprudencia se ha manifestado en el sentido de que:

Por sentencia se entiende el juicio lógico de hechos, la subsunción de los hechos en normas jurídicas y la conclusión o resolutivos que contienen la verdad legal; por lo

<sup>1</sup> Dicho recurso se fundamenta en las siguientes disposiciones: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 41, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII (2012); Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículos 186, fracción III, incisos a y g y fracción V; 189 fracción I, inciso c, y 195, fracción I (2012), y Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículos 3.2, inciso b; 4.1; 6 al 33 y 40 al 48 (2008).

mismo, la integran las proposiciones que fijan el sentido del tal resolución; esto es, los antecedentes, formados también con las argumentaciones lógico jurídicas del juzgador, que examinan y estudian los elementos de la litis, y las proposiciones que determinan el sentido del fallo, puntos resolutivos, constituyen la unidad. Lógicamente, lo asentado en los puntos considerativos rige y trasciende a los resolutivos, y serán, en caso dado, los que produzcan la violación o agravio a cualesquiera de los contendientes, pero sin que pueda considerarse autónoma una de sus partes (tesis aislada 1976, 113).

Por lo tanto, una sentencia consta no solamente de la decisión acerca de la aplicación de la norma y la individualización de la misma, sino también de la justificación de la decisión. La doctrina ha señalado que la estructura de la fundamentación jurídica se compone de un núcleo deductivo y de una justificación argumentativa de las premisas utilizadas en la deducción (Alexy 1997, 213). En ese sentido se han expresado reiteradamente los juristas, por ejemplo, Jerzy Wróblewski señala que una decisión interpretativa debe ser una decisión justificada, que pueda ser considerada racional además de legal (Wróblewski 2001, 47).

El proceso de justificación se divide en dos partes: la justificación interna, que describe la solución a un caso, y la externa, que explica la forma en que la decisión fue tomada, mediante argumentos que justifican la elección de las premisas y la decisión tomada. El proceso de justificación ya sea interna o externa, se refiere a un enunciado interpretativo y, a pesar de sus diferencias, la justificación interna y la externa están recíprocamente relacionadas.

La justificación interna reproduce de manera esquemática una parte del razonamiento jurídico que tiene una apariencia lógica, aun cuando no se trata de una inferencia deductiva. En ella se presenta de manera sintetizada el proceso que se conoce como subsunción de los hechos en la norma para producir una norma individualizada aplicable al caso concreto. Esta forma de razo-

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

namiento constituye un procedimiento de comparación que tiene una estructura parecida a la del silogismo, por lo que tradicionalmente se le denomina silogismo jurídico. La conclusión acerca de la aplicación de la norma se sigue de las premisas de conformidad con las reglas de inferencia aceptadas por el sistema jurídico. En tanto la reconstrucción silogística de la justificación tiene por objeto demostrar la correspondencia entre la norma y el caso que justifica la subsunción de los hechos, así como el deber de aplicar la norma. Esta parte corresponde a la decisión final, en la que se resuelve el caso.

Según Aulis Aarnio (1991, 166-7), la estructura del razonamiento jurídico incluye las premisas, las reglas de inferencia válidas en el sistema jurídico correspondiente y los valores para lograr la interpretación.<sup>2</sup> La validez de la interpretación depende de la elección de las premisas y su contenido, de la elección de los principios adecuados de inferencia o los valores básicos utilizados en la interpretación. Estas cuestiones deben quedar reflejadas en la justificación externa para poder considerar la aplicación de la norma y el significado atribuido, como debidamente justificados.

Sin embargo, la justificación interna no constituye una fundamentación completa, por lo que se complementa con la externa, la cual está formada por la justificación de las premisas elegidas. Precisamente en esto consiste la tarea auténtica del juez, ya que en esta parte se realiza la interpretación y se reconstruye el proceso de justificación a fin de demostrar su racionalidad. Las premisas deben ser explícitas en aras de una mayor seguridad jurídica. Aquí se justifica tanto la elección de la premisa normativa como el análisis y la prueba de los hechos que posteriormente integrarán la premisa fáctica; ambos son objeto de argumentación.

Por su parte, en la justificación externa se muestra la validez de las premisas y de las reglas de inferencia, que depende de las reglas y valores a los cuales el juez atiende en la justificación. Los razonamientos apoyan la interpretación y la argumentación, guia-

<sup>2</sup> Aarnio sigue los planteamientos de Wróblewski en relación con la interpretación y la justificación.

dos por los criterios de racionalidad o las pautas de interpretación previstos en el sistema jurídico. Y la coherencia del conjunto de argumentos es decisiva para la fundamentación de la interpretación y la aplicación de la norma. Así, la justificación externa tiene por objeto convencer al destinatario de la interpretación.

Además de tomar una decisión y justificarla, la autoridad debe realizar diversas consideraciones previas a la revisión del fondo, en primer lugar, en cuanto a la competencia del órgano para conocer, a su vez, la legitimidad de las partes para interponer el recurso, así como la procedencia de la vía. Esto se debe a que de otra forma no tiene sentido analizar el fondo del asunto, pues estas cuestiones forman parte de la resolución.

A continuación se explican las partes más importantes de la sentencia que se analiza y se comentan los principales argumentos de las partes, y al final se retoman los temas doctrinales relativos al fondo del asunto.

## II. Antecedentes del recurso de apelación (RAP)

El acto impugnado por los recurrentes es el acuerdo CG194/2011, mediante el cual se reforma el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral (RARTME) aprobado en sesión extraordinaria el 27 de junio de 2011 por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (CGIFE), y que fue publicado el 30 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), y se señala como autoridad responsable al Consejo General del Instituto Federal Electoral que reformó el RARTME de 2008.

El Reglamento cuyas reformas se impugnan se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2008, y su procedimiento de modificación se había iniciado el 16 de julio de 2010 cuando se distribuyó una primera propuesta de reforma al RARTME. Las reuniones de trabajo en las cuales se recibieron opiniones y observaciones por parte de los consejeros electorales del IFE, partidos políticos y diversas personas morales con relación

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

a la propuesta de reforma al aludido Reglamento se celebraron entre el 4 de abril y el 20 de junio de 2011. Luego de ser aprobada, el 23 de junio de 2011 la propuesta de reforma al RARTME fue enviada al presidente de la Junta General Ejecutiva del IFE. Una vez aprobado el Dictamen de la Junta General Ejecutiva del IFE sobre la propuesta de reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral presentada por el Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral (CRTIFE), el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el acuerdo CG194/2011 en sesión extraordinaria de 27 de junio de 2011 y por medio de éste se reformó el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral. El acuerdo fue publicado el 30 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación y constituyó el objeto de la impugnación (SUP-RAP-146/2011, 6-7).

### III. Descripción de los agravios<sup>3</sup> y de los contraargumentos de la autoridad responsable

#### Principales agravios de la parte actora contra la reforma al RARTME

##### INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 53 DEL COFIFE

En este primer argumento los apelantes afirman que el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) prevé una reserva a la ley en materia de regulación del acceso a radio y televisión, así como respecto de la organización y funcionamiento de los órganos del IFE. Por lo que consideran que la remisión hecha por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofife) en su artículo 53 atenta con-

<sup>3</sup> Por agravio se entiende la lesión o afectación de los derechos e intereses jurídicos de una persona, en especial, por medio de una resolución judicial, y por extensión, también cada uno de los motivos de impugnación expresados en el recurso de apelación contra una resolución de primera instancia (Fix-Zamudio 2004, I-148).

tra lo que denominan “principio constitucional de reserva de ley”,<sup>4</sup> pues prevé que la Junta General Ejecutiva del IFE debe someter el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión a la aprobación del Consejo General. Por lo tanto, sostienen que “el artículo mencionado debe ser inaplicado y, en consecuencia, se debe concluir que el CGIFE carece de competencia para expedir y reformar el RARTME” (SUP-RAP-146/2011 y acumulados, 46).

Cabe señalar que en esta parte se confunden las pretensiones, pues si se considera que el IFE carece de la facultad para expedir un reglamento —lo cual constituiría un vicio de competencia—, éste debió ser impugnado cuando se expidió y lo que habría procedido habría sido la declaración de invalidez, no la solicitud de no aplicación de las reformas. Lo que en realidad pretendían los apelantes con este argumento era el cambio de fuente en materia de radio y televisión, para que su regulación correspondiera exclusivamente al legislador federal. Una declaración de inconstitucionalidad de la reforma por falta de competencia del Consejo General haría manifiesto el vicio de origen si se sostuviera la existencia de una reserva de ley.

Sin embargo, los términos en que el mencionado artículo 53 del Cofipe regulan la facultad reglamentaria del IFE en materia de radio y televisión, solamente establecen un procedimiento especial que se configura como condición de validez y no excluye, si no, por el contrario, confirma que el IFE cuenta con la facultad para desarrollar la materia de conformidad con la Constitución y la ley.

## OMISIONES Y VIOLACIONES DE PROCEDIMIENTO

### AL APROBAR EL RARTME

La Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) argumenta que se vulnera en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 4 y 7, fracción II, de la Ley de Cámaras Empresariales

<sup>4</sup> Vale la pena aclarar que la reserva de ley no es un principio constitucional, sino una técnica legislativa que permite separar ámbitos de competencia en el diseño institucional que tiene por objeto crear frenos y contrapesos entre los órganos de poder.

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

y sus Confederaciones (LCEC),<sup>5</sup> porque en su calidad de representantes de esta industria y de órganos que colaboran con el Estado, de conformidad con la ley, el Consejo General del IFE debió consultar a la Cámara en todos los asuntos vinculados con la actividad que representan; específicamente con relación a las modificaciones que hizo al RARTME, porque afectan a la industria que representa (SUP-RAP-146/2011, 66-7). De los preceptos mencionados se sigue que la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión tiene razón en adjudicarse esa calidad y en reclamar participación en el proceso de reforma al reglamento que se impugna, pues dichos artículos son claros y no dan lugar a interpretación.

**DEFICIENTE JUSTIFICACIÓN DE LAS REFORMAS RESPECTO  
DEL MODELO PREVIO**

Los recurrentes adujeron que no se señaló la razón por la cual era necesario reducir el plazo dado a los concesionarios y permisionarios para implementar las pautas modificadas, principalmente porque en el Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral, durante el procedimiento electoral 2008-2009, la autoridad reconoció que la implementación del entonces nuevo modelo se desarrollaba de manera exitosa (SUP-RAP-146/2011, 103-4). Este argumento apunta una motivación insuficiente del acto emitido por la autoridad responsable y, por ende, un vicio de legalidad, sobre todo porque si la norma es eficaz, no se justifica su modificación.

<sup>5</sup> Ley publicada el 20 de enero de 2005 en el Diario Oficial de la Federación, cuyo artículo 4 establece que: “[...] Las Cámaras y sus Confederaciones representan, promueven y defienden nacional e internacionalmente las actividades de la industria, el comercio, los servicios y el turismo y colaboran con el gobierno para lograr el crecimiento socioeconómico, así como la generación y distribución de la riqueza. Son órganos de consulta y colaboración del Estado. El gobierno deberá consultarlas en todos aquellos asuntos vinculados con las actividades que representan [...]” (LCEC, artículo 4, párrafos 3 y 4, 2005). Y su artículo 7 que las Cámaras tendrán por objeto: “Ser órgano de consulta y de colaboración de los tres niveles de gobierno, para el diseño, divulgación y ejecución de las políticas, programas e instrumentos para el fomento de la actividad económica nacional” (LCEC, artículo 7, fracción II, 2005).

## INDEBIDA MOTIVACIÓN PARA JUSTIFICAR LOS NUEVOS PLAZOS

Los recurrentes hablan tanto de indebida como de insuficiente motivación de la reforma, aunque en la realidad de los argumentos aducidos se infiere que consideran que la reforma no se justificaba en atención a los siguientes razonamientos:

- 1) Violación al principio de igualdad en virtud de que los argumentos expresados por la autoridad responsable para sustentar la reforma al RARTME no permiten concluir que todos los concesionarios y permisionarios podrían satisfacer los nuevos supuestos, puesto que no todos los concesionarios y permisionarios de radio y televisión cuentan con la misma capacidad técnica para atender las órdenes de transmisión de promocionales (SUP-RAP-146/2011, 104).
- 2) Imposición de mayores cargas sin la debida justificación. Al respecto consideraron que se imponían mayores cargas a las emisoras al reducir los plazos de entrega de promocionales (SUP-RAP-146/2011, 104-5). La autoridad normativa al imponer obligaciones o incrementar las cargas debe justificarlo debidamente no solamente en la posibilidad real de la realización, sino también en el interés que se satisface, especialmente cuando no se prevé una contraprestación.
- 3) Falta de análisis técnico. Con lo que se insiste en la insuficiencia de la justificación de la medida, ya que el CGIFE impuso una regulación al margen de cualquier análisis o dictamen de la reducción de los plazos aludidos, a sabiendas de que su implementación se sustenta en una operación tecnológica compleja (SUP-RAP-146/2011, 105).
- 4) Se tomaron como ejemplo casos particulares para establecer una norma general. Esto en virtud de que el CGIFE consideró como parámetro para la reforma el hecho de que los concesionarios, al acatar la implementación de medidas

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

cautelares, habían demostrado que cuentan con la capacidad técnica y la infraestructura para ajustar su programación en un plazo menor a 72 horas. También a partir de que dos empresas (Televisa y Televisión Azteca) publicaron condiciones comerciales de las que se advierte que tienen capacidad para ajustar la programación en los nuevos plazos señalados en el RARTME. El IFE incluso llegó a considerar que, por ese solo hecho, toda la industria del radio y la televisión lo puede hacer también (SUP-RAP-146/2011, 106). Con esto apuntan, por una parte, un casuismo que es contrario a la generalidad que debe caracterizar a las normas jurídicas, pues extienden a todo un conjunto las consideraciones hechas respecto de dos casos particulares, y, por la otra, el error cometido al hacer una analogía entre una acción extraordinaria como es el caso de las medidas cautelares y una situación normal. Tomar como ejemplo a empresas que cuentan con una posición dominante en la industria atenta contra la libertad de concurrencia y podría tener como efecto no deseado eliminar la competencia.

- 5) Imposibilidad de cumplir en los nuevos plazos debido al próximo procedimiento electoral. Los apelantes adujeron que el número de elecciones que se llevarían a cabo en 2012 implicaba una gran variedad de promocionales. Por lo que si se acortaban los plazos y se permitía hacer una cantidad indefinida de versiones por partido político y autoridad electoral, sería necesario hacer ajustes continuos a la programación de las emisoras, lo cual consideraron imposible de atender tanto técnica como jurídicamente (SUP-RAP-146/2011, 107). Para este argumento se aducen razones que atañen a una situación específica e inminente y que debieron ser consideradas por la autoridad responsable, lo que se podría haber resuelto mediante la previsión de un artículo transitorio que pospusiera la entrada en vigor de este precepto.

## Principales contraargumentos de la autoridad responsable

### FACTIBILIDAD PARA CUMPLIR CON LA TRANSMISIÓN DE PROMOCIONALES CON LA REDUCCIÓN DE PLAZOS

Para justificar la factibilidad de operar la transmisión de los materiales audiovisuales con los plazos reducidos, el Consejo General del IFE adujo la implementación de tecnología, así como los beneficios y la finalidad de la reducción de los plazos como la agilidad, el dinamismo, la eficiencia y la economía. Sin embargo, estos argumentos también aportan elementos suficientes para justificar que los concesionarios y permisionarios de radio y televisión tienen la capacidad de cumplir con la obligación de transmitir información electoral en los tiempos del Estado, conforme a los nuevos plazos de notificación. En cuanto a los beneficios que se mencionan, éstos no se ponderan con las cargas que se imponen ni se justifican en relación con el beneficiario (por ejemplo, no se precisa tampoco si se refieren al ciudadano, la democracia o al interés general). Por tal motivo, se analizarán solamente los argumentos del CGIFE relativos al tiempo promedio en que los concesionarios y permisionarios han acatado medidas cautelares, los planes comerciales de dos televisoras a partir de sus condiciones de “venta exprés” y los grados de cumplimiento.

#### *Tiempo promedio de acatamiento de las medidas cautelares*

El Consejo General del IFE consideró que los concesionarios y permisionarios han mostrado que cuentan con la infraestructura necesaria para que en un plazo menor a 72 horas ajusten su programación a las nuevas órdenes de transmisión, así como a los materiales de los partidos políticos y autoridades electorales notificadas por el Instituto Federal Electoral (SUP-RAP-146/2011, 110-11). Se llegó a esta conclusión porque el tiempo promedio para suspender la difusión de los promocionales a partir de la

**Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral**

notificación del acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias que ordena la suspensión en la transmisión de promocionales como medida cautelar ha sido de 33 horas 28 minutos.

***Condiciones de “venta exprés” y planes comerciales  
de dos televisoras***

Para sustentar las modificaciones de los plazos para la notificación de materiales y órdenes de transmisión, el CGIFE toma como parámetro las condiciones de contratación de Televisión Azteca, y así fundamenta que es posible contratar la difusión de *spots* con alrededor de 0 y 5 días de anticipación mediante un procedimiento llamado “compra exprés garantizada” (SUP-RAP-146/2011, 111). Lo mismo ocurre con las políticas del Plan Comercial 2011 de Televisa que presentan una situación similar, pues se prevé como un requisito para la contratación que:

el cliente y/o Agencia haya entregado el material con el tiempo de anticipación suficiente para su transmisión (72 hrs antes para televisoras locales y 24 hrs. antes para canales nacionales) (SUP-RAP-146/2011, 117).

***Grados de cumplimiento***

Se señaló que los grados de cumplimiento en la difusión de los promocionales de partidos políticos y autoridades electorales tuvieron un promedio de 97% durante 2010 y 2011 (SUP-RAP-146/2011, 122).

**IV. Argumentos del TEPJF en relación  
con los agravios de la parte actora**

**Inconstitucionalidad del artículo 53 del Cofipe**

Con relación a este agravio, el Tribunal Electoral señala en la resolución que este razonamiento resulta infundado, porque parte

de una premisa inexacta acerca del principio de reserva de ley. Sin embargo, el TEPJF va más allá y analiza este agravio a la luz del principio de subordinación jerárquica, así como de la naturaleza del IFE como órgano constitucional autónomo. Por lo que se analiza por separado cada uno de los elementos que componen el argumento en cuestión.

## RESERVA DE LEY

El Tribunal sostiene correctamente que si bien en el artículo 41 de la CPEUM se prevé que los aspectos sustanciales relativos a la utilización del tiempo de Estado en radio y televisión deben desarrollarse en una ley, no es posible inferir que ese mandato constituye por sí mismo una reserva de ley absoluta (SUP-RAP-146/2011, 52). El TEPJF considera que se trata de una reserva de ley relativa y aduce como razón que, de lo contrario, el Poder Revisor de la Constitución hubiera establecido que todo lo relativo al acceso a radio y televisión debía ser regulado por una ley.<sup>6</sup>

Por lo que estima que no se estableció una prohibición del ejercicio de la potestad reglamentaria, sino más bien, que el legislador federal ordinario por medio de una ley —en sentido formal y material— asentó las reglas aplicables y los procedimientos para llevar al cumplimiento de las disposiciones constitucionales. En consecuencia, el TEPJF afirma que la reserva de ley quedó cumplida por el legislador ordinario al expedir los artículos 49 a 76 del Cofipe, los cuales conforman el capítulo primero “Del acceso a radio y televisión”, del título tercero “Del acceso a la radio y televisión, el financiamiento y otras prerrogativas de los partidos políticos”, del libro segundo “De los partidos políticos” (SUP-RAP-146/2011, 51-3).

<sup>6</sup> Además, señala que se trata de una reserva de ley relativa cuando se dispone que temas o aspectos determinados de la materia necesariamente deben ser regulados mediante ley, de tal manera, que el legislador se limita a desarrollar esos aspectos y los restantes puede o no remitirlos a la normativa reglamentaria (SUP-RAP-146/2011, 51-3).

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

Derivado de esto, el Tribunal asegura que la reserva de ley establecida por el constituyente se refiere a determinados aspectos de la materia, sin abarcar la totalidad de los mismos como pretenden los impugnantes, porque en dicha situación hubiera bastado con una remisión única en forma genérica, situación que no acontece en el caso (SUP-RAP-146/2011, 54).

**PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA  
O SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA**

El TEPJF invoca este principio y lo define en el marco de la facultad reglamentaria, en el sentido de que ésta no puede modificar o alterar el contenido de una ley, dado que los reglamentos tienen como límites los alcances de las disposiciones de la ley que reglamentan. Asimismo detalla sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación (SUP-RAP-146/2011, 57).

Por otra parte, el Tribunal señala que es competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, por lo que al reglamento de ejecución compete el cómo de esos mismos supuestos jurídicos, en otras palabras, su desarrollo. Además, no debe ir más allá de lo que la ley regula, ni extenderla a supuestos distintos, y mucho menos contradecirla, sino que exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla (SUP-RAP-146/2011, 57).

Por lo anterior, el Tribunal considera que el Instituto Federal Electoral atendió al principio de subordinación jerárquica cuando en ejercicio de sus facultades de reglamentación desarrolló y acató lo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y demás leyes aplicables en materia de radio y televisión. Si bien no era el objetivo del recurrente, el Tribunal señaló que en los agravios no se demostró que en algún aspecto específico el reglamento haya ido más allá de la ley, o que la reglamentación fuera insuficiente (SUP-RAP-146/2011, 65). Conviene mencionar que esto se debió a que con

este argumento no se cuestionó el contenido de las normas, sino que su impugnación era más bien general, en el sentido de que la facultad de reglamentación del IFE estaba considerada como inconstitucional.

### **AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

El Tribunal Electoral hace un análisis de la autonomía del Instituto Federal Electoral y sus implicaciones jurídicas. Dado que el IFE es un órgano constitucional autónomo, la facultad reglamentaria que ejerce en la materia en cuestión tiene por objeto el desarrollo pormenorizado de las disposiciones que prevé el Cofipe en relación con la utilización de radio y televisión. Esto se lleva a cabo mediante el establecimiento de las reglas relativas y sus bases técnicas, así como por medio de los procedimientos y mecanismos conforme a los cuales el IFE distribuye los tiempos en radio y televisión a los partidos políticos (SUP-RAP-146/2011, 59-60).

Esta facultad opera en relación con tres aspectos básicos del organismo: organización, estructura y funcionamiento. El IFE tiene a su cargo todo lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos (CPEUM, artículo 41, base V, 2012), así como la obligación de garantizar el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión a los partidos políticos (Cofipe, artículo 49, apartado 6, y 105, 2008). Aunque esto debe ocurrir respetando los derechos adquiridos en términos de los permisos y concesiones vigentes y, además, debe justificarse, pues de lo contrario constituiría un acto arbitrario.

El aspecto más interesante de dicha facultad normativa no es abordado por el Tribunal, es decir, su vinculación a las normas que regulan los actos y procedimientos administrativos, pues si bien posee un carácter autónomo, también es un órgano administrativo y se debería ejercer algún tipo de control previo de las normas que expiden este tipo de órganos. Sin embargo, el tema sobrepasa el objeto y la finalidad del recurso que resuelve el TEPJF.

## Omisiones y violaciones de procedimiento en la aprobación del reglamento

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que el Instituto Federal Electoral remitió a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión una propuesta de reglamento que no se podía estimar como una verdadera, auténtica y genuina consulta, sino que se trató de una simulación, pues el documento que se envió no era el mismo que se estaba discutiendo en el Comité de Radio y Televisión del IFE, y tampoco se señaló plazo para emitir comentarios, ni se dio a conocer que la aprobación de las reformas era inminente.

En opinión del Tribunal, el IFE debió tomar en consideración a los sectores social y privado, para que éstos puedan concurrir en la regulación, así como impulsar y organizar las áreas prioritarias del Estado, como son el radio y la televisión. Ya que, si bien los concesionarios y permisionarios tienen la obligación constitucional de transmitir los mensajes de los institutos políticos y de las autoridades electorales; en los tiempos del Estado que administra el IFE se debe asegurar que dicho mandato pueda ser cumplido, para lo cual, la instrumentación de la forma en que debe operar ese tipo de transmisión debe ser apta para tal fin (SUP-RAP-146/2011, 78-9) y, además, viable.

El Tribunal hace énfasis en que las normas emitidas sean racionales y adecuadas, por lo cual deben tener en cuenta los aspectos tecnológicos relacionados con que las transmisiones de los partidos políticos y de las autoridades electorales se lleven a cabo en forma eficaz, eficiente, oportuna y cabal; además, el Tribunal señala que se debe garantizar que el desarrollo de la industria del radio y de la televisión, como actividad económica nacional, sea integral y sustentable (SUP-RAP-146/2011, 79-80), aunque no sean éstos los únicos aspectos a considerar.

## Deficiente justificación de las reformas respecto de la funcionalidad del modelo previo

Acerca de la justificación de las reformas con relación a la funcionalidad del modelo previo y la indebida motivación para justificar la capacidad de los concesionarios y permisionarios para cumplir en los nuevos plazos, el TEPJF consideró que la razón asiste a los apelantes, ya que efectivamente los argumentos aportados por la autoridad responsable son insuficientes para justificar la factibilidad de las nuevas disposiciones en cuanto a los plazos para la entrega de materiales y transmisión de promocionales. En esa medida, la autoridad responsable no sustentó plenamente que las nuevas disposiciones fueran adecuadas, idóneas, aptas y susceptibles de alcanzar el fin perseguido (razonabilidad), ni que las cargas impuestas a los apelantes no resultaran desmedidas, excesivas o injustificadas (proporcionalidad) (SUP-RAP-146/2011, 108).

## V. Argumentos del TEPJF y contraargumentos del IFE<sup>7</sup>

En virtud de que el TEPJF consideró solamente los argumentos relativos al tiempo promedio en que los concesionarios y permisionarios acataron medidas cautelares, así como los planes comerciales de dos televisoras a partir de sus condiciones de “venta exprés” y los grados de cumplimiento, se decidió abordar exclusivamente esos tres aspectos, que fueron los únicos elementos para justificar que los concesionarios y permisionarios de radio y televisión tenían la capacidad de cumplir con su obligación de utilizar tiempos del Estado para la transmisión de mensajes con fines electorales en los nuevos plazos de notificación.

<sup>7</sup> Esto es, respecto de la factibilidad de los concesionarios y los permisionarios para cumplir con la transmisión de promocionales.

### **Tiempo promedio para el acatamiento de medidas cautelares**

El Tribunal Electoral afirma que el Instituto Federal Electoral, al tomar como marco de referencia las medidas cautelares que dicta la Comisión de Quejas y Denuncias del propio Instituto, incurre en una falacia argumentativa, toda vez que tales medidas tienen una naturaleza extraordinaria y temporal, es decir, su finalidad consiste en evitar la vulneración de los principios y bienes jurídicos rectores, o bien, daños irreversibles que pudieran ocurrir a los actores políticos, en tanto el Consejo General dicte la resolución definitiva. Lo anterior, señala el TEPJF, en atención a las reglas de la lógica conforme a las cuales no es correcto justificar la aplicabilidad de una norma general y abstracta a partir de supuestos excepcionales, pues el hecho de que una hipótesis se actualice en casos aislados o extraordinarios, no implica que necesariamente se actualizará en todos los demás casos (SUP-RAP-146/2011, 113-4).

### **Planes comerciales de dos televisoras y sus condiciones de “venta exprés”**

El Tribunal comienza destacando que las mencionadas políticas comerciales brindan un marco referente a la capacidad técnica para la sustitución de contenidos que sólo aplica a las condiciones de contratación de dos concesionarios y no al universo de concesionarios y permisionarios, y agrega que esas políticas comerciales sólo se refieren a las contrataciones hechas para televisión y no a las de radiodifusoras (SUP-RAP-146/2011, 116). Por lo que a partir de las condiciones particulares de dos sujetos de un universo aproximado de 2,300 concesionarios y permisionarios empadronados en los catálogos del IFE, no es posible justificar la factibilidad en la reducción de los plazos de transmisión de los promocionales, en tanto que las condiciones particulares de dos sujetos obligados no pueden constituir

una muestra auténtica o representativa de las condiciones de operatividad del resto de las televisoras y radiodifusoras (SUP-RAP-146/2011, 118).

Además, el TEPJF considera que en el caso de las Condiciones generales de contratación 2011 de Televisión Azteca, que se basan en el procedimiento de “compra exprés garantizada”, resulta falaz e impreciso sustentar la posibilidad de transmitir promocionales con base en una oferta de venta en condiciones extraordinarias (SUP-RAP-146/2011, 119). Y que lo mismo es posible aducir respecto de las políticas del Plan comercial 2011 de Televisa, por lo que tales condiciones sólo resultarían aplicables a estas dos empresas (SUP-RAP-146/2011, 121).

### **Grados de cumplimiento**

El Tribunal Electoral consideró que el IFE no pudo justificar la reducción de los plazos en la transmisión de promocionales y que sus razonamientos no fueron explicados suficiente y adecuadamente al grado de dar certeza de por qué los plazos establecidos en el Reglamento son los pertinentes para la transmisión de los promocionales (SUP-RAP-146/2011, 122). También que la emisión de las normas debe contener una motivación que justifique la racionalidad de las mismas, sustentándose en un juicio de proporcionalidad y razonabilidad que asegure su eficaz cumplimiento (SUP-RAP-146/2011, 123). En opinión del Tribunal, el problema radica en que las afirmaciones acerca del cumplimiento son dogmáticas y no explican cómo se traducen dicha experiencia y dicho porcentaje de cumplimiento en una justificación adecuada para modificar los plazos de transmisión de los promocionales en radio y televisión (SUP-RAP-146/2011, 124).

El Tribunal indicó que era necesario un dictamen de factibilidad en el que se expliquen detalladamente los escenarios que se esperan para las próximas elecciones, tomando en consideración las condiciones de sustitución de materiales en los extremos

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

máximos y mínimos.<sup>8</sup> Todo lo anterior, en virtud de que la modificación del plazo merecía una justificación razonable respecto de la necesidad de la medida para simplificar el proceso de transmisión de los materiales, así como una justificación racional acerca de la operatividad, es decir, del cumplimiento efectivo (SUP-RAP-146/2011, 129).

## VI. La resolución

### Competencia

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se declaró competente para conocer y resolver los asuntos que se analizan con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a, y 189, fracción I, inciso c, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), así como con base en los artículos 4, 42 y 44, párrafo 1, inciso a, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (SUP-RAP-146/2011, 9).

<sup>8</sup> El TEPJF sugirió en la decisión una lista de los datos que servirían de sustento en la elaboración del dictamen ordenado, tales como el universo de promocionales que se ha ordenado transmitir por cada proceso electoral, cuántos partidos políticos participaron por elección (nacionales, locales, coaliciones); cuántos concesionarios y permisionarios por elección fueron incluidos en los catálogos para transmitir promocionales de partidos políticos y autoridades electorales; a cuántos concesionarios y permisionarios por elección se les ordenó bloquear promocionales de propaganda gubernamental; cuántos promocionales se bajaron por elección atendiendo una orden de medidas cautelares; en qué tiempo se llevó a cabo el cambio de materiales por medidas cautelares; cuántos promocionales por elección se ordenó sustituir por los partidos políticos; en qué tiempo se llevó a cabo esa sustitución de materiales; cuál fue el tiempo promedio máximo que le llevó a un concesionario y permisionario bajar o sustituir un promocional (si fue sancionado, explicar por qué fue el retraso), y cuál fue el tiempo promedio mínimo que le llevó a un concesionario o permisionario bajar o sustituir un promocional. Así como un análisis cuantitativo del número de promocionales máximos que se podría sustituir a los concesionarios y permisionarios, atendiendo a escenarios máximos y mínimos (SUP-RAP-146/2011, 131).

## Acumulación

El TEPJF precisó que al ser evidente que existía identidad en la resolución impugnada y que en la autoridad señalada como responsable no cabía duda de la conexidad en la causa, por lo que consideró, conforme a derecho, decretar la acumulación de los recursos de apelación para resolverlos en forma conjunta.

## Sobreseimiento<sup>9</sup>

Se decretó el sobreseimiento respecto de Radio Informativa, por lo que hace a las radiodifusoras identificadas con los distintivos de llamada: HAW-FM, XHJD-FM y XER-AM, porque se actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 11, párrafo 1, inciso b, relacionado con el diverso 10, párrafo 1, inciso b, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dado que de las constancias que obraban en autos se advirtió que carecían de interés jurídico. Lo mismo sucedió con Radio XHZCN, S.A. de C.V., porque Alejandro Solís Barrera, quien se ostentaba como su apoderado legal, no acreditó la calidad de personería.

## Causales de improcedencia invocadas por la autoridad responsable

El IFE, en su carácter de autoridad responsable, adujo en su informe circunstanciado que el apoderado legal de Televisión Azteca no acreditó con documento idóneo su personería como apoderado de ésta. Empero, el TEPJF señaló que dicha causa de improcedencia se desestimaba porque había quedado acreditada la personería del mismo en virtud del desahogo del requerimiento formulado por el magistrado instructor.

<sup>9</sup> Es la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión acerca del fondo de la controversia (Fix-Zamudio 2004, II-3494).

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

El Partido de la Revolución Democrática (PRD), en su calidad de tercero perjudicado, argumentó que se actualizaba la causal de improcedencia de no afectación al interés jurídico del actor, en este caso, respecto del Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Sin embargo, la causal de improcedencia resultó infundada pues el acto impugnado habría podido afectar los derechos del Partido Verde, en la medida en que el reglamento que se reformaba es de observancia general y obligatoria para los partidos políticos, nacionales y locales, sus dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes, los aspirantes, los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, así como para cualquier persona física o moral (Sentencia SUP-RAP-146/2011 y acumulados, 23).

### Legitimación e interés jurídico

#### LEGITIMACIÓN<sup>10</sup>

Los partidos políticos o agrupaciones políticas pueden promover el recurso por conducto de sus representantes legítimos, para impugnar las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión (RRV), o bien, los actos y resoluciones de cualquiera de los órganos del IFE, que no sean impugnables mediante el recurso de revisión. También se encuentran legitimadas las demás personas físicas o morales, por su propio derecho o por medio de sus representantes legítimos, según corresponda (SUP-RAP-146/2011 y acumulados, 23).

<sup>10</sup> Debe distinguirse la legitimación en el proceso de la legitimación en la causa. La primera es un presupuesto del procedimiento que se refiere o a la capacidad para comparecer al juicio, para lo cual se requiere que el compareciente esté en pleno ejercicio de sus derechos civiles, o a la representación de quien comparece a nombre de otro. La legitimación en la causa, no es un presupuesto procesal, sino una condición para obtener sentencia favorable. Consiste en la identidad del actor con la persona a cuyo favor está la ley, por lo que el actor está legitimado en la causa cuando ejercita un derecho que realmente le corresponde (tesis VI.3o.C. J/67, 1600).

## INTERÉS JURÍDICO

El Tribunal señala que sólo está legalmente en aptitud de iniciar un proceso quien, al afirmar la existencia de un agravio a su derecho, pide, mediante la providencia idónea, ser restituido en el goce de ese derecho, en el entendido de que la providencia solicitada debe ser apta para poner fin a la situación irregular aducida. La providencia que se solicita debe ser idónea, esto es, que ponga fin a la situación que el actor considera contraria al orden jurídico; conculcatoria del derecho cuyo agravio se aduce; útil, en consideración de que no se hayan actualizado los efectos jurídicos que se esperan de la providencia solicitada, ya que su emisión resultaría inútil (SUP-RAP-146/2011, 25), y legal, pues tiene que estar contemplada en el ordenamiento jurídico aplicable (SUP-RAP-146/2011, 26).

La jurisprudencia se ha manifestado en el sentido de que el interés jurídico resulta de la unión de las siguientes condiciones: un interés exclusivo, actual y directo; el reconocimiento y tutela de ese interés por la ley, y que la protección legal se resuelva en la aptitud de su titular para exigir del obligado su satisfacción mediante la prestación debida (tesis aislada 1990, 264). Lo anterior se complementa con lo que en la doctrina se entiende por tal. Es decir, la pretensión que se tiene de acudir a los tribunales para hacer efectivo un derecho desconocido o violado (Cornejo 2004, 2112).

## La legitimación y el interés jurídico de los actores

### LA CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE RADIO Y TELEVISIÓN

La CIRT está legitimada para promover un recurso de apelación, con el objeto de garantizar la plena vigencia de la garantía constitucional de acceso a la justicia pronta, expedita, completa e imparcial. Esta Cámara defiende los intereses de la industria del radio

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

y la televisión, frente a los órganos del Estado, en todos aquellos asuntos vinculados con dicha industria (SUP-RAP-146/2011, 31), esto de acuerdo con el artículo 7 de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones (2005).

De conformidad con la ley, las Cámaras tienen por objeto representar, promover y defender los intereses generales del comercio, los servicios, el turismo o de la industria, según corresponda. Esto como actividades generales de la economía nacional y dando prioridad al interés público antes que al privado. Lo cual quiere decir que si la CIRT promueve un recurso electoral a fin de controvertir un acto general, abstracto e impersonal, como es un reglamento del IFE, que considera perjudicial para los intereses de las concesionarias de radio y televisión que representa, se debe concluir que tiene legitimación para promoverlo (SUP-RAP-146/2011, 39).

Al argumentar que el acuerdo impugnado afecta los derechos de sus representados es claro que la CIRT cuenta con interés para promover el recurso electoral de apelación. El interés jurídico se surte si se aduce una afectación a un derecho y se hace ver que la intervención del Órgano Jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación (SUP-RAP-146/2011, 40).

### CONCESIONARIAS Y PERMISSIONARIAS DE RADIO Y TELEVISIÓN

Si las recurrentes son concesionarias y permissionarias de frecuencias radiofónicas o televisivas, están legitimadas para interponer el recurso de apelación para impugnar el acuerdo mediante el cual se reformó el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral que regula diversos aspectos relacionados con la transmisión que deben realizar de los promocionales y mensajes de los partidos políticos y autoridades electorales.

El interés jurídico de los concesionarios se consideró satisfecho, toda vez que el acto impugnado es, en opinión de los recurrentes, contrario a la normatividad electoral y a los principios de legalidad y certeza jurídica, por lo cual lesiona sus derechos (SUP-RAP-146/2011, 41-2).

## Estudio del fondo de la litis

### INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 53 DEL COFYPE

Como se mencionó, el Tribunal considera que si bien el artículo 41 de la CPEUM determina que los aspectos sustanciales relativos a la utilización del tiempo de Estado en radio y televisión se desarrollen en una ley, esa disposición no constituye una reserva de ley absoluta. En su opinión, la reserva de ley quedó cumplida por el legislador ordinario al expedir los artículos 49 a 76 del Cofipe (SUP-RAP-146/2011, 26).

El Tribunal también plantea que lejos de atentar contra el principio de división de poderes, el desarrollo reglamentario constituye uno de los elementos sustanciales que define la autonomía otorgada constitucionalmente al IFE (SUP-RAP-146/2011, 61). Incluso, es necesario, ya que el IFE es el administrador único de los tiempos en radio y televisión, por lo que en ejercicio de sus funciones y en reconocimiento a su autonomía el legislador deja en sus manos la reglamentación pormenorizada de los aspectos técnicos que permitan el eficaz ejercicio de la prerrogativa de los partidos de acceso a dichos medios de comunicación (SUP-RAP-146/2011, 64).

### OMISIONES Y VIOLACIONES DE PROCEDIMIENTO

#### AL APROBAR EL REGLAMENTO

Considerando la necesidad de armonizar los deberes constitucionales que tienen tanto el IFE como las emisoras de radio y televisión, el Tribunal señala que surge la necesidad de consultar a los sujetos a los cuales se dirige la norma, es decir, a las organizaciones que agrupen a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, así como a organismos especializados en dicha materia (SUP-RAP-146/2011, 79). Esto, sobre todo, para hacer posible que las normas que se emitan sean racionales y adecuadas, evitando medidas que puedan dar lugar a vulneraciones a

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

los principios democráticos que pudiesen afectar el desarrollo de los procedimientos electorales. Especialmente, el principio de equidad que se debe garantizar a los partidos en el acceso a los medios de comunicación social, sin menoscabo de la actividad económica nacional que llevan a cabo (SUP-RAP-146/2011, 79). El TEPJF insiste en este aspecto, pues no se deben socavar los derechos garantizados constitucionalmente.

### PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DE REGLAMENTOS

El Tribunal señala que los defectos en el procedimiento de elaboración de la normativa traen consigo la causa de invalidez de la disposición que se emita (SUP-RAP-146/2011, 82). El IFE tiene el deber de consultar a los sectores que tengan relación con las disposiciones jurídicas propuestas, a efecto de que la norma reglamentaria sea acorde a la realidad, eficaz en su objetivo, y para que sea posible el adecuado cumplimiento de la ley reglamentada (SUP-RAP-146/2011, 87). Esta obligación constituye un elemento de validez formal de la norma, pues es parte del procedimiento de creación de la misma.

### DEFICIENTE JUSTIFICACIÓN DE LAS REFORMAS ACERCA DE LA CAPACIDAD TÉCNICA EN EL MODELO PREVIO

El Tribunal menciona que para considerar fundado un reglamento, basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley. A su vez, la motivación se cumple cuando el reglamento emitido con base en dicha facultad reglamentaria, se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto signifique que todas y cada una de las disposiciones que integran el reglamento deban ser necesariamente materia de una motivación específica (SUP-RAP-146/2011, 97).

Si bien la emisión de una norma reglamentaria no requiere una motivación exhaustiva y pormenorizada, propia de un acto

concreto de aplicación, sí debe estar sustentada por consideraciones genéricas y convincentes que: delimiten sus ámbitos de aplicación (requisito 1); justifiquen la necesidad de regular esos ámbitos en particular (requisito 2), y expliquen por qué las reglas que se emiten son proporcionales y razonables para alcanzar el fin que persigue la norma (requisito 3) (SUP-RAP-146/2011, 103).

A efectos de determinar si el acuerdo impugnado está debidamente motivado respecto de la factibilidad de operar el modelo reglamentario a partir de los nuevos plazos, se consideró necesario analizar si resulta factible operar el modelo propuesto, de lo contrario ni se obtendrían los beneficios ni se lograrían las finalidades que persigue el Reglamento (SUP-RAP-146/2011, 112).

### **GRADOS DE CUMPLIMIENTO**

Como ya se ha mencionado, el Tribunal señaló que el IFE sólo se concretó a hacer afirmaciones dogmáticas a partir de la experiencia y la evidencia medible con las que contaba, sin explicar cómo dicha experiencia y dicho porcentaje de cumplimiento podían traducirse en una justificación adecuada para modificar los plazos de transmisión de los promocionales en radio y televisión (SUP-RAP-146/2011, 124).

El IFE no justificó en qué manera el cumplimiento de difusión de promocionales en 97% podía sustentar la posibilidad de modificar los plazos de transmisión de los *spots*, y se limitó a sostener que dicho porcentaje ha demostrado que el modelo descentralizado de verificación de transmisiones ha tenido resultados satisfactorios (SUP-RAP-146/2011, 126). Además, tampoco explicó por qué sería factible obtener un alto porcentaje de cumplimientos en menor tiempo (SUP-RAP-146/2011, 125). Por lo que el Tribunal consideró que las razones que adujo el IFE para justificar la modificación de los plazos de transmisión, no ofrecían una motivación que permitiera soportar consistentemente que ese plazo es el necesario para llevar a cabo las obligaciones de los concesionarios y permisionarios (SUP-RAP-146/2011, 123).

## Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

El Tribunal también estimó, como ya se señaló, que hizo falta un dictamen de factibilidad considerando las condiciones de sustitución de materiales en los extremos máximos y mínimos, así como que la modificación del plazo merecía una justificación razonable acerca de la necesidad de simplificar el proceso de transmisión de los materiales y en cuanto a la operatividad (SUP-RAP-146/2011, 127).

Por todo lo anterior, el Tribunal concluyó que en caso de que se emitiera un nuevo Reglamento la decisión debería ser motivada teniendo en consideración la realización de un diagnóstico de factibilidad, a partir de los propios datos con los que cuenta la autoridad responsable y que forman parte de la experiencia documentada del IFE (SUP-RAP-146/2011, 130).

## VII. Comentarios generales

### La noción de racionalidad

Para emitir una sentencia que pudiera ofrecer una solución adecuada en el marco del sistema jurídico vigente, la autoridad que resuelve el caso que se comenta consideró los argumentos señalados, los cuales se pueden resumir en tres grandes temas: el cumplimiento del procedimiento establecido —o en otras palabras, las condiciones de validez formal de la norma—, la reserva de ley y la función de un reglamento, las cuales están estrechamente relacionadas y determinan la validez del reglamento que se analiza.

Sin embargo, estas cuestiones se deben evaluar en el marco del razonamiento jurídico, es decir, como proceso de justificación racional de la toma de decisión acerca de la solución de un caso en términos del derecho positivo. Además, esto requiere del conocimiento del derecho vigente, de la interpretación de las normas aplicables y de la argumentación de las razones que se consideren necesarias y suficientes para justificar la decisión.

Cabe mencionar que el razonamiento jurídico no se reduce a la solución de casos, pues incluye la creación y aplicación de normas, pero en el presente estudio se revisa el procedimiento de decisión específico que se realizó para determinar la validez y aplicabilidad del Reglamento.

En opinión de Massini, la obligatoriedad del derecho, sea una ley o una sentencia, se debe justificar racionalmente, ya que de otra manera se reduce a una mera expresión de deseos, a un puro acto de voluntad o a una simple expresión emotiva, privadas de todo carácter vinculante y directivo de la vida humana jurídica (Massini 2010, 280-1). En tanto, para Sergio Cotta, la justificación de las normas consiste en:

el procedimiento intelectual por el cual se intenta dar razón, a través de argumentos verificables o falsables, de la imposibilidad de negar la obligatoriedad de una proposición prescriptiva (Cotta citado en Massini 2010, 282).

Por lo tanto, el análisis de los argumentos aducidos por un juez o tribunal es fundamental para poder formular una opinión respecto a la sentencia que emiten.

Sin embargo, el juicio de la autoridad competente, además de racional, debe ser legal. Ya que en un Estado de Derecho la actuación de los funcionarios se rige por el principio de legalidad que obliga al juez a su fundamentación en derecho vigente en la toma de decisión y a su motivación en los hechos. Pero no basta con invocar cualquier norma, ésta además de ser pertinente al caso, debe ser válida. Así, Kelsen señala que las normas jurídicas no son válidas porque ellas o la norma básica tengan un contenido cuya fuerza obligatoria sea evidente por sí misma. Ni son válidas por el valor intrínseco de la exigencia que de las mismas emana, puesto que las normas jurídicas pueden tener un contenido de cualquier clase. Una norma jurídica es válida en sentido formal, en cuanto ha sido creada de acuerdo con una norma superior específica (Kelsen 1950, 116). Éste es el ti-

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

po de validez que se revisa al analizar el procedimiento de creación del Reglamento que se recurre.

En relación con el Reglamento que analiza, el Tribunal Electoral señala que una norma jurídica de este tipo no debe exceder, contradecir o modificar lo establecido en la norma legal que reglamenta (SUP-RAP-146/2011 y acumulados, 102). Asimismo, sostiene de conformidad con el criterio de validez formal de Kelsen, que una norma jurídica es válida si pertenece a un orden jurídico válido, y es creada en una forma determinada establecida por la norma suprema de ese orden y no ha sido derogada en la forma establecida también en último término por la propia norma básica (SUP-RAP-146/2011 y acumulados, 117). Sin embargo, en este contexto ha de entenderse por norma básica, la Constitución como primera norma positiva a partir de la cual se desarrolla el sistema jurídico y que constituye el fundamento último de validez de las normas de un sistema jurídico, y no la norma básica en términos kelsenianos (Kelsen 1950, 116 y ss.).

Para determinar la validez del reglamento se analizaron diversas cuestiones, entre ellas, la dependencia de un reglamento respecto de la ley por ser una norma que desarrolla o precisa los términos de una ley para hacer posible su ejecución. Así, el Tribunal se refiere a una subordinación jerárquica del reglamento, para lo cual cita la siguiente tesis que establece que:

la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar (tesis P.J. 30/2007, 1515).

Este criterio general que sostiene la subordinación del reglamento a la ley ha sido reiterado por la jurisprudencia con el fin de establecer los límites al ejercicio de la facultad reglamentaria.

Otras razones aducidas para cuestionar la validez del reglamento son los criterios de proporcionalidad y razonabilidad, puesto que:

si un reglamento no puede exceder lo dispuesto en la ley y está necesaria e indefectiblemente circunscrito a ésta, se debe sujetar por tanto a los mismos principios que rigen al ordenamiento legislativo que le da sustento, entre ellos el de proporcionalidad y razonabilidad (SUP-RAP-146/2011 y acumulados, 102).

Por lo que, conforme a estos criterios, la ley debe perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; ser necesaria y suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado, y debe estar sustentada por preceptos constitucionales (tesis P./J. 130/2007, 8).

Estas condiciones que se exigen a la ley conforman el parámetro de actuación del legislador cuando desarrolla un precepto constitucional y son requisitos de la motivación de la norma. De lo contrario, Carrillo considera que se hablaría de una legislación irracional porque no se adecua a las necesidades, expectativas o intereses de los ciudadanos, ni al contexto en que deben ser aplicadas (Carrillo 2008, 630-1).

La racionalidad de las leyes se puede manifestar en dos ámbitos: el formal y el material o teleológico. En el formal se define en relación con otras variables procedimentales y de contenidos incorporados a las leyes; es un deber de conformidad de la norma subordinada a la superior. Por lo que las leyes se refieren a casos tipo y a sujetos indeterminados, para evitar de ese modo la probable arbitrariedad resultante de la determinación circunstancial de la ley y la definición de sujetos particulares (Carrillo 2008, 633). Así, Carrillo se refiere al carácter general y abstracto de la ley, toda vez que la actividad del legislador debe estar

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

encaminada a resolver problemas sociales mediante la legislación, siguiendo el procedimiento democrático legalmente establecido (Carrillo 2008, 634).

La racionalidad material o teleológica se considera en relación con el hecho de que las leyes sirvan para canalizar los intereses de los particulares, para resolver sus conflictos y para contribuir a la satisfacción de sus necesidades básicas, mediante la distribución equitativa de los derechos, obligaciones y recursos (Carrillo 2008, 634). De este modo, para Carrillo la máxima expresión de esa racionalidad se manifiesta empíricamente en el hecho de que los destinatarios de las leyes las “sientan” como si hubieran sido hechas por ellos (Carrillo 2008, 635-6),<sup>11</sup> lo cual constituye una expresión de legitimación del órgano emisor.

Además, para que la ley sea considerada como racional debe ser acorde a la realidad, y eficaz para el logro de su objetivo para que sea posible el adecuado cumplimiento de la ley. Hablar de eficacia del orden jurídico significa afirmar que las normas de un sistema dado son de hecho aplicadas y observadas (Kelsen 1959, 16). Pero no se debe entender como un requisito de eficacia absoluta de cada una de sus normas, sino de una eficacia general del sistema jurídico. Así, para Kelsen, la eficacia es *conditio sine qua non*, no *conditio per quam* de la validez del orden jurídico (Kelsen 1959, 17).

En términos de su racionalidad, las leyes además de eficaces deben ser efectivas, pues su función no es la de declarar simplemente principios morales o de justicia, sino guiar la conducta. Las normas tienen una función directiva y debe ser posible que consigan los objetivos que pretenden, en ese caso son efectivas (Calsamiglia 1989, 143). En opinión de Calsamiglia, una norma está bien elaborada si la mayoría de los ciudadanos la obedecen espontáneamente y sólo en casos excepcionales

<sup>11</sup> Este autor menciona que Jeremy Bentham consideraba que la legislación se debe diseñar también en función de los resultados que se pretenda conseguir y asimismo fundamentarla para que los obligados a cumplirla lo hagan como si actuaran naturalmente, siguiendo su propio juicio, y no por el temor que infunden las consecuencias de su no cumplimiento (Carrillo 2008, 650).

la desobedecen, y entonces se aplica la sanción de un modo general. Por lo que una ley válida que no sea eficaz tiene algún defecto grave en su diseño (Calsamiglia 1989, 143), lo cual, sin embargo, no la priva de su validez ya que ésta se presume en tanto la autoridad competente no emita una declaración formal de invalidez de la norma.

Respecto al caso que se está examinando, el Tribunal señala que para tomar una decisión normativa en una de las áreas prioritarias del Estado, como son las telecomunicaciones,<sup>12</sup> la racionalidad e idoneidad se manifiestan al tener en cuenta aquellos aspectos que propicien que las transmisiones de los materiales de los partidos políticos y autoridades electorales se lleven a cabo en forma eficaz, eficiente, oportuna y cabal (SUP-RAP-146/2011 y acumulados, 79-80). Las reglas que se emitan para tal efecto deben hacer esto posible y una norma es efectiva si consigue el objetivo que pretende.

Más aún, las normas se consideran eficientes si consiguen su objetivo con el mínimo costo posible. Es decir, la efectividad está relacionada con el fin que se pretende lograr, mientras que la eficiencia hace referencia al medio más adecuado, al mínimo costo social (Calsamiglia 1989, 146). Eficiente es entonces, la ley, decisión o medio que consigue un objetivo determinado con el mínimo costo (Calsamiglia 1989, 115). Por lo que se deben tener en cuenta no sólo los valores, sino también cuál será la reacción de los individuos ante la ley, y se debe ajustar la norma en la medida de lo posible para que sea más eficaz, efectiva y eficiente (Calsamiglia 1989, 147).

De acuerdo con Manuel Atienza, una buena ley debe cumplir con un conjunto de racionalidades. En primer lugar, con los requisitos de la racionalidad comunicativa, pues el órgano emisor de la ley debe ser capaz de comunicar con fluidez un mensaje al destinatario de la norma. En segundo, con los de la racionalidad jurídico formal, ya que el mensaje debe insertarse de manera

<sup>12</sup> Así se prevé en el artículo 28, párrafos cuarto y quinto, y 25, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

coherente y consistente en el sistema jurídico para evitar que se produzcan contradicciones entre las normas. En tercero, la racionalidad pragmática exige que las conductas de los individuos se ajusten a lo prescrito en la ley. En cuarto lugar, conforme a la racionalidad técnica, la ley debe permitir que se alcancen los fines que pretende con instrumentos y medios adecuados, es decir, los más eficientes. Por último, una ley debe poseer una racionalidad ética, puesto que las normas y los fines deben estar justificados (Atienza citado en Calsamiglia 1989, 119). Con lo cual se cubren los aspectos de legalidad, idoneidad y motivación de las leyes.

En la evaluación de la racionalidad del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión, el Tribunal señaló que se debió considerar la experiencia, la evidencia medible y la posibilidad de sostener de manera consistente que ese plazo es el necesario para llevar a cabo las obligaciones de los concesionarios y permisionarios. Por otra parte, se menciona que antes de expedir la reforma habría sido necesario elaborar un dictamen para tener certeza respecto de la factibilidad de operar el modelo propuesto, de lo contrario ni se obtendrían los beneficios ni se lograrían las finalidades que perseguía la reforma.<sup>13</sup> Además, el Tribunal considera que en un dictamen de ese tipo se deben explicar detalladamente los escenarios esperados para las siguientes elecciones, tomando en consideración las condiciones de sustitución de materiales en los extremos máximos y mínimos (SUP-RAP-146/2011 y acumulados, 127). Además de las deficiencias en la motivación que se han mencionado, se sugiere la inclusión de razones de apoyo para sustentar la necesidad de la reforma y la imposición de la nueva carga, tales como estadísticas de las órdenes de transmisión de los procesos electo-

<sup>13</sup> De hecho, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, exige a la administración pública centralizada —incluidos los organismos descentralizados y el propio presidente de la República— que realice este tipo de evaluación de manera previa a la expedición de normas. Y establece como requisito la presentación de una manifestación de impacto regulatorio, asimismo, que sería conveniente que se hicieran consideraciones similares por los órganos constitucionales autónomos cuando impliquen cargas adicionales o costos de cumplimiento para los particulares.

rales anteriores, a efectos de proveer una justificación racional del cumplimiento efectivo.

Esto se debe a que incluso los legisladores están sujetos a un deber de prudencia, por lo que —como señala Calsamiglia— deben prever las posibles conductas de los destinatarios y tomarlas en cuenta como un elemento importante para la elaboración de las normas. Lo cual quiere decir que sus decisiones deben tener en cuenta las expectativas y posibles reacciones de los destinatarios de las mismas, ya que éstos hacen un cálculo y toman las normas como un dato para decidir respecto del cumplimiento del derecho (Calsamiglia 1989, 142).

## La motivación

La motivación de los actos es una obligación de los órganos del Estado en el desempeño de sus funciones, e incluso de los actos normativos, sean generales o individualizados, como una sentencia, por ejemplo. De hecho, junto con el deber de fundamentar debidamente en derecho, la motivación constituye un elemento indispensable del principio de legalidad que rige la actuación pública.

Existen distintos tipos de motivación legislativa: la reforzada y la ordinaria. La motivación reforzada está considerada como una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas que podrían llegar a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional. En dichos casos, según la jurisprudencia, es indispensable que el órgano que emite el acto o la norma razonne su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas que dan lugar al acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales, los cuales eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición. Por lo que el legislador debe realizar un balance cuidadoso de los elementos que considera como requisitos

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un acto, así como de los fines que pretende alcanzar (tesis P./J. 120/2009, 1255).

Del mismo modo, la jurisprudencia ha señalado que en el proceso de creación normativa se deben considerar los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permiten inferir que procede crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en que lo hizo, así como la justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate (tesis P./J. 120/2009).

La motivación ordinaria, en cambio, es la que se da cuando el acto o la norma de que se trate no requiere de una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso, porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente protegido. De conformidad con la jurisprudencia, este tipo de actos amerita incluso un análisis menos estricto por parte de la Suprema Corte, con el fin de no interferir con la libertad política del legislador. Esto significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. La severidad del control judicial está inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma (tesis P./J. 120/2009).

Asimismo, en la motivación deben referirse las relaciones sociales que requieren ser jurídicamente reguladas (tesis P./J. 120/2009);<sup>14</sup> la exposición de motivos sirve no solamente para justificar la expedición de una norma, sino también como criterio de interpretación para desentrañar su significado a partir de sus fines u objetivos, recurriendo a los argumentos teleológicos, por ejemplo. En ese sentido, la jurisprudencia ha manifestado que el hecho de:

<sup>14</sup> Véase tesis 01/2000, 319-21.

que en el proceso legislativo aparezcan explicaciones ilustrativas sobre las razones que informan una determinada modificación normativa [...] redundar en un adecuado equilibrio entre la función legislativa y la interpretativa de la norma a la luz de los principios constitucionales (tesis P./J. 136/2009).

Según Carrillo, la exposición de las razones además hace las leyes más entendibles; las considera una especie de guía para el caso en que se ignore la ley. Pero, en su opinión, la mayor ventaja que se obtiene es la de ganar los ánimos, satisfacer al juicio público y hacer que se obedezca a las leyes no por temor, sino por el concurso de voluntades (Carrillo 2008, 641), su legitimidad. Para el derecho no constituye solamente la justificación del acto, sino que en la solución de casos —ante la necesidad de interpretar una disposición jurídica— la autoridad puede recurrir a la exposición de motivos. Este método apela a la “voluntad del legislador” expresada en la misma. Sin embargo, al recurrir a los argumentos genéticos, se debe considerar el transcurso del tiempo y la necesidad de adecuar la norma a la realidad en la que se aplica, que puede ser distinta a la vigente en el momento de su elaboración.

### Alcances de la facultad reglamentaria

El reglamento es un tipo de acto normativo que se emite de conformidad con la facultad otorgada al presidente de la República en los términos del artículo 89, fracción I, de la CPEUM para “proveer en la esfera administrativa”. Además, constituye una atribución de carácter normativo que tiene por objeto desarrollar la ley; en consecuencia, los reglamentos se refieren a una ley. Y en principio no pueden ser autónomos, es decir, no pueden ir más allá del contenido de la ley, en caso contrario, el reglamento será, además de ilegal, inconstitucional. Es la función legislativa normal que corresponde al Poder Ejecutivo, cuyo ejercicio

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

se encuentra subordinado a la ley, por lo que se les llama reglamentos ejecutivos. De conformidad con el principio de primacía de ley, una disposición no puede ser modificada por un reglamento, salvo en los casos de una reserva reglamentaria expresa o, en otras palabras, cuando en la Constitución se prevea la posibilidad de emitir reglamentos autónomos. Sin embargo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe semejante facultad, aunque el cuarto párrafo del artículo 21 puede ser interpretado en ese sentido en relación con los reglamentos gubernativos y de policía, si bien en realidad solamente se menciona la facultad para la aplicación de las sanciones por infracciones administrativas.<sup>15</sup>

El concepto de reserva de ley tiene su fundamento en el dualismo monárquico y la doctrina de la ley como expresión de la voluntad general. También el principio democrático que fundamenta la existencia del Congreso y su representatividad se convierten en un argumento en favor de ésta, dado que el Congreso está integrado por representantes del pueblo y, por lo tanto, pueden determinar la forma en que éste decide obligarse.

Cabe precisar que el concepto de *reserva de ley* significa que ciertas materias se encuentran “reservadas” a su desarrollo por el legislador, es decir, excluidas de la potestad reglamentaria. Pero hay que distinguir la reserva de ley del mandato al legisla-

<sup>15</sup> Existe, por ejemplo, una tesis aislada que a pesar de sus errores en la cita de los preceptos y la reforma posterior del artículo 122 constitucional, señalaba que: “Nuestro orden jurídico admite la existencia de reglamentos autónomos que no dependen, para su validez, de la existencia previa de una ley a la que se encuentren vinculados, sino que tienen vida jurídica propia. Este es el caso del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, que regula la vialidad y tránsito en el Distrito Federal, porque fue emitido por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal conforme a las facultades que, para dictar reglamentos de policía y buen gobierno en diversas materias, como las relativas a la vialidad y tránsito, expresamente le confiere la base 3a., inciso a), de la fracción VI del artículo 73 constitucional [sic, se refería al artículo 122]; esto es, se trata de un reglamento autónomo con vida jurídica propia” (tesis T. C., 428). En este caso, se confunde el reglamento ejecutivo que deriva de una reserva de ley con una norma con fuerza y rango de ley local en virtud de su denominación.

dor. Se considera que un mandato al legislador<sup>16</sup> constituye una obligación para el Poder Legislativo de regular la materia que la Constitución determina. Por razones de orden lógico y para que excluya su reglamentación por el Poder Ejecutivo, en el sistema jurídico debe preverse una reserva reglamentaria, como un coto vedado al Legislador para el desarrollo de determinados contenidos por el Ejecutivo. De otra forma no tiene razón de ser y se rompe con el equilibrio en la distribución de funciones. En consecuencia, el mandato al legislador solamente establece una obligación de desarrollo conforme a la Constitución y dentro de lo que se podría llamar un breve plazo, sin embargo, esto tampoco ha sido resuelto por el orden jurídico, la jurisprudencia o la doctrina, de una manera clara.

La reserva de ley genérica puede ser inferida de la ausencia de una reserva de ley reglamentaria, en virtud de la cual, todos los contenidos de la Constitución deben ser desarrollados por una ley aun cuando no se haya dispuesto expresamente la obligación de su desarrollo por el legislador; o bien, puede ser deducida de la ausencia de reservas de ley concretas, con lo cual se entendería que la voluntad del Constituyente consistió en que todas las disposiciones constitucionales sean desarrolladas por ley. La reserva de ley de conformidad con la jurisprudencia se produce:

cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley (tesis P.J. 30/2007, 1515).

<sup>16</sup> En Alemania, Scheuner propuso una tipología de los enunciados normativos conforme a la cual los mandatos al legislador son entendidos como normas que se configuran como órdenes para el desarrollo de un precepto constitucional específico por parte del legislador (Scheuner 1972, 325 y ss.).

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

Tradicionalmente, la doctrina y la jurisprudencia<sup>17</sup> han señalado que en virtud del principio de subordinación los reglamentos dependen de las leyes, tanto en su existencia como en su contenido, y dado que su función es desarrollar una ley, por lo cual no pueden establecer obligaciones que no se encuentren de antemano previstas en la ley. Aunque como la ley no puede regular al detalle todos los procedimientos de aplicación de las normas, corresponde al Ejecutivo el desarrollo específico de la forma de aplicación de la ley.

Para poder afirmar que en la Constitución mexicana existe una reserva de ley, en sentido estricto, se debe asumir la vigencia del principio de legalidad, el cual significa, además de sujeción de los actos de autoridad al derecho positivo, la limitación de sus funciones. Esto se traduce en una prohibición de realizar los actos para los cuales no están expresamente facultados.<sup>18</sup> En virtud de este principio se deriva una limitación para la actuación de los órganos de gobierno para imponer obligaciones o sanciones cuando no se encuentren previamente establecidas en una ley.

La reserva de ley se puede llevar a cabo también en los casos en que el legislador considera necesario acotar las facultades de la autoridad, así por ejemplo existe una reserva de ley expresa establecida por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en relación con los procedimientos que realiza la administración pública federal, ya que el artículo 15 de esta ley establece que la administración pública no puede exigir más formalidades que las expresamente previstas en ley, en virtud de lo cual limita la facultad reglamentaria. En consecuencia, en este caso la reserva de ley que parece romper con el principio de división de poderes, más bien protege a los particulares de

<sup>17</sup> En múltiples fallos, la jurisprudencia ha reconocido que el ejercicio de la facultad reglamentaria requiere de la existencia previa de una norma expedida por el órgano legislativo (tesis aislada 1988, 207).

<sup>18</sup> Así lo sostiene la jurisprudencia, en el sentido de que no es exacto que las autoridades administrativas puedan hacer todo lo que la ley no les prohíba, sino, por el contrario, sólo tienen las facultades que expresamente les conceden las leyes (tesis aislada 1936, 793).

la posible arbitrariedad de la administración pública en la imposición de cargas y obligaciones.

## VIII. Conclusiones

En la sentencia SUP-RAP-146/2011 se resuelve acerca de la acumulación y el sobreseimiento de los recursos en los términos mencionados. Respecto al fondo, y en virtud de que se estimó acreditada la vulneración al procedimiento de reforma del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, se revocó el acuerdo CG194/2011, emitido por el Consejo General del IFE de 27 de junio de 2011, por el que se reformó el citado Reglamento para dejar sin efectos tanto las reformas como todas las disposiciones jurídicas y lineamientos que se hubieran emitido con fundamento en las mismas. Esto último se debe a que al privar de validez a las normas reglamentarias, todas las normas dependientes de las mismas —subordinadas jerárquicamente a ellas— pierden su fundamento de validez y, de conformidad con el principio de legalidad, no pueden ser aplicadas en lo futuro.

La decisión no solamente es conforme a derecho, sino que es razonable, pues luego de analizar el procedimiento de elaboración de la norma, se determinó y justificó que se consideraba afectada en su validez formal por vicios en el mismo, principalmente por lo que se refiere a la obligación de consultar a las partes interesadas y legitimadas por ley para ello, así como a la insuficiente justificación de la reforma. El deber de motivar un acto normativo no se satisface solamente con la mención de razones, sino que éstas deben ser suficientes, razonables y convincentes, de otra forma no se puede considerar como debida motivación. Asimismo, la motivación insuficiente o la falta de la misma vician la validez de la norma; la motivación debe ser garantía contra la arbitrariedad.

En ese sentido, se señaló que si se diera el caso de que el Consejo General del IFE considere reformar o emitir un nuevo reglamento en materia de radio y televisión, deberá consultar a las

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

organizaciones de concesionarios y permisionarios de radio y televisión, así como a especialistas en dicha materia, conforme al método que considere idóneo y sin que por ello se limite, restrinja o condicione el ejercicio de la facultad reglamentaria que tiene el IFE en materia de radio y televisión.

Esto implica que, como el Tribunal lo menciona, se establezca un plazo cierto y razonable para la emisión de la consulta correspondiente, pero que además conviene prever claramente en el Reglamento la forma en que el derecho a opinar en la elaboración del mismo debe ser ejercido, regulando los términos de la participación de los interesados. Por otra parte, el TEPJF señaló que el desahogo de la consulta se deberá tomar en consideración al momento de que sea reformado el Reglamento o se emita uno nuevo, o, en su caso, se deberá precisar el motivo por el cual no se toma en consideración.

Un aspecto a destacar es que en su decisión el Tribunal considera que las facultades reglamentarias de la autoridad tienen como límites los derechos de los particulares, en este caso específico, de los permisionarios y concesionarios. Éstos, en su calidad de administrados, pertenecen a un régimen especial de actuación frente al Estado, para poder ejercer una actividad empresarial de carácter mercantil. Razón por la cual, las cargas que les sean impuestas deben ser —además de razonables— justificadas en términos del interés general que el IFE debe defender de acuerdo con el derecho vigente. De otra forma, se estarían limitando derechos fundamentales y se vulneraría el deber de desarrollo de las normas del sistema jurídico conforme a la Constitución.

## IX. Fuentes consultadas

Aarnio, Aulis. 1991. *Lo racional como razonable*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Acuerdo CG194/2011. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se Reforma el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral. Disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-ComunicadosPrensa/cuentas/Docconsulta/07.pdf> (consultada el 4 de febrero de 2014).

Alexy, Robert. 1997. *Teoría de la argumentación jurídica*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Calsamiglia, Albert. 1989. “Justicia, eficiencia y optimización de la legislación”. *Documentación Administrativa* 218-9 (abril-septiembre): 113-51.

Carrillo García, Yoel. 2008. “Diez tesis sobre la racionalidad legislativa (A propósito de un artículo de Jürgen Habermas)”. *Revista de Ciencias Sociales* 52. 627-54.

CCJE. Centro de Capacitación Judicial Electoral. 2011. “Recurso de apelación”. *Material didáctico de apoyo para la capacitación* (julio).

CFPC. Código Federal de Procedimientos Civiles. 2012. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149.pdf> (consultada el 4 de febrero de 2014).

Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: TEPJF.

Cornejo Certucha, Francisco M. 2004. Interés jurídico. En *Diccionario jurídico mexicano*, t. I-O. México: Porrúa/IIJ-UNAM.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012. México: TEPJF.

Fix-Zamudio, Héctor. 2004. Agravio. En *Diccionario jurídico mexicano*, t. A-C. México: Porrúa/IIJ-UNAM.

\_\_\_\_\_. 2004. Sobreseimiento. En *Diccionario jurídico mexicano*, t. P-Z. México: Porrúa/IIJ-UNAM.

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

- Huerta Ochoa, Carla. 2009. *Teoría del Derecho. Cuestiones relevantes*. México: IIJ-UNAM.
- Kelsen, Hans. 1950. *Teoría general del Derecho y del Estado*. México: Imprenta Universitaria.
- \_\_\_\_\_. 1959. "Fundamento de la validez del Derecho". *Revista de Derecho* 108 (abril-junio): 167-79.
- LCEC. Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones. 2005. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCEC.pdf> (consultada el 4 de febrero de 2014).
- LFPA. Ley Federal de Procedimiento Administrativo. 1994. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/112.pdf> (consultada el 6 de febrero de 2014).
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2008. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149.pdf> (consultada el 4 de febrero de 2014).
- LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 2012. México: TEPJF.
- Massini Correas, Carlos I. 2010. "Sobre la justificación racional de las normas: consideraciones a partir de las ideas de Sergio Cotta". *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho* 4, 277-301.
- Ovalle Favela, José. 2006. *Derecho procesal civil*. 9<sup>a</sup> ed. México: Oxford.
- Scheuner, Ulrich. 1972. Staatszielbestimmungen. En *Festschrift für Forsthoff*, coord. Roman Schnur, 325-46. Múnich: Beck.
- Sentencia SUP-RAP-146/2011 y acumulados. Actor: Partido Revolucionario Institucional y otros. Autoridad responsable: CGIFE. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP-00146-2011.htm> (consultada el 5 de marzo de 2014).
- Tesis aislada. 1936. AUTORIDADES, FACULTADES DE LAS (TIERRAS OCIOSAS). *Semanario de la Suprema Corte de Justicia*, Quinta Época, segunda Sala, XLIX, 793.

- \_\_\_\_\_. 1976. SENTENCIAS. SUS PUNTOS CONSIDERATIVOS Y RESOLUTIVOS FORMAN UNA UNIDAD, SIN QUE PUEDA SER IMPUGNADA SÓLO UNA DE SUS PARTES. *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Pleno, vol. 91-6, primera parte, 113.
- \_\_\_\_\_. 1988. EN CONSTRUCCIONES, REGLAMENTO DE, DEL DISTRITO FEDERAL, REGLAMENTA LA LEY DEL DESARROLLO URBANO Y POR LO MISMO FUE VÁLIDAMENTE EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN USO DE SUS FACULTADES. *Semanario de la Suprema Corte de Justicia*, Octava Época, tercera Sala, t. II, primera parte, julio-diciembre, 207.
- \_\_\_\_\_. 1990. INTERÉS JURÍDICO. SUS ACEPCIONES TRATÁNDOSE DE RECURSOS E INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, t. V, segunda parte-1, enero a junio, 264.
- \_\_\_\_\_. I. 1o.A.221 A. REGLAMENTO DE TRÁNSITO DEL DISTRITO FEDERAL EXPEDIDO POR LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, ES DE CARÁCTER AUTÓNOMO. *Semanario de la Suprema Corte de Justicia*, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, t. XIII, abril de 1994, 428.
- Tesis 01/2000. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA. *Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, vol. 1, 319-21.
- \_\_\_\_\_. VI.3o.C. J/67. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA. SÓLO PUEDE ESTUDIARSE EN LA SENTENCIA DEFINITIVA. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, julio de 2008, 1600.
- \_\_\_\_\_. P./J. 30/2007. FACULTAD REGLAMENTARIA SUS LÍMITES. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, 1515.

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

- \_\_\_\_\_ P./J. 130/2007. GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, 8.
- \_\_\_\_\_ P./J. 120/2009. MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, 1255.
- \_\_\_\_\_ P./J. 136/2009. PROCESO LEGISLATIVO. PARA EMITIR UN JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD NO ES INDISPENSABLE QUE EL LEGISLADOR HAYA EXPRESADO ARGUMENTOS QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUACIÓN EN EL PROCESO DE CREACIÓN NORMATIVA. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, enero de 2010, 21.
- Wróblewski, Jerzy. 2001. *Sentido y hecho en el derecho*. México: Fontamara.

*Facultad reglamentaria del Instituto Federal Electoral en materia de acceso a radio y televisión* es el número 56 de la serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Se terminó de imprimir en junio de 2014 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), calzada San Lorenzo 244, Paraje San Juan, CP 09830, México, DF.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.

## RECURSOS DE APELACIÓN

**EXPEDIENTES:**  
**SUP-RAP-146/2011** **Y**  
**ACUMULADOS**

**RECURRENTES:**  
**PARTIDO REVOLUCIONARIO**  
**INSTITUCIONAL Y OTROS**

**TERCEROS INTERESADOS:**  
**PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN**  
**DEMOCRÁTICA Y OTRO**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
**CONSEJO GENERAL DEL**  
**INSTITUTO FEDERAL**  
**ELECTORAL**

**MAGISTRADO PONENTE:**  
**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**SECRETARIOS: ISAÍAS TREJO**  
**SÁNCHEZ Y ALEJANDRO**  
**PONCE DE LEÓN PRIETO**

México, Distrito Federal a catorce de septiembre de dos mil once.

**VISTOS**, para resolver los autos de los recursos de apelación que a continuación se precisan:

| <b>No.</b> | <b>EXPEDIENTE<br/>RAP</b> | <b>RECURRENTE</b>                                  |
|------------|---------------------------|--|
| 1.         | 146                       | Partido Revolucionario Institucional               |
| 2.         | 148                       | Partido Verde Ecologista de México                 |
| 3.         | 153                       | Conglomerado Hotelero de México, S.A. de C.V.      |
| 4.         | 154                       | Imagen Monterrey, S.A. de C.V.                     |
| 5.         | 155                       | Imagen Telecommunicaciones, S.A. de C.V.           |
| 6.         | 156                       | Administradora Arcángel, S.A. de C.V.              |
| 7.         | 157                       | Compañía Internacional de Radio y Televisión, S.A. |
| 8.         | 158                       | La Voz de Linares, S.A.                            |
| 9.         | 159                       | Multimedios Radio, S.A. de C.V.                    |
| 10.        | 160                       | Multimedios Televisión S.A. de C.V.                |
| 11.        | 161                       | Radio Informativa S.A. de C.V.                     |
| 12.        | 162                       | Radio Triunfos, S.A. de C.V.                       |

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

| <b>No.</b> | <b>EXPEDIENTE<br/>RAP</b> | <b>RECURRENTE</b>                                     |
|------------|---------------------------|---|
| 13.        | 164                       | Televisión Digital, S.A. de C.V                       |
| 14.        | 165                       | La B Grande FM, S.A.                                  |
| 15.        | 166                       | Radio Uno, S.A.                                       |
| 16.        | 167                       | Transmisora Regional Radio Fórmula, S.A. de C.V.      |
| 17.        | 168                       | Radio Fórmula del Norte, S.A. de C.V.                 |
| 18.        | 169                       | Radio Oro, S.A.                                       |
| 19.        | 170                       | La B Grande, S.A.                                     |
| 20.        | 171                       | Cadena Regional Radio Fórmula, S.A. de C.V.           |
| 21.        | 172                       | Fórmula Radiofónica, S.A. de C.V.                     |
| 22.        | 173                       | Radio Uno FM, S.A.                                    |
| 23.        | 174                       | Radio Transmisora del Pacífico, S.A. de C.V.          |
| 24.        | 175                       | Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión |
| 25.        | 176                       | Radio XHRH-FM, S.A. de C.V.                           |
| 26.        | 177                       | Radio Mil del Puerto, S.A. de C.V.                    |
| 27.        | 179                       | XHRC-FM, S.A. de C.V.                                 |
| 28.        | 180                       | Estéreo San Luis, S. A. de C. V.                      |
| 29.        | 181                       | Radio Vallarta, S. A. de C. V.                        |
| 30.        | 182                       | Radio Xeoz, S. A. de C. V.                            |
| 31.        | 183                       | Radio Xevill, S. A. de C. V.                          |
| 32.        | 184                       | Radio XHJHS, S. A. de C. V.                           |
| 33.        | 185                       | Radio Alar, S. A. de C. V.                            |
| 34.        | 186                       | Radio Frecuencia Modulada, S. A. de C. V.             |
| 35.        | 187                       | Radio Integral, S. A. de C. V.                        |
| 36.        | 188                       | Radio Ondas de los Tuxtlas, S. A. de C. V.            |
| 37.        | 189                       | Radio Xheno, S. A. de C. V.                           |
| 38.        | 190                       | Grupo Radial Siete, S. A. de C. V.                    |
| 39.        | 191                       | Radio Poblana, S. A. de C. V.                         |
| 40.        | 192                       | Emisiones Radiofónicas, S. A. de C. V.                |
| 41.        | 193                       | Grupo Nueva Radio, S. A. de C.V.                      |
| 42.        | 194                       | Radio Xeiu, S.A. de C.V.                              |
| 43.        | 195                       | Xeam de Matamoros, S.A. de C.V.                       |
| 44.        | 196                       | José Pérez Ramírez                                    |
| 45.        | 197                       | Corporación Radiofónica de Toluca, S.A. de C.V.       |
| 46.        | 198                       | Radio Camargo, S.A.                                   |
| 47.        | 199                       | Xemt de Matamoros, S.A. de C.V.                       |
| 48.        | 200                       | Radiodifusoras de Morelos, S.A.                       |
| 49.        | 201                       | Radio Sol, S.A. de C.V.                               |
| 50.        | 202                       | Radio Paraíso, S.A. de C.V.                           |
| 51.        | 203                       | Fórmula Melódica, S.A. de C.V.                        |
| 52.        | 204                       | Red Central Radiofónica, S.A. de C.V.                 |
| 53.        | 205                       | XEXL, S.A. de C.V.                                    |
| 54.        | 206                       | Radio 88.8, S.A. de C.V.                              |
| 55.        | 207                       | Comercializadora de Medios, S.A. de C.V.              |
| 56.        | 208                       | Stereo 94 de Michoacán, S.A. de C.V.                  |
| 57.        | 209                       | Colima Frecuencia Modulada, S.A. de C.V.              |
| 58.        | 211                       | Operadora del Valle Alto, S. A. de C. V.              |
| 59.        | 212                       | Corporación Radiofónica de Pachuca, S. A. de C. V.    |
| 60.        | 213                       | Radio Xeags, S. A. de C. V.                           |
| 61.        | 214                       | Oscar Fonseca Alfaro                                  |
| 62.        | 215                       | Michael Amando Meneses Olaya                          |
| 63.        | 216                       | Francisco Bautista Valencia                           |
| 64.        | 217                       | Antonio Gallegos González                             |
| 65.        | 218                       | Roque de Jesús Chávez López                           |
| 66.        | 220                       | Carlos de Jesús Quiñones Armendáriz                   |
| 67.        | 224                       | Manuel Cristóbal Montiel Govea                        |
| 68.        | 225                       | Sóstenes Bravo Rodríguez                              |
| 69.        | 229                       | Radio Sistemas de Occidente, S. A. de C. V.           |
| 70.        | 230                       | Radio Xexe, S. A. de C. V.                            |
| 71.        | 235                       | Xemca del Golfo, S. A. de C. V.                       |
| 72.        | 237                       | Centro de Frecuencia Modulada, S.A. de C.V.           |
| 73.        | 238                       | Cable Master, S. A. de C. V.                          |
| 74.        | 239                       | Xele del Golfo, S. A. de C. V.                        |
| 75.        | 242                       | Radio Televisora del Valle, S. A.                     |
| 76.        | 243                       | 980 Dual Estéreo, S. A. de C. V.                      |
| 77.        | 244                       | Carlos de Jesús Quiñones Armendáriz                   |
| 78.        | 245                       | Carlos de Jesús Quiñones Armendáriz                   |
| 79.        | 247                       | Carlos de Jesús Quiñones Armendáriz                   |
| 80.        | 248                       | Jorge Álvaro Gámez González                           |
| 81.        | 249                       | Carlos de Jesús Quiñones Armendáriz                   |

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

| Nº.  | EXPEDIENTE<br>RAP | RECURRENTE  |
|------|-------------------|---|
| 82.  | 251               | Grupo Radio Digital Siglo XXI, S. A. de C. V.   |
| 83.  | 252               | Radiodifusora Xeou, S. A. de C. V.  |
| 84.  | 253               | Señal 84, S. A. de C. V.  |
| 85.  | 255               | X.E.H.M., S. A.   |
| 86.  | 256               | XELP-AM, S. A. de C. V.   |
| 87.  | 257               | Radio XHOZ FM, S. A. de C. V.   |
| 88.  | 258               | La Voz en Yucatán del Radio, S.A. de C.V.   |
| 89.  | 259               | Radio Divertida XESC, S.A. de C.V.  |
| 90.  | 260               | Radio Mil del Sur, S.A. de C.V.   |
| 91.  | 261               | Tropiradio del Sureste, S.A. de C.V.  |
| 92.  | 262               | Super Estéreo Peninsular, S.A. de C.V.  |
| 93.  | 263               | Radio Delicias, S.A.  |
| 94.  | 264               | Radio Valladolid, S.A. de C.V.  |
| 95.  | 265               | Fomento de Radio, S.A. de C.V.  |
| 96.  | 266               | XEJL Radio Guamúchil, S.A.  |
| 97.  | 267               | Radio Poderosa, S.A. de C.V.  |
| 98.  | 268               | La Regional del Évora, S.A. de C.V.   |
| 99.  | 269               | Organización Radio Oro, S.A. de C.V.  |
| 100. | 270               | Silvia López Inzunza  |
| 101. | 271               | Tijuana F.M., S.A. de C.V.  |
| 102. | 273               | Broadcasting Baja California, S.A. de C.V.  |
| 103. | 274               | Radiodifusora XHFG, S.A. de C.V.  |
| 104. | 275               | Radiodifusora X.E.M.O., S.A. de C.V.  |
| 105. | 276               | Radio Emisora Central, S.A. de C.V.   |
| 106. | 277               | Radio 65, S.A.  |
| 107. | 278               | Somos Radiodifusores, S.A. de C.V.  |
| 108. | 280               | Compañía Mexicana de Radiodifusión, S.A. de C.V.  |
| 109. | 281               | Radiodifusión de Xicotepec, S.A. de C.V.  |
| 110. | 282               | Radio Divertida XEDT, S.A. de C.V.  |
| 111. | 283               | Empresa Radiodifusora de Puebla X.E.H.R., S.A. de C.V.  |
| 112. | 285               | Radio Mina, S.A.  |
| 113. | 286               | Radiodifusoras Coahuila, S.A.   |
| 114. | 287               | Radio Organización Saltillo, S.A.   |
| 115. | 288               | Oscar Bravo, S.A. de C.V.   |
| 116. | 289               | Radio Chihuahua, S.A.   |
| 117. | 290               | Radio Sistema del Bajío, S.A.   |
| 118. | 291               | Radio Impulsora del Centro, S.A.  |
| 119. | 292               | Gustavo Enrique Rafael Astiazarán Rosas   |
| 120. | 293               | Radiocomunicación de Saltillo, S.A. de C.V.   |
| 121. | 294               | Organización Independiente de Fomento Musical, S.A.   |
| 122. | 295               | Frecuencia Modulada de Veracruz, S.A. de C.V.   |
| 123. | 296               | Claudio Mario Bres Medina   |
| 124. | 297               | Alberto Miguel Márquez Rodríguez  |
| 125. | 298               | Rolando Ramiro González Treviño   |
| 126. | 299               | Radio Impulsora, S.A.   |
| 127. | 300               | Frecuencia Modulada Digital de Veracruz, S.A. de C.V.   |
| 128. | 301               | Radio Amistad de Sonora, S.A. de C.V.   |
| 129. | 302               | Televisora de Cancún, S.A. de C.V   |
| 130. | 303               | Radio Actualidades, S.A.  |
| 131. | 304               | Radio Promotora de León, S.A.   |
| 132. | 305               | Frecuencia Modulada de Fortín, S.A. de C.V.   |
| 133. | 306               | Frecuencia Modulada de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.  |
| 134. | 307               | La Voz de Quintana Roo, S.A. de C.V.  |
| 135. | 308               | Radio XECEL, S.A. de C.V.   |
| 136. | 309               | Radio Huamantla, S.A. de C.V.   |
| 137. | 310               | Frecuencia Modulada de Tuxpan, S.A. de C.V.   |
| 138. | 311               | Frecuencia Modulada Tropical, S.A. de C.V.  |
| 139. | 312               | Televisora de Yucatán, S.A. de C.V.   |
| 140. | 313               | Multimedios Radiodifusión Morales, S.A. de C.V.   |
| 141. | 314               | Stereo Maya, S.A. de C.V.   |
| 142. | 315               | Radio Tamaulipas, S.A.  |
| 143. | 316               | Miguel Ochoa Beltrán  |
| 144. | 317               | Radio Sistema del Centro, S.A. de C.V.  |
| 145. | 318               | Radio Difusora del Sur, S.A. de C.V.  |
| 146. | 319               | Enrique Cárdenas González   |
| 147. | 321               | Radio XHVP-FM, S.A. de C.V.   |
| 148. | 322               | Frecuencia 98, S.A. de C.V.   |
| 149. | 323               | Refugio Ortega Sanders, en su carácter de albacea de la sucesión a bienes de Modesto Ortega Serrano |

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

| <b>No.</b> | <b>EXPEDIENTE RAP</b> | <b>RECURRENTE</b>                                    |
|------------|-----------------------|--|
| 150        | 324                   | Radio Sistema de Victoria, S.A. de C.V.              |
| 151        | 325                   | Radio Ciudad Madera, S.A.                            |
| 152        | 326                   | Sistema Radiofónico de Tamaulipas, S.A. de C.V.      |
| 153        | 327                   | XHTZ-FM, S.A.  |
| 154        | 328                   | Organización Radiodifusora Tamaulipeca, S.A. de C.V. |
| 155        | 329                   | Radio Impulsora X.E.E.S., S.A                        |
| 156        | 330                   | La Máquina Tropical, S.A. de C.V.                    |
| 157        | 331                   | Sociedad de Medios, S.A. de C.V.                     |
| 158        | 332                   | Radio Informa, S.A. de C.V.                          |
| 159        | 333                   | XEKL, S.A.   |
| 160        | 334                   | Radio Favorita S.A.                                  |
| 161        | 335                   | Radio Televisora de Ciudad Victoria S.A. de C.V.     |
| 162        | 336                   | Victoria Radio Publicidad, S.A. de C.V.              |
| 163        | 337                   | Estéreo Mundo, S.A. de C.V.                          |
| 164        | 338                   | XEPOP, S.A. de C.V.                                  |
| 165        | 339                   | X.E.J.A. S.A.  |
| 166        | 340                   | Radio Televisora de Ciudad Victoria S.A. de C.V.     |
| 167        | 341                   | Emisoras Mexicanas de Veracruz, S.A. de C.V.         |
| 168        | 342                   | XEIK, S.A. de C.V.                                   |
| 169        | 343                   | Radio XHMAXX S.A. de C.V.                            |
| 170        | 344                   | Radio Cancún, S.A. de C.V.                           |
| 171        | 345                   | Claudia Elena Lizárraga Verdugo                      |
| 172        | 346                   | Radio Popular Fronteriza, S.A.                       |
| 173        | 347                   | Radiodifusora Capital S.A. de C.V.                   |
| 174        | 348                   | Organización Radiofónica del Papaloapan S.A. de C.V. |
| 175        | 349                   | Radio Teziutlán, S.A. de C.V.                        |
| 176        | 350                   | Radio XEOH-AM de Camargo, S.A. de C.V.               |
| 177        | 352                   | Radio Millenium S.A. de C.V.                         |
| 178        | 353                   | Radio Zitácuaro, S.A.                                |
| 179        | 354                   | Radio XEOF AM, S.A. de C.V.                          |
| 180        | 355                   | Corporadio Gape de Tamaulipas, S.A. de C.V.          |
| 181        | 356                   | Radio XHVC FM, S. A. de C. V.                        |
| 182        | 358                   | Luis Eduardo Stephens Zavala                         |
| 183        | 359                   | Radio Triunfadora de Coahuila, S. A. de C. V.        |
| 184        | 360                   | Emisora del Norte, S. A. de C. V.                    |
| 185        | 361                   | Radio Emisora Comercial XEGN, S. A.                  |
| 186        | 362                   | Alberto Miguel Márquez Rodríguez                     |
| 187        | 363                   | La Grande de Coahuila, S. A. de C. V.                |
| 188        | 365                   | Radio Tehuacán, S. A. de C. V.                       |
| 189        | 366                   | Radio Difusora XHFL, S. A. de C. V.                  |
| 190        | 367                   | Radiodifusoras El Gallo, S. A. de C. V.              |
| 191        | 368                   | AM de Tehuacán, S. A. de C. V.                       |
| 192        | 369                   | Radiodifusora XEHOS, S. A. de C. V.                  |
| 193        | 370                   | Jaime Juaristi Santos                                |
| 194        | 371                   | Radiovisión, S. A. de C. V.                          |
| 195        | 372                   | Super Medios de Coahuila, S. A. de C. V.             |
| 196        | 373                   | Radiocomunicación Enfocada, S. A. de C. V.           |
| 197        | 375                   | Radio Armería, S. A. de C. V.                        |
| 198        | 376                   | Radio Integral, S. A. de C. V.                       |
| 199        | 377                   | EXRL Sucesores de J. Roberto Levy, S. A.             |
| 200        | 379                   | Radio San Miguel S. A.                               |
| 201        | 380                   | Operadora de Radio de Puebla, S. A. de C. V.         |
| 202        | 381                   | Radio Tesoro, S. A. de C. V.                         |
| 203        | 382                   | Promotora Unimedios, S. A. de C. V.                  |
| 204        | 383                   | Radio XEMF, S. A. de C. V.                           |
| 205        | 384                   | Radiodifusora de Monclova XEMF, S. A. de C. V.       |
| 206        | 385                   | Radio Estelar 920 S.A. de C.V.                       |
| 207        | 386                   | XHTA, S.A. de C.V.                                   |
| 208        | 387                   | XEWJ Radio Popular S.A. de C.V.                      |
| 209        | 388                   | Radio Zócalo, S. A. de C. V.                         |
| 210        | 389                   | Radio Palacios, S.A de C.V.                          |
| 211        | 390                   | Radio Antequera, S.A de C.V.                         |
| 212        | 391                   | Radio Frontera de Coahuila, S.A de C.V.              |
| 213        | 392                   | Televideo, S.A. de C.V.                              |
| 214        | 393                   | Radio Tulancingo, S.A.                               |
| 215        | 394                   | Radiodifusión Moderna, S.A. de C.V.                  |
| 216        | 395                   | Radio XHMM-FM, S.A. de C.V.                          |
| 217        | 396                   | Radio La Veraz, S.A. de C.V.                         |
| 218        | 397                   | Radioproyección, S.A. de C.V.                        |

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

| Nº. | EXPEDIENTE<br>RAP | RECURRENTE   |
|-----|-------------------|--|
| 219 | 399               | Radio y Televisión de Colima, S.A.                                   |
| 220 | 400               | Alejandro Solís Barrera y otros                                      |
| 221 | 401               | XEQR, S.A. de C.V. y otros   |
| 222 | 402               | Televimex, S.A. de C.V. y otras                                      |
| 223 | 403               | José de Jesús Partida Villanueva                                     |
| 224 | 404               | Telemisión, S.A. de C.V.   |
| 225 | 405               | Multimedia de San Luis, S.A. de C.V.                                 |
| 226 | 406               | La Voz del Comercio de Zamora, S. de R.L.                            |
| 227 | 407               | Multimedia del Sureste, S.A. de C.V.                                 |
| 228 | 408               | Laris Hermanos, S.A.   |
| 229 | 409               | Radio Progreso de Yucatán, S.A. de C.V.                              |
| 230 | 411               | Radio Comunicación de Alamo, S.A. de C.V.                            |
| 231 | 412               | Radio Zamora, S. de R.L.   |
| 232 | 413               | Medios Electrónicos de Valladolid, S.A. de C.V.                      |
| 233 | 414               | Radiodifusora del Valle de Zamora, S.A.                              |
| 234 | 415               | José Laris Rodríguez   |
| 235 | 416               | Digital 99.9 Radiodifusores, S.A. de C.V.                            |
| 236 | 417               | José Laris Iturbide  |
| 237 | 418               | La Voz del Caribe, S.A.  |
| 238 | 419               | X.E.F.N, S.A.  |
| 239 | 421               | X.E.M.L., S.A.   |
| 240 | 422               | Radio La Barca, S.A.   |
| 241 | 424               | Radio 6.20, S.A. de C.V.   |
| 242 | 425               | Radiodifusora XHFRE 100.5, S.A. de C.V.                              |
| 243 | 426               | Fantasía Musical 58, S.A. de C.V.                                    |
| 244 | 427               | Radio Mérida, S.A.   |
| 245 | 428               | Radiodifusora XEMA 690 AM, S.A. de C.V.                              |
| 246 | 429               | Radiodifusora XEQS 930 AM, S.A. de C.V.                              |
| 247 | 432               | Radio XEAN-AM, S.A. de C.V.  |
| 248 | 433               | Radiodifusoras de Zacatecas, S.A.                                    |
| 249 | 434               | Radio Pitic, S.A. de C.V.  |
| 250 | 435               | Radio Mayab, S.A.  |
| 251 | 436               | La Voz de Mayab S.A.   |
| 252 | 439               | Promotora de Radio XHCMN-FM, S.A. de C.V.                            |
| 253 | 440               | Comunicaciones Alrey, S.A. de C.V.                                   |
| 254 | 441               | Jaime Torres Gallegos, sucesor testamentario de Juana Gallegos Rojas |
| 255 | 442               | Voz del Sur, S.A.  |
| 256 | 443               | Jaime Torres Gallegos, sucesor testamentario de Juana Gallegos Rojas |
| 257 | 444               | Organización Radiofónica Estereofiel, S.A. de C.V.                   |
| 258 | 445               | LY, S.A.   |
| 259 | 446               | Radio Mil de Veracruz, S.A. de C.V.                                  |
| 260 | 447               | Promotores de Radio, S.A.  |
| 261 | 448               | Publicistas, S.A.  |
| 262 | 449               | Televisión Azteca, S.A. de C.V.                                      |
| 263 | 450               | Televisora del Valle de México, S.A. de C.V.                         |

Todos promovidos para controvertir el acuerdo CG194/2011, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión extraordinaria de veintisiete de junio de dos mil once, relativo a las reformas al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, y

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

### **R E S U L T A N D O :**

**I. Antecedentes.** De lo narrado en las demandas y de las constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:

**1. Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.** En sesión ordinaria de diez de julio de dos mil ocho, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió el acuerdo CG327/2008, por el que se expidió el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral. El aludido acuerdo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto siguiente.

**2. Propuesta de reforma.** El dieciséis de julio de dos mil diez, el Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, distribuyó una primera propuesta de reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

**3. Reuniones de trabajo.** Entre el cuatro de abril y veinte de junio de dos mil once, se celebraron diversas reuniones de trabajo, en las cuales se recibieron opiniones y observaciones por parte de los Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral, partidos políticos y diversas personas morales con relación a la propuesta de reforma del aludido reglamento.

**4. Aprobación de propuesta por el Comité de Radio y Televisión.** El veintidós de junio de dos mil once, se llevó a cabo la novena sesión especial del Comité de Radio y

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

Televisión, en la que se aprobó la “*Propuesta de Reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral*”, la cual fue enviada el veintitrés de junio siguiente, al Presidente de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.

**5. Aprobación del dictamen por la Junta General Ejecutiva.** En sesión extraordinaria de veinticuatro de junio de este año, la Junta General Ejecutiva aprobó el “*Dictamen de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral sobre la Propuesta de Reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral presentada por el Comité de Radio y Televisión*”, el cual fue remitido a la Presidencia del Consejero General del aludido Instituto en esa propia fecha.

**6. Acuerdo Impugnado.** En sesión extraordinaria de veintisiete de junio de la presente anualidad, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el acuerdo CG194/2011, mediante el cual se reforma el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

El mencionado acuerdo fue publicado el treinta de junio siguiente, en el Diario Oficial de la Federación.

**II. Recursos de apelación.** A fin de controvertir el acuerdo mencionado en el resultado inmediato anterior, se interpusieron diversos recursos de apelación, los cuales quedaron precisados en el cuadro inserto en el proemio de esta ejecutoria.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

### **III.- Trámite y sustanciación.**

**a)** En su oportunidad se recibieron, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, sendos oficios del Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante los cuales remitió los expedientes relativos a los recursos de apelación mencionados en el proemio, los informes circunstanciados de ley, así como diversa documentación atinente a los mismos.

**b)** Mediante diversos acuerdos dictados por la Magistrada Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se ordenó integrar los expedientes de los recursos de apelación y turnarlos a las ponencias de los Magistrados que integran esta Sala Superior, para los efectos establecidos en el artículo 19, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Los aludidos acuerdos fueron cumplimentados mediante sendos oficios signados por el Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior.

**c) Radicación y requerimientos.** Mediante proveídos que obran en los expedientes de los recursos de apelación, los respectivos Magistrados Instructores tuvieron por radicados los recursos de apelación mencionados en el proemio.

Por otra parte, los Magistrados Instructores, en diferentes fechas, requirieron diversa documentación a fin de integrar adecuadamente los expedientes de los aludidos recursos de apelación citados en el proemio.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

**d) Desahogo de requerimientos.** En su oportunidad fueron recibidos en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional el desahogó de los requerimientos formulados.

**e) Terceros Interesados.** Durante la tramitación de los recursos de apelación comparecieron como terceros interesados el Partido de la Revolución Democrática y Teponaztle Cultura y Comunicación, A.C.

**f) Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, los Magistrados Instructores acordaron admitir los recursos de apelación de que se trata y al estar concluida la sustanciación respectiva, se declaró cerrada la instrucción, quedando los asuntos en estado de dictar sentencia; y,

### **CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.- Competencia.-** Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes asuntos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los numerales 4; 42 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que son recursos de apelación, mediante los cuales los recurrentes controvieren el acuerdo CG194/2011, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante el cual aprueba las reformas al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

**SEGUNDO.- Acumulación.** De la lectura de los escritos de demanda y del análisis de las constancias que dieron origen a los expedientes precisados en el proemio de esta sentencia, se advierte lo siguiente:

**1. Acto impugnado.** En sendos escritos de demanda de recurso de apelación, los actores controvieren el acuerdo CG194/2011, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión extraordinaria de veintisiete de junio de dos mil once, relativo a las reformas al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

**2. Autoridad responsable.** En todos los recursos de apelación indicados, los recurrentes señalan como autoridad responsable al Consejo General del Instituto Federal Electoral, por ser la autoridad electoral que emitió el acto controvertido.

En este contexto, al ser evidente que existe identidad en la resolución impugnada y en la autoridad señalada como responsable, resulta inconcuso que hay conexidad en la causa, razón por la cual se considera conforme a Derecho decretar la acumulación de los recursos de apelación indicados en el proemio de esta sentencia, para resolverlos en forma conjunta.

En consecuencia, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relacionados con el numeral 86, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

Judicial de la Federación, a fin de resolver los aludidos recursos de apelación, de manera conjunta, congruente, pronta y expedita, se considera conforme a Derecho acumular al SUP-RAP-146/2011, los demás recursos de apelación precisados en el cuadro inserto en el proemio de esta sentencia, por ser el que se recibió primero en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior.

En este orden de ideas, siendo conforme a Derecho decretar la acumulación de los recursos de apelación al rubro identificados, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia, a los autos de los recursos de apelación que fueron acumulados al atrayente SUP-RAP-146/2011.

### **TERCERO. Sobreseimientos.**

#### **Recurso de apelación SUP-RAP-161/2011.**

Toda vez que mediante acuerdo de diecisiete de agosto del año en que se actúa, el Magistrado Instructor admitió la demanda del recurso de apelación indicado al rubro, reservando acordar lo procedente respecto del interés jurídico de la persona moral apelante, Radio Informativa, Sociedad Anónima de Capital Variable, para que esta Sala Superior resolviera lo correspondiente, se procede al análisis de ese requisito de procedibilidad.

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

Esta Sala Superior considera que se debe sobreseer parcialmente en el recurso de apelación respecto de **Radio Informativa, Sociedad Anónima de Capital Variable**, por lo que hace a las radiodifusoras identificadas con los distintivos de llamada: **1) HAW-FM, 2)XHJD-FM, y 3) XER-AM**, porque se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 11, párrafo 1, inciso b), relacionado con el diverso 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dado que de las constancias que obran en autos se advierte que la persona moral mencionada carece de interés jurídico como a continuación se expone.

Mediante proveído de diecisiete de agosto del año en que se actúa, el Magistrado Instructor ordenó requerir a **Radio Informativa, Sociedad Anónima de Capital Variable**, que exhibiera en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el original o copia certificada legible del o los documentos con los que acreditara la titularidad de las nueve concesiones de las cuales se ostentó como titular, de igual forma se le requirió al Secretario de Comunicaciones y Transportes para que informara si la persona moral recurrente era concesionaria de las nueve radiodifusoras de las cuales se ostentaba como concesionaria, entre las cuales están las siguientes: **1) XHAW-FM, 2)XHJD-FM, y 3) XER-AM**.

En cumplimiento a los requerimientos precisados en el párrafo que antecede, la persona moral recurrente y la Comisión Federal de Telecomunicaciones de la aludida Secretaría, por conducto de sus representantes, presentaron

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

diversa documentación a fin de dar debido cumplimiento a lo requerido.

Ahora bien, en las constancias de autos, obra lo siguiente:

**1)**“*TITULO DE REFRENDO DE CONCESION*” clave 20-X-83-FM, para continuar explotando comercialmente la estación de radio con los siguientes datos: **1)** *Frecuencia asignada: 101.3 MHz; 2) Distintivo: XHAW-FM; 3) Ubicación de la antena y planta transmisora: Dentro de MONTERREY, N.L.; 4) Población principal a servir: MONTERREY, N.L. y poblaciones contenidas dentro del contorno de 60 dBu; 5) Potencia máxima: 39.530 kW RADIADA APARENTE; 6) Sistema radiador: NO DIRECCIONAL, y 7) Horario de operación: CONTINUO.*

El aludido “*TITULO DE REFRENDO DE CONCESION*” fue otorgado el veintidós de septiembre de dos mil, por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a favor de Francisco Antonio González Sánchez.

**2)** La resolución de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes identificada con la clave 1.- 179, de veinticinco de julio de dos mil uno, con la cual se aprobó la cesión de los derechos derivados de la concesión mencionada en el punto 2.2 que antecede, con vigencia de diez (10) años, contados a partir del veintiuno de octubre de dos mil, que ampara la operación y explotación comercial de la frecuencia con distintivo de llamada XHAW-FM, a favor de Radio Informativa, Sociedad Anónima de Capital Variable.

**3)**“*TITULO DE REFRENDO DE CONCESION*” clave 20-IX-74-FM, para continuar explotando comercialmente la estación de radio con los siguientes datos: **1)** *Frecuencia asignada: 98.9 MHz; 2)*

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

*Distintivo: XHJD-FM; 3) Ubicación de la antena y planta transmisora: Dentro de MONTERREY, N.L.; 4) Población principal a servir: MONTERREY, N.L. y poblaciones contenidas dentro del contorno de 60 dBu; 5) Potencia máxima: 50 kW RADIADA APARENTE; 6) Sistema radiador: NO DIRECCIONAL, y 7) Horario de operación: CONTINUO.*

El aludido “*TITULO DE REFRENDO DE CONCESION*” fue otorgado el diecisiete de abril de mil novecientos noventa y ocho, por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a favor de Jesús Dionisio González González.

**4)** La resolución de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes identificada con la clave 1.- 183, de veinticinco de julio de dos mil uno, con la cual se aprobó la cesión de los derechos derivados de la concesión identificada con la clave 20-IX-74-FM, con vigencia de quince (15) años, contados a partir del veintiuno de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro, que ampara la operación y explotación comercial de la frecuencia con distintivo de llamada XHJD-FM, a favor de Radio Informativa, Sociedad Anónima de Capital Variable.

**5)** “*TITULO DE REFRENDO DE CONCESION*” clave 43-VIII-23-AM, para continuar explotando comercialmente la estación de radio con los siguientes datos: **1)** *Frecuencia asignada: 1260 kHz; 2) Distintivo: XER-AM; 3) Ubicación del equipo transmisor: LINARES, N.L.; 4) Población principal a servir: LINARES, N.L.; 5) Potencia radiada aparente: 1.0 Kw-D y 0.25 kW-N; 6) Sistema radiador: NO DIRECCIONAL, y 7) Horario de operación: CONTINUO.*

El aludido “*TITULO DE REFRENDO DE CONCESION*” fue otorgado el veintiocho de octubre de dos mil cuatro, por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a favor de la

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

persona moral denominada Radio Informativa, Sociedad Anónima de Capital Variable.

**6)** La resolución de veintiocho de junio de dos mil once, identificado con la clave **CFT/D01/STP/8104/10**, con el cual se informa que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, en su XVII sesión ordinaria de dos mil diez, mediante acuerdo **P/081210/544**, autorizó la cesión gratuita de los derechos derivados del título de concesión identificado con la clave **43-VIII-23-AM**, a favor de Radio Centinela, Sociedad Anónima de Capital Variable, con el objeto de operar comercialmente la frecuencia **1260 kHz**, con ubicación de equipo transmisor en la Ciudad de Linares, Nuevo León, la cual tiene por distintivo de llamada **XER-AM**.

Las citadas documentales, tienen valor probatorio pleno, conforme a lo previsto en los artículos 14, párrafo 1, incisos a) y b), y 16, párrafos 1 a 3, ambos de la citada Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que su autenticidad y contenido no están controvertidos y menos aún desvirtuados, en los autos del recurso de apelación, que se resuelve.

Ahora bien, de los documentos que se han precisado, adminiculados entre sí, acorde con las reglas de la lógica, la sana crítica y las máximas de la experiencia, generan convicción de lo siguiente:

**I.** De las constancias precisadas en los numerales uno a cuatro (1 a 4) que anteceden, se advierte que la concesión de las radiodifusoras identificadas con los distintivos de llamada

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

**HAW-FM y XHJD-FM**, ya no está vigente porque concluyeron el veinte de octubre de dos mil diez y el veinte de septiembre de dos mil nueve, respectivamente, por lo cual al no estar vigente el título de concesión de la persona moral recurrente respecto de las radiodifusoras precisadas, es evidente que carece de interés jurídico para promover los recursos de apelación, y

II. Respecto de la radiodifusora identificada con el distintivo de llamada **XER-AM**, de las constancias precisadas en los numerales cinco y seis (5 y 6) que anteceden, se advierte que mediante resolución emitida el veintiocho de junio de dos mil once por el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones se autorizó la cesión gratuita de los derechos derivados del título de concesión identificado con la clave **43-VIII-23-AM**, a favor de Radio Centinela Sociedad Anónima de Capital Variable, otorgada originalmente a Radio Informativa Sociedad Anónima de Capital Variable.

Ahora bien, si Radio Informativa, Sociedad Anónima de Capital Variable, presentó la demanda ostentándose como concesionaria de la radiodifusora identificada con el distintivo de llamada **XER-AM**, el seis de julio del año en que se actúa, es evidente que lo hizo con posterioridad a que los derechos de esa concesión se hayan cedido a otra persona moral, por tanto, esta Sala Superior considera que carece de interés jurídico para controvertir el acto impugnado.

Por lo anterior, como fue admitida la demanda del recurso de apelación al rubro indicado y sobrevino la causal de improcedencia relativa a la falta de interés jurídico del actor, en

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

los casos que se han mencionado en este considerando, es que se sobresee parcialmente en el recurso de apelación promovido por Radio Informativa Sociedad Anónima de Capital Variable, respecto de las radiodifusoras identificadas con los distintivos de llamada **1) XHAW-FM, 2)XHJD-FM, y 3) XER-AM.**

### **Recurso de apelación SUP-RAP-400/2011.**

Cabe señalar que J. Bernabé Vázquez Galván, promueve el recurso de apelación identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-400/2011**, en su carácter de representante de diversos concesionarios, sin que haya anexado el documento para acreditar su personería.

En razón de lo anterior, el primero de agosto del año en que se actúa, el Magistrado Instructor, en el citado recurso de apelación, hizo requerimiento a J. Bernabé Vázquez Galván, a efecto de que exhibiera el documento original o copia certificada para acreditar su personería. El ocho de agosto siguiente, se tuvo por cumplido el requerimiento, con excepción de la calidad de apoderado del concesionario Alejandro Solís Barrera y de la persona moral denominada Radio XHZCN, S.A. de C.V.

Con relación a la falta de acreditación de personería, en el citado acuerdo de fecha ocho de agosto, se hizo nuevo requerimiento a J. Bernabé Vázquez Galván, en el sentido de que el once de agosto de dos mil once, a las doce horas, se apersonara en las instalaciones de esta Sala Superior, en unión

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

de los ciudadanos Casio Carlos Narváez Lidolf, José Rubén Muñoz García, y Hugo Moreno Miranda, para ratificar las firmas asentadas en las cartas poder exhibidas, apercibido que, de no hacerlo, se resolvería lo que en Derecho procediera.

Posteriormente, el diez de agosto del año en curso, el Magistrado Instructor acordó diferir la diligencia de ratificación de firmas, a efecto de que se celebrara hasta el día dieciséis de agosto, a las trece horas.

En la diligencia que se llevó a cabo el dieciséis de agosto, en la hora indicada, se hizo constar la **inasistencia** de J. Bernabé Vázquez Galván, así como su omisión de presentar a Casio Carlos Narváez Lidolf, José Rubén Muñoz García, y Hugo Moreno Miranda, no obstante que se le notificó el acuerdo posterior de diez de agosto, quedando reservada para la resolución del presente asunto a la Sala Superior.

En estas condiciones, se debe tener en consideración que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como requisito de procedibilidad de los medios de impugnación se deben exhibir el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se prevé el sobreseimiento

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

de los medios de impugnación, cuando sobrevenga alguna causal de improcedencia una vez admitida la demanda, sobreseimiento, que en la especie se actualiza.

Lo anterior es así, porque se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 9, párrafo 3, de la citada ley de medios de impugnación, relativa a que la demanda se desechará de plano cuando su notoria improcedencia derive de las disposiciones de la ley procesal, como sucede en el caso, por la falta de acreditación de la personería del promovente J. Bernabé Vázquez Galván.

En ese sentido, se debe aplicar la disposición expresa de la ley electoral respecto de que los promoventes, en los escritos iniciales deben exhibir el o los documentos que sean necesarios para acreditar dicho requisito legal; sin embargo, J. Bernabé Vázquez Galván pretendió que se le reconociera su carácter de representante de Alejandro Solís Barrera y de Radio XHZCN, S.A. de C.V., mediante una carta poder, la cual no fue ratificada ante este órgano jurisdiccional federal, como ya se mencionó con anterioridad.

En consecuencia, se sobresee en el recurso de apelación, respecto de los recurrentes, Alejandro Solís Barrera y de Radio XHZCN, S.A. de C.V., al no haber quedado acreditada la personería de J. Bernabé Vázquez Galván.

### **CUARTO. Causales de improcedencia invocadas por la autoridad responsable y los terceros interesados.**

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

**A)** La autoridad electoral administrativa federal hace valer la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso c), de la invocada ley adjetiva federal, pues aduce en su informe circunstanciado que José Luis Zambrano Porras, no acredita con documento idóneo su personería como apoderado de Televisión Azteca, S.A. de C.V.

Esa causa de improcedencia se desestima, toda vez que, en virtud del desahogo del requerimiento formulado por el Magistrado Instructor mediante proveído de veintisiete de julio del presente año, quedo acreditada la personería de José Luis Zambrano Porras, como apoderado de Televisión Azteca, S.A. de C.V., mediante las copias certificadas del instrumento notarial número 48,280 otorgado ante el Notario Público número doscientos veintisiete del Distrito Federal.

En consecuencia, está cubierto el requisito de procedencia en análisis, en términos de lo previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En relación a las demás personas morales apelantes, el requisito se tiene por colmado en virtud de haber exhibido el documento que acredita el carácter de apoderados o de representantes legales con que se ostentan las personas físicas por cuyo conducto promueven.

**B)** En relación con el recurso de apelación **SUP-RAP-148/2011**, el Partido de la Revolución Democrática, en su calidad de tercero interesado, argumenta que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1,

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral porque, en su opinión, el acto impugnado no afecta el interés jurídico del demandante.

La causal de improcedencia resulta **infundada**.

Lo anterior porque, en términos de los artículos 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso a) de la Ley adjetiva de la materia, los partidos políticos con registro, a través de sus representantes legítimos, podrán interponer el recurso de apelación en contra de los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables a través del recurso de revisión y que le causen algún perjuicio. En el caso, la demanda de apelación que dio origen al expediente aludido fue presentada por Sara Isabel Castellanos Cortés, representante propietaria del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, carácter que la autoridad responsable le reconoció al rendir su informe circunstanciado.

Ahora bien, el acto impugnado podría afectar los derechos del Partido Verde Ecologista de México en la medida en que el Reglamento que reforma tiene como objeto, entre otros, “*establecer las normas conforme a las cuales se instrumentarán las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativas al ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos en materia de acceso a la radio y a la televisión ... así como a las prohibiciones que en dichos ordenamientos se establecen en materia de radio y televisión*”. En este mismo sentido, ese ordenamiento reglamentario “*es de observancia general y obligatoria para ... los*

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

*partidos políticos, nacionales y locales, sus dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes, ... los aspirantes, los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, así como para cualquier persona física o moral".* Lo anterior en términos del artículo 1 del propio Reglamento.

En este contexto, es indudable que el Partido Verde Ecologista de México tiene interés jurídico para impugnar el acuerdo CG194/2011, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión extraordinaria de veintisiete de junio de dos mil once, relativo a las reformas al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

**QUINTO. Legitimación e interés jurídico.** Previo al estudio de los conceptos de agravio hechos valer, esta Sala Superior analizará los requisitos de procedibilidad relativos a la legitimación e interés jurídico de los recurrentes.

Lo anterior, por lo que respecta a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, en razón de que en el acuerdo de fecha diecisiete de agosto del año en que se actúa, dictado por el Magistrado Instructor en el recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-175/2011, integrado con motivo de la demanda presentada por la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, por el que admitió la demanda, se reservó el estudio y resolución respecto de los requisitos de procedibilidad consistentes en la legitimación e interés jurídico de la recurrente, para que fuera esta Sala Superior, actuando en colegiado, la que determinara lo que en Derecho corresponda.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

Ahora bien, antes de determinar lo conducente, se deben precisar las reglas sobre legitimación e interés jurídico conforme al Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y lo resuelto por esta Sala Superior.

### **Legitimación**

La legitimación para promover el recurso de apelación, conforme a lo previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, especialmente en sus artículos 40, 41, 42, 43, 43 Bis y 45, está determinada y delimitada por las reglas siguientes:

1. Los partidos políticos o agrupaciones políticas, con registro ante el Instituto Federal Electoral, lo pueden promover, por conducto de sus representantes legítimos, para impugnar las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión o bien los actos y resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables mediante el recurso de revisión.

2. Los partidos políticos, por conducto de sus representantes legítimos; los ciudadanos, por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna; las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, por conducto de sus representantes legítimos; las demás personas físicas o morales, por su propio derecho o por medio de sus representantes legítimos, según corresponda, así como los

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

dirigentes, militantes, afiliados, adherentes o simpatizantes de un partido político nacional; todos con la finalidad de impugnar la determinación y, en su caso, la aplicación de sanciones, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**3.** Los partidos políticos que estén en período de prevención o en liquidación, por conducto de sus representantes legítimos, así como las personas físicas o jurídicas que se ostenten como acreedores del partido político en liquidación, por su propio derecho o por conducto de sus representantes, cuando se impugnen actos o resoluciones del Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, que ponga fin al procedimiento de liquidación o que se emitan durante el procedimiento respectivo, que causen una afectación sustantiva al promovente.

**4.** Los partidos políticos, por conducto de sus representantes legítimos, si se trata de impugnar el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia, así como al Consejo General, ambos del Instituto Federal Electoral, respecto de las observaciones hechas por los mismos institutos políticos, a las listas nominales de electores, conforme a lo previsto en las disposiciones aplicables del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

### **Interés jurídico**

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

Por lo que hace al interés jurídico, esta Sala Superior ha considerado que consiste en la relación que se presenta entre la situación jurídica irregular que se denuncia y la providencia que se pide para remediarla, mediante la aplicación del Derecho, así como en la utilidad de esa medida, para subsanar la referida irregularidad.

En consecuencia, se puede afirmar, que sólo está legalmente en aptitud de iniciar un proceso quien, al afirmar la existencia de un agravio a su derecho, pide, mediante la providencia idónea, ser restituido en el goce de ese derecho, en el entendido de que la providencia solicitada debe ser apta para poner fin a la situación irregular aducida.

Respecto de la providencia que se solicita, es importante destacar que ésta debe reunir tres requisitos, a fin de que pueda ser calificada como apta para poner fin a la situación irregular aducida por el actor. Estos requisitos son: idoneidad, utilidad y legalidad.

La providencia debe ser idónea, esto es, tiene que ser la medida adecuada, que ponga fin a la situación que el actor considera contraria al orden jurídico y, por ende, conculatoria del derecho cuyo agravio se aduce.

Además, debe ser útil, esto significa que la necesidad de obtener del proceso la protección del derecho, cuyo agravio se aduce, tiene que ser actual; por tanto, si los efectos jurídicos

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

que se esperan de la providencia solicitada se han actualizado de cualquier modo, es obvio que su emisión resultaría inútil.

Finalmente, la providencia debe ser legal, es decir, tiene que estar contemplada en el ordenamiento jurídico aplicable, de lo contrario, el juzgador estaría imposibilitado para pronunciarla.

Sirve de apoyo, a lo expuesto, lo sustentado por esta Sala Superior en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 07/2002, consultable a fojas trescientas cuarenta y seis a trescientas cuarenta y siete, de la "Compilación 1997-2010 Jurisprudencia y tesis en materia electoral", "Jurisprudencia", volumen 1, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es al tenor siguiente: "INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO".

### **A) Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión.**

Conforme a lo expuesto, se advierte que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no prevé expresamente que sujetos como la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, tenga legitimación para promover recurso de apelación en contra de la autoridad administrativa electoral federal, a fin de controvertir resoluciones distintas a las de determinación o aplicación de sanciones.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

En el caso la Cámara controvierte el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se reformó el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, por lo que en principio la ley no le otorga legitimación para promover el recurso de apelación.

No obstante lo anterior, esta Sala Superior considera que la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, sí está legitimada para promover el recurso de apelación, a fin de controvertir el aludido acuerdo del Instituto Federal Electoral, en atención a los siguientes razonamientos:

En primer término se debe precisar que esta Sala Superior, ha considerado que las personas físicas o morales, concesionarias o permisionarias de alguna estación de radio o canal de televisión, están legitimadas para promover recurso de apelación, a fin de controvertir actos relativos al ejercicio de las atribuciones del Instituto Federal Electoral en materia de radio y televisión.

A la anterior conclusión ha arribado esta Sala Superior, en atención a lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone expresamente lo siguiente:

**Artículo 41.-** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus régimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

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

...

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

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

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

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

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

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

**Apartado B.** Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

De la lectura de las disposiciones transcritas se advierte que el Poder Revisor Permanente de la Constitución estableció,

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

como obligaciones a cargo de los concesionarios y permisionarios de las estaciones de radio y canales de televisión, poner a disposición del Instituto Federal Electoral el tiempo del Estado, en esos medios de comunicación social, a fin de que los partidos políticos nacionales y locales, así como las autoridades electorales, federales y estatales, puedan ejercer las prerrogativas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé para el cumplimiento de sus fines propios; tiempo que los concesionarios y permisionarios deben otorgar, conforme a lo dispuesto en la Carta Magna y en las leyes reglamentarias aplicables.

Esto es, en las disposiciones constitucionales citadas, se establecen las normas jurídicas para que los concesionarios y permisionarios, de las estaciones de radio y canales de televisión, pongan a disposición del Instituto Federal Electoral el tiempo de transmisión del Estado para que, en su calidad de autoridad nacional única, administre su uso, tanto en beneficio de los partidos políticos nacionales y locales, como para los fines propios de las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, del ámbito federal y local.

En este orden de ideas, conforme a la interpretación sistemática de los artículos 17, 41, párrafo segundo, base III, apartados A y B, y 99, párrafos primero y cuarto, fracciones III y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo previsto en los artículos 40, 41, 42, 43, 43 Bis y 45, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, aun cuando no existe

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

disposición expresa que otorgue legitimación a las personas físicas y morales, concesionarias o permisionarias de alguna estación de radio o canal de televisión, para promover el recurso de apelación electoral, a fin de controvertir un acto o resolución emitido por alguno de los órganos del Instituto Federal Electoral, relativo al ejercicio de sus facultades en materia de radio y televisión, para efectos electorales, a fin de garantizar la plena vigencia de la garantía constitucional de acceso a la justicia, pronta, expedita, completa e imparcial, esta Sala Superior las ha considerado legitimadas.

Ahora bien de conformidad con la legislación aplicable, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión tiene por objeto representar, promover y defender los intereses de los concesionarios y de radio y televisión.

A ella corresponde la defensa de los intereses de la industria de radio y televisión, frente a los órganos del Estado, en todos aquellos asuntos vinculados con la industria de radio y televisión.

En ese mismo orden de ideas de conformidad con la normativa aplicable, la Cámara Nacional, es un órgano de consulta y colaboración de los órganos de gobierno en sus distintos niveles, para el diseño, divulgación y ejecución de las políticas para el fomento de la actividad económica nacional.

A fin de corroborar lo anterior, es procedente el análisis de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones,

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

expedida mediante decreto del Congreso de la Unión publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinte de enero de dos mil cinco. Por lo que a continuación se transcriben los artículos conducentes.

### **LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES Y SUS CONFEDERACIONES**

#### **TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES**

##### **Capítulo Primero Disposiciones Generales**

**Artículo 1.-** La presente Ley es de orden público y de observancia en todo el territorio nacional.

Tiene por objeto normar la constitución y funcionamiento de las Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo y de las Cámaras de Industria, así como de las Confederaciones que las agrupan.

También tiene por objeto normar al Sistema de Información Empresarial Mexicano.

**Artículo 2.-** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

**I.** Estado: la sociedad mexicana que habita el territorio nacional y es regida por un gobierno conformado por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en un Estado de Derecho enmarcado por la Constitución General de la República y las Leyes que se derivan de ella.

**II.** Secretaría: la Secretaría de Economía.

**III.** Comerciantes: las personas físicas y morales con actividades empresariales que realicen actividades de comercio, servicios y turismo que se encuentren establecidos y sujetos a un régimen fiscal.

**IV.** Industriales: las personas físicas y morales con actividades empresariales que realicen actividades industriales, extractivas, de transformación y sus servicios que se encuentren establecidos y sujetos a un régimen fiscal.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

**V.** Cámaras: las Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo que representan a Comerciantes y las Cámaras de Industria que representan a Industriales.

**VI.** Confederación: la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo y la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.

**VII.** Circunscripción: el área geográfica autorizada para que opere una Cámara.

**VIII.** Giro: área o sector de la economía que por sus características se integran en un solo grupo de actividad productiva, de acuerdo con la clasificación oficial de actividades productivas vigente que recomiende el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

**IX.** Ejercicio: el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de un año.

**X.** Grupo promotor: el conjunto de Comerciantes o Industriales que, de acuerdo a lo que señala la presente Ley, se organizan para constituir una Cámara.

**XI.** SIEM: Sistema de Información Empresarial Mexicano.

**XII.** Clasificador: el sistema de clasificación industrial que recomiende el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

**XIII.** Salario mínimo: el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción.

**Artículo 3.-** La aplicación de esta Ley para efectos administrativos corresponde al Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Economía.

### **Capítulo Segundo De las Cámaras y Confederaciones**

**Artículo 4.-** Las Cámaras y sus Confederaciones son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidas conforme a lo dispuesto en esta Ley y para los fines que ella establece.

Las Cámaras estarán conformadas por Comerciantes o Industriales, según lo dispuesto en las fracciones III y IV del

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

artículo 2; sus Confederaciones estarán conformadas sólo por Cámaras.

Las Cámaras y sus Confederaciones representan, promueven y defienden nacional e internacionalmente las actividades de la industria, el comercio, los servicios y el turismo y colaboran con el gobierno para lograr el crecimiento socioeconómico, así como la generación y distribución de la riqueza.

Son órganos de consulta y colaboración del Estado. El gobierno deberá consultarlas en todos aquellos asuntos vinculados con las actividades que representan.

La actividad de las Cámaras y sus Confederaciones será la propia de su objeto; no tendrán fines de lucro y se abstendrán de realizar actividades religiosas o partidistas.

Las entidades extranjeras o binacionales que tengan por objeto igual o semejante al de las Cámaras que se regulan en esta Ley, requerirán autorización de la Secretaría para operar en el territorio nacional y actuarán como asociaciones sujetas al derecho común.

**Artículo 5.-** Las instituciones constituidas y organizadas de acuerdo con esta Ley deberán usar en sus denominaciones los términos "Cámara" o "Confederación", seguidos de los vocablos que conforme a lo establecido en la misma, permitan identificar su circunscripción, actividad o giro según corresponda.

Ninguna persona moral distinta a las señaladas en el artículo anterior podrá usar el término "Cámara" o "Confederación". La institución que así lo haga será sancionada conforme a la Ley.

Para que una persona moral distinta a las señaladas en el artículo anterior incorpore el término "Cámara" o "Confederación" en su denominación o razón social, será necesario obtener previamente la aprobación de la Secretaría, salvo lo dispuesto en otras Leyes.

**Artículo 6.-** La Secretaría tendrá las siguientes atribuciones y facultades:

**I.** Autorizar, previa opinión de la Confederación correspondiente, la constitución de nuevas Cámaras;

**II.** Registrar las delegaciones de las Cámaras;

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

**III.** Coadyuvar al fortalecimiento de las Cámaras y sus Confederaciones;

**IV.** Autorizar a las Cámaras y a las Confederaciones, en caso de que así lo determine, la operación de aquellos instrumentos de política económica y social afines a su ámbito de competencia, que por sus características convenga sean operados por una instancia cercana y afín a los Comerciantes e Industriales, siempre y cuando no se contravengan otras Leyes.

**V.** Convocar a la Asamblea General respectiva, cuando así se requiera en términos de la presente Ley;

**VI.** Autorizar las tarifas que las Cámaras podrán cobrar por concepto de alta y actualización en el SIEM;

**VII.** Establecer mecanismos que permitan que a las empresas con registro actualizado en el SIEM, ya sea por sí o a través de las Cámaras, acceso a programas gubernamentales orientados al desarrollo del comercio, servicios, el turismo o la industria;

**VIII.** Solicitar por escrito a las Cámaras y Confederaciones reportes anuales sobre su operación, sobre los resultados y operación de los programas y acciones que les hayan sido subrogados y la información financiera respecto del SIEM;

**IX.** Expedir los acuerdos de carácter general necesarios para el cumplimiento de esta Ley;

**X.** Vigilar y verificar la observancia de esta Ley, así como sancionar los casos de incumplimiento, y

**XI.** Las demás señaladas en esta Ley.

## **TÍTULO SEGUNDO DEL OBJETO, CIRCUNSCRIPCIÓN Y ACTIVIDADES DE LAS CÁMARAS Y CONFEDERACIONES**

### **Capítulo Primero Del Objeto**

**Artículo 7.-** Las Cámaras tendrán por objeto:

**I.** Representar, promover y defender los intereses generales del comercio, los servicios, el turismo o de la industria según corresponda, como actividades generales de

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

la economía nacional anteponiendo el interés público sobre el privado;

**II.** Ser órgano de consulta y de colaboración de los tres niveles de gobierno, para el diseño, divulgación y ejecución de las políticas, programas e instrumentos para el fomento de la actividad económica nacional;

**III.** Fomentar la participación gremial de los Comerciantes y los Industriales;

**IV.** Operar el SIEM con la supervisión de la Secretaría, en los términos establecidos por esta Ley;

**V.** Actuar como mediadoras, árbitros y peritos, nacional e internacionalmente, respecto de actos relacionados con las actividades comerciales, de servicios, de turismo o industriales en términos de la legislación aplicable y la normatividad que para tal efecto se derive de esta Ley;

**VI.** Colaborar con el Servicio de Administración Tributaria emitiendo opinión respecto de los sectores que deben integrar el Padrón de Sectores Específicos, y proporcionar a solicitud de dicho órgano la información estadística que requiera para la incorporación de contribuyentes a dicho Padrón;

**VII.** Colaborar con la Secretaría en la evaluación y emisión de certificados de origen de exportación, de conformidad con las disposiciones aplicables previa autorización de la dependencia;

**VIII.** Prestar los servicios públicos concesionados por los tres niveles de gobierno, destinados a satisfacer necesidades de interés general relacionados con el comercio, los servicios, el turismo y la industria;

**IX.** Colaborar con la Secretaría en las negociaciones comerciales internacionales, cuando así lo solicite ésta;

**X.** Prestar los servicios que determinen sus Estatutos en beneficio de sus afiliados, dentro de los niveles de calidad que se determinen conjuntamente con su Confederación;

**XI.** Participar con el gobierno en el diseño y divulgación de las estrategias de desarrollo socioeconómico;

**XII.** Promover, orientar e impartir capacitación sobre la realización de toda clase de trámites administrativos obligatorios ante toda clase de autoridades administrativas

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

con las que se pueda tener ingerencia por virtud de la actividad empresarial y comercial que desempeñan sus afiliados, con la finalidad de generar una cultura social de responsabilidad y observancia de la legislación que regulan sus actividades como sector productivo;

**XIII.** Defender los intereses particulares de las empresas afiliadas a solicitud expresa de éstas, y

**XIV.** Llevar a cabo las demás actividades que se deriven de su naturaleza, de sus Estatutos y las que les señalen otros ordenamientos legales.

De la anterior transcripción se advierte lo siguiente:

- Las cámaras y confederaciones son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Las cámaras de comercio, servicios y turismo representan a comerciantes y las cámaras de la industria, representan a industriales.
- Comerciantes son las personas físicas y morales con actividades empresariales que llevan a cabo actividades de comercio, servicios y turismo, que estén sujetos a un régimen fiscal.
- Industriales son las personas físicas y morales con actividades empresariales que llevan a cabo actividades industriales, extractivas, de transformación y sus servicios estén sujetos a un régimen fiscal.
- Las cámaras representan, promueven y defienden nacional e internacionalmente las actividades de la industria, el comercio, los servicios y el turismo.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

- Las cámaras son órganos de consulta y colaboración del Estado, y el gobierno deberá consultarlas en todos aquellos asuntos vinculados con las actividades que representan.
- Las cámaras tienen por objeto representar, promover y defender los intereses generales del comercio, los servicios, el turismo o de la industria según corresponda, como actividades generales de la economía nacional anteponiendo el interés público sobre el privado.
- Las cámaras son órganos de consulta y de colaboración de los tres niveles de gobierno, para el diseño, divulgación y ejecución de las políticas, programas e instrumentos para el fomento de la actividad económica nacional.
- Las cámaras tienen por objeto defender los intereses particulares de las empresas afiliadas a solicitud expresa de estas.

De lo hasta aquí expuesto, se advierte que la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, en tanto cámara empresarial, tiene por objeto representar, promover y defender los intereses de la industria de la radio y televisión.

En este sentido, a ella corresponde la defensa de los intereses generales y particulares de los industriales que constituyen el gremio de la radio y la televisión, frente a los órganos del Estado.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

En consecuencia, a juicio de esta Sala Superior, si la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión promueve un recurso electoral a fin de controvertir un acto general, abstracto e impersonal, como es un reglamento del Instituto Federal Electoral, que considera afecta los intereses de las concesionarias de radio y televisión que representa, se debe concluir que tiene legitimación para promoverlo.

Lo anterior es así, porque precisamente su objeto es la de defender los intereses de concesionarios y permisionarios, y como en el caso la Cámara Nacional impugna el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se reformó el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, el cual argumenta afecta los intereses de la industria de radio y televisión, es claro que está legitimada, con independencia que le asista la razón en cuando al fondo de la *litis*.

En este mismo orden de ideas, este órgano jurisdiccional considera que la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión tiene interés jurídico para promover recurso de apelación.

Lo anterior, porque como se explicó la Cámara Nacional es la representante de los intereses de las concesionarias de radio y televisión, por lo que en ese sentido al argumentar en su escrito de demanda que con el acuerdo impugnado la autoridad electoral federal genera afectación a los derechos de sus

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

representados es claro que cuenta con interés para promover el recurso electoral de apelación.

Esto es así porque, como se expuso con anterioridad, el interés jurídico se surte si se aduce una afectación algún derecho y se hace ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación.

En el caso, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, aduce la afectación a los derechos de los concesionarios de radio y televisión y manifiesta la necesidad de que este órgano jurisdiccional repare esa situación mediante la revocación del acuerdo impugnado.

### **B) Concesionarias y permisionarias de radio y televisión.**

Conforme a lo prescrito en los artículos 40, 41, 42, 43, 43 Bis y 45 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las personas físicas o morales, concesionarias o permisionarias de alguna frecuencia de radio y televisión, no están previstas en el catálogo de sujetos legitimados para interponer el recurso de apelación.

Sin embargo, de acuerdo con una interpretación sistemática y funcional de los artículos 17, 41, párrafo segundo, base III, apartados A y B, y 99 párrafos primero y cuarto, fracciones III y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo prescrito por los artículos

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

40, 41, 42, 43, 43 Bis y 45 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a efecto de garantizar la plena vigencia de la garantía constitucional de acceso a la justicia pronta, expedita, completa e imparcial, se debe considerar que las personas físicas y morales, concesionarias o permisionarias de alguna frecuencia de radio o televisión, están investidas de legitimación para promover el recurso de apelación, a fin de controvertir un acto o resolución emitido por alguno de los órganos del Instituto Federal Electoral, relativo al ejercicio de sus facultades en materia de radio y televisión para efectos electorales.

En razón de lo anterior, se debe concluir que si las recurrentes son concesionarias y permisionarias de frecuencias radiofónicas y/o televisas resulta inconcuso conforme a las consideraciones vertidas, que están legitimadas para interponer el presente recurso de apelación para impugnar el acuerdo mediante el cual se reforma el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral que regula diversos aspectos relacionados con la transmisión que deberán realizar de los promocionales y mensajes de los partidos políticos y autoridades electorales.

Por lo que respecta al interés jurídico de los concesionarios, está satisfecho, toda vez que el acto impugnado consiste en el acuerdo CG194/2011, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante el que se reforma el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, el cual, en concepto de los recurrentes resulta contrario a la normativa electoral y a los principios de

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

legalidad y certeza jurídica, lesionando sus derechos, siendo la presente vía la idónea para restituir los derechos presuntamente vulnerados en caso de asistirle la razón.

**SEXTO. Método de estudio.** En primer lugar, se analizarán los conceptos de agravio vinculados con la inconstitucionalidad de la norma, luego, las violaciones de procedimiento durante la aprobación de la reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

Posteriormente, de ser necesario, se analizarán los argumentos relacionados con violaciones formales y, en su caso, se procederá al estudio de los conceptos de agravio relativos al fondo de la *litis*.

Lo anterior, en razón de que es preferente el estudio de la norma tildada de inconstitucional, porque de resultar fundados los conceptos de agravio expuestos comprendería la inaplicación del precepto en que se apoyó la responsable para emitir el reglamento objeto de reforma, luego, se procedería a examinar las violaciones de procedimiento, dado que de resultar fundados los conceptos de agravio expresados daría lugar a la revocación del acuerdo controvertido para la reposición del procedimiento de reforma.

Posteriormente se lleva a cabo el análisis de las violaciones formales, que afecten el acto controvertido porque, de ser fundados los conceptos de agravio, podría dar lugar a la reposición del acuerdo impugnado.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

Se deja al final el análisis de las violaciones de fondo, porque se ocupan de determinar lo correcto o incorrecto del acto de decisión emitido por la autoridad responsable, lo cual puede dar lugar a su confirmación, modificación, revocación o anulación.

Hecho lo anterior, para el caso de que alguno de los conceptos de agravio expresados por los enjuiciantes sea fundado, se analizará y determinará el efecto correspondiente.

En ese sentido, se agrupan los conceptos de agravio por temas, los cuales serán analizados acorde sin que su examen en conjunto, por apartados específicos o en orden diverso al planteado en la demanda genere agravio alguno a los enjuiciantes.

El criterio mencionado ha sido reiteradamente sustentado por esta Sala Superior, lo cual dio origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 04/2000, consultable a fojas ciento diecinueve a ciento veinte, de la "Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", "Jurisprudencia" Volumen 1, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.** El estudio que realiza la autoridad responsable de los agravios propuestos, ya sea que los examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo impugnado, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

De una lectura integral de las demandas de los recursos de apelación citados al rubro, permite advertir los siguientes temas:

1. Inconstitucionalidad del artículo 53, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que fundamenta la facultad reglamentaria del Instituto Federal Electoral en la materia de radio y televisión.
2. Omisiones y violaciones procedimentales al aprobar el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.
3. Naturaleza y alcances de la facultad reglamentaria del Instituto Federal Electoral.
4. Deficiente justificación de las reformas en relación con la funcionalidad del modelo previo.
5. Incapacidad técnica de concesionarios y permisionarios para cumplir los plazos.
6. Ilegalidad del reglamento por establecimiento de obligaciones no previstas en ley.
7. Ilegalidad e incertidumbre de notificación electrónica y satelital, e ilegal establecimiento de facultad discrecional del Director Ejecutivo de Prerrogativas relacionada con la autorización de cambio de régimen de entrega de materiales.
8. Ilegalidad del régimen de excepción previsto para emisoras permisionarias, “comunitarias” y “piratas”.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

9. Ilegalidad e incertidumbre jurídica como resultado de la remisión a lineamientos futuros, respecto de los procedimientos a seguir para el cumplimiento de las obligaciones que el nuevo Reglamento impone.

10. Omisión de prever la notificación de catálogo para elecciones extraordinarias y las consecuencias del incumplimiento por caso fortuito o fuerza mayor, así como omisiones y falta de certeza sobre el procedimiento para la evaluación técnica de los materiales de partidos políticos.

11. Falta de capacidad técnica y humana del Instituto Federal Electoral.

12. Contradicción entre artículos reglamentarios y entre éstos y los considerandos del mismo Reglamento.

13. Ilegalidad del reglamento por obstaculizar el cumplimiento de la ley.

### **SÉPTIMO.- Estudio del fondo de la litis.**

#### **1. Inconstitucionalidad del artículo 53 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

Los recurrentes plantean que la expedición del Reglamento impugnado es inconstitucional; además, solicitan la inaplicación del artículo 53, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por inconstitucional.

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

Alegan los apelantes que el artículo 41 constitucional reserva a la ley la regulación del acceso a radio y televisión en materia electoral, así como a la organización y funcionamiento de los órganos del Instituto Federal Electoral. En la especie, el legislador remitió la regulación de tales materias a la norma reglamentaria, en términos del artículo 53, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que facultó a ese Instituto a emitir las respectivas normas reglamentarias.

En concepto de los recurrentes, la remisión legislativa es violatoria del principio constitucional de reserva de ley, por lo que el artículo mencionado debe ser inaplicado y, en consecuencia, se debe concluir que el Consejo General del Instituto Federal Electoral carece de competencia para expedir y reformar el Reglamento de Radio y Televisión.

A juicio de esta Sala Superior, los conceptos de agravio de los recurrentes son **infundados**, porque parten de la premisa inexacta de que la reserva de ley, establecida constitucionalmente, en materia de radio y televisión es de tal amplitud que el Instituto Federal Electoral no puede emitir reglamentos en esa materia.

Para hacer evidente lo inexacto de la premisa de los recurrentes, en cuanto a la amplitud que pretenden atribuir a la aludida reserva de ley, es pertinente tomar en consideración la normativa vinculada a la referida cuestión de constitucionalidad, al tenor siguiente:

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

#### “Artículo 41.

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

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

- a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;
- b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;
- c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;
- d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;
- e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;
- f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y
- g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

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

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente **y a lo que determine la ley:**

- a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;
- b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y
- c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que **determine la legislación aplicable.**

Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, **determinará lo conducente**

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

**para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera”.**

### **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:**

**“Artículo 53.** La Junta General Ejecutiva someterá a la aprobación del Consejo General el reglamento de radio y televisión. Serán supletorias del presente Código, en lo que no se opongan, las leyes federales de la materia.

**Artículo 105.** 1. Son fines del Instituto:

...  
h) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

**Artículo 118.** 1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

a) Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto...”

Cabe recordar asimismo que la facultad reglamentaria consiste en la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico, a determinados órganos de autoridad, para emitir reglamentos u otras normas jurídicas obligatorias, con valor subordinado a lo previsto en la ley.

El ejercicio de la facultad reglamentaria está sometido jurídicamente a limitantes, derivadas de lo que se conoce como el principio de reserva de ley y del diverso de subordinación jerárquica, este último obedece a la propia naturaleza de los reglamentos, en cuanto son disposiciones sometidas al

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

ordenamiento legal que desarrollan, al tener por objeto su plena y eficaz aplicación.

El principio de reserva de ley se presenta cuando una norma constitucional establece, de manera expresa, que sólo un ordenamiento con jerarquía de ley se puede y debe ocupar de determinado objeto de regulación jurídica, motivo por el cual se excluye la posibilidad de que esa materia pueda ser objeto de regulación por disposiciones jurídicas de naturaleza distinta a la ley.

El principio de reserva de ley está consagrado en nuestro texto constitucional para definir el ámbito material que corresponde a la ley y al reglamento; por ende, ni la ley puede definir, en forma libre, su ámbito de actuación, regulando o dejando de regular determinadas materias, ni el reglamento puede normar todas las materias no previstas por la ley. El principio de reserva de ley significa justamente que la norma constitucional prevé que la regulación de determinadas materias se ha de llevar a cabo, necesariamente, por la ley y eso se impone tanto al legislador ordinario como al titular de la potestad reglamentaria.

En general, se puede considerar que existen dos sistemas de reserva de ley:

a) Reserva de ley absoluta, cuando se dispone que la materia motivo de reserva debe ser regulada en su totalidad por el legislador

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

b) Reserva de ley relativa, cuando se dispone que temas o aspectos determinados de la materia necesariamente deben ser regulados mediante ley, en sentido formal y material, de tal manera que el legislador se limita a desarrollar esos aspectos y los restantes puede o no remitirlos a la normativa reglamentaria.

En este sentido, se debe considerar que la reserva constitucional de una materia a la ley no significa la prohibición total al ejercicio de la potestad reglamentaria, sino que ello implica, por un lado, que determinados aspectos necesaria e indefectiblemente sólo pueden ser regulados mediante ley y, por otro, que no cabe una regulación reglamentaria sin ley previa, que la habilite para ello.

Por tanto, en el ámbito de las materias reservadas a la ley sí cabe un cierto grado de colaboración entre ley y reglamento, que difiere según las materias y los grados de remisión normativa.

Cabe concluir que establecer una reserva de ley en la Constitución federal, en materia electoral, implica que el legislador federal ordinario efectivamente, por medio de una ley, en sentido formal y material, establezca las reglas aplicables y los procedimientos para llevar al cumplimiento de las disposiciones constitucionales.

Por otra parte, el ejercicio de la facultad reglamentaria, por el Instituto Federal Electoral, se debe hacer única y

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

exclusivamente en el ámbito de sus atribuciones, esto es, la norma reglamentaria sólo se puede expedir en ejercicio de facultades explícitas o implícitas, precisadas en la ley o que de ella deriven, para su exacta observancia.

En ende, si bien el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que los aspectos sustanciales relativos a la utilización del tiempo de Estado en radio y televisión se desarrolle en una ley, en el caso el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y las leyes respectivas, tal mandato no constituye por sí mismo una reserva de ley absoluta.

En efecto, en el artículo 41, base III, apartado A, de la Constitución federal, se establece que el Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, “de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes”.

Al prever ese precepto constitucional que la facultad del Instituto Federal Electoral, de administrar el tiempo que corresponde al Estado, “de acuerdo con lo siguiente”, se refiere a la enumeración de siete incisos, del a) al g), en los cuales desarrolla aspectos relativos a la utilización del tiempo del Estado, en radio y televisión, destinado a materia electoral.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

En cuanto a la reserva de ley, ésta quedó cumplida por el legislador ordinario al expedir los artículos 49 a 76 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que conforman el Capítulo Primero “Del acceso a radio y televisión”, del Título Tercero “Del acceso a la radio y televisión, el financiamiento y otras prerrogativas de los partidos políticos”, del Libro Segundo “De los partidos políticos”.

En ese sentido, se advierte que la ley desarrolla los principios y criterios establecidos a nivel constitucional en materia de acceso a radio y televisión de los partidos políticos con lo cual se respeta el principio de reserva de ley, pues la Constitución establece de manera taxativa cuáles son los aspectos de la materia que deben encontrarse regulados en ordenamientos con categoría de ley en sentido formal y material.

Esto es así, porque si el Poder Revisor hubiera querido establecer una reserva de ley con la amplitud señalada por los recurrentes, entonces hubiera establecido que todo lo relativo al acceso a radio y televisión debía ser regulado por un ley, cosa que no acontece en la especie, pues en la redacción del propio artículo constitucional se establecen los principios y criterios de tal acceso que necesaria e indefectiblemente debe ser regulados por ley, por lo que, interpretado a *contrariu sensu*, se entiende que todos aquellos aspectos distintos a tales principios y que constituyen sobre todo un desarrollo pormenorizado de la aplicación técnica de tales principios pueden ser materia de regulación por un reglamento, cuya expedición corresponde

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

precisamente al Instituto Federal Electoral en razón de su autonomía y de sus funciones como administrador único del tiempo estatal en radio y televisión en materia electoral.

De hecho, se advierte que en la parte trascrita del artículo 41 constitucional el Poder Revisor remite la regulación de determinados aspectos del acceso a radio y televisión en materia electoral a una ley, por lo menos en seis ocasiones, lo que debe interpretarse en el sentido de que con tal redacción se pretenden especificar de manera expresa y taxativa los aspectos específicos cuya regulación se reserva a la ley, máxime que en la propia redacción del artículo en comento establece de manera concreta el aspecto en cuestión como son la distribución de tiempos durante proceso y fuera de proceso, así como durante campañas y precampañas; la facultad de solicitar más tiempo para el cumplimiento de los fines, entre otras cuestiones.

Todo lo cual lleva a considerar que la reserva de ley establecida por el constituyente se refiere a determinados aspectos de la materia, sin abarcar la totalidad de los mismos como pretenden los impugnantes, porque en esa situación hubiera bastado con una remisión única en forma genérica, situación que no acontece en el caso.

En ese sentido, respecto de todos aquellos aspectos que no están incluidos en la materia reservada, en forma alguna se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sin que tales referencias hagan

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

posible una regulación independiente y no subordinada al propio ordenamiento legal del que derivan, ya que esto supondría una degradación de la reserva establecida por la Constitución.

Siendo así, existe una delimitación sustancial de los principios a los cuales deberá ajustarse el Instituto Federal Electoral, lo que implica que el Instituto deba atender a tal mandato constitucional y a su desarrollo por el código de la materia, para expedir la reglamentación correspondiente.

Ahora bien, cuando el precepto en comento alude a que se estará "a lo que establezcan las leyes", evidencia que no es una sola ley la que resulta aplicable a estas cuestiones, sino que pueden ser varias, como sería el caso de la Ley Federal de Radio y Televisión, las leyes electorales de los Estados y del Distrito Federal, según lo prevé el último párrafo del mencionad apartado "A".

Bajo esa tesis, podemos concluir que existe una reserva relativa a la ley por cuanto se refiere a los principios y aspectos sustanciales en la materia, que deben estar contemplados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, más no que exista una reserva de ley que –como pretenden los demandantes- abarque todos y cada uno de los aspectos de la materia, sobre todo aquellas cuestiones que necesariamente requieren de un desarrollo procedural detallado y técnico, como es el Reglamento para Radio y Televisión impugnado.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

La habilitación reglamentaria hacia el Instituto Federal Electoral está contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que se refiere a radio y televisión, en el artículo 53, en relación con el artículo 118, párrafo 1, inciso a), del código citado, conforme a los cuales la aprobación del reglamento de radio y televisión corresponde al Consejo General del propio Instituto, y, de que éste tiene, entre otras, la atribución de aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto.

Este órgano jurisdiccional considera que el artículo impugnado debe interpretarse en el sentido de que la facultad conferida al Instituto Estatal Electoral está dirigida al desarrollo pormenorizado de las disposiciones que en relación con la materia de radio y televisión contiene el código electoral, esto es, al establecimiento de las reglas relativas materiales y órdenes de transmisión; notificación de pautas; procesos operativos para la realización de la prerrogativa de los partidos políticos de acceso en radio y televisión, entre otras cuestiones, por lo que no se viola la reserva de ley prevista por la Constitución, pues se trata de aspectos de la materia que no se encuentran enumerados dentro de la reserva establecida por ese ordenamiento

Por su parte, el principio de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, esto es, los

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

reglamentos tienen como límites naturales precisamente los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, no estando permitido que a través de la vía reglamentaria una disposición de esa naturaleza contenga mayores posibilidades o imponga distintas limitantes que la propia ley que ha de reglamentar, por ende, solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

De ahí que siendo competencia exclusiva de la ley la determinación de qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competirá, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos, es decir, su desarrollo, en virtud de que éste únicamente desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley, y en ese tenor, de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderla a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.

Conforme a lo expuesto, es válido admitir que a través de un reglamento se desarrollos derechos, restricciones u obligaciones a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando estos encuentren sustento en todo el sistema normativo: disposiciones, principios y valores tutelados.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

En tal virtud, si el reglamento sólo se refiere al aspecto relativo al cómo de la situación jurídica concreta, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley, es decir, el reglamento desenvuelve su obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla; sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos que son materia de tal disposición.

Lo anterior implica que si un reglamento impone limitaciones no derivadas de la norma secundaria, pero éstas pueden ser deducidas de las facultades implícitas o explícitas de la potestad reglamentaria previstas en la Constitución, o bien, de los principios y valores que tutela el ordenamiento jurídico respectivo, se actúa legalmente.

Un criterio similar se adoptó por esta Sala Superior en diversos asuntos como son el SUP-RAP-140/2008 y acumulados, SUP-RAP-143/2011 y SUP-RAP-454/2011, entre otros.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida por el Tribunal en Pleno, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, al respecto ha establecido lo siguiente:

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.** La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional **reserva expresamente** a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competirá, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

De esa manera, se estima que el Reglamento impugnado debe interpretarse en el sentido de que la facultad conferida al Instituto Federal Electoral está dirigida al desarrollo pormenorizado de las disposiciones que en relación con la

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

utilización de radio y televisión en materia electoral contiene el código federal electoral, en acatamiento precisamente de ese mismo ordenamiento, esto es, mediante el establecimiento de las reglas relativas pormenorizadas respectivas y sus bases técnicas; así como a los procedimientos y mecanismos conforme a los cuales operará la distribución de los tiempos en radio y televisión por parte del Instituto Federal Electoral a los partidos políticos, en términos de los artículos 53 y 118 del código federal electoral citado.

En ese sentido, lo infundado del agravio radica en que el actor parte de la premisa errónea de que el hecho de que el artículo 41 constitucional contengan las frases "*de acuerdo a lo siguiente y a lo que establezcan las leyes; conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; y, las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación...*", implican una reserva de ley en todos y cada uno de los aspectos del acceso a radio y televisión de los partidos políticos, por lo que ninguna cuestión directa o indirectamente relacionada con dicha materia podría ser objeto de regulación en un reglamento.

Sin embargo, como se razonó, la reserva de ley establecida sólo se refiere de manera exclusiva a los aspectos y principios establecidos expresamente por la Constitución, los cuales deben ser normados única y exclusivamente por una ley, pero sin que la amplitud de dicha reserva se dirija a todos y cada uno de los aspectos relativos a tal materia, y respecto de ellos sí es válido que el legislador realice una remisión a normas reglamentarias en el código correspondiente.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

Asimismo, debe estimarse que, contrario a lo señalado por los actores, la facultad reglamentaria del Instituto Federal Electoral en materia de radio y televisión lejos de inobservar el principio de división de poderes constituye uno de los elementos sustanciales que define la autonomía otorgada constitucionalmente a ese organismo.

La habilitación reglamentaria hacia el Instituto Federal Electoral, está contenida en multicitado código de la materia, lo cual se justifica, puesto que después de la Constitución, la ley está en el primer escalón del sistema de fuentes, teniendo la calidad de norma primaria del ordenamiento jurídico y encomendada la derivación primera del derecho, de tal modo que la ordenación de las relaciones sociales y la actuación de los demás poderes le tienen a ella por condición, de ahí que las normas elaboradas por los demás poderes y órganos con pretensión de incidir en ese ámbito creador del derecho deban estar habilitadas por ley y se conformen como normas secundarias. Ello se explica, puesto que goza de legitimidad democrática, al provenir de un procedimiento seguido por un Poder en el que están representadas las mayorías y también las minorías.

Además, dicha facultad reglamentaria se justifica atendiendo a la naturaleza del Instituto Electoral, el cual es un órgano autónomo estatal, puesto que al no encontrarse dentro del ámbito de atribuciones del Poder Ejecutivo, éste en uso de la facultad reglamentaria no podría expedir disposiciones que

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

incidan en el ámbito de facultades de esta autoridad, razón por la cual no puede estimarse que exista una superposición a la competencia de aquél o que se trate de facultades extraordinarias.

El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonios propios.

La autonomía es el rasgo característico de los órganos constitucionales autónomos. Se trata de un presupuesto lógico, ya que si éstos no fueran autónomos entre sí, no tendría ningún sentido tal división del Estado porque no podría ser operativo. La existencia de un órgano de esta naturaleza obedece a una función específica que lo convierte en la autoridad única en determinada materia.

La autonomía de los órganos autónomos se puede manifestar en varios aspectos, a saber:

En términos políticos, ser autónomo implica que la función del órgano se puede hacer de manera independiente, sin la subordinación a otro órgano, y con el reconocimiento de ser la autoridad máxima en la materia.

En términos financieros, la autonomía se traduce en la independencia económica del órgano, en el ejercicio de su presupuesto. Es total cuando el órgano elabora, aprueba y ejerce su presupuesto.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

La autonomía administrativa, consistente en gozar de amplias facultades de organización de los recursos materiales y humanos.

Uno de los aspectos más relevantes de esta característica del Instituto Federal Electoral consiste precisamente en la autonomía jurídica, la cual significa que el órgano es capaz de autodeterminarse, a través de la facultad reglamentaria.

Esta facultad opera en lo relativo a tres aspectos básicos del organismo: organización, estructura y funcionamiento, de tal forma que es el propio Instituto el que por medio de la reglamentación que expide se encarga de regular, entre otras cuestiones, el ejercicio de sus funciones a fin de lograr que estas se desarrolle de manera expedita, eficaz y eficiente, buscando en todo momento la maximización de los derechos humanos y la celebración de elecciones que cumplan los estándares y principios constitucionales.

Claro que, como se ha expuesto, en el ejercicio de su facultad reglamentaria el Instituto Federal Electoral está obligado a observar los principios y criterios establecidos en la Constitución y desarrollados en el código electoral.

La facultad del Consejo General del Instituto Federal Electoral para emitir reglamentos, en términos del artículo 41 constitucional y 53 del código aplicable, en materia de radio y televisión, lo que es entendible en la medida que a ese Instituto es el administrador único de los tiempos en radio y televisión,

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

por lo que en ejercicio de sus funciones y en reconocimiento a su autonomía el legislador deja en sus manos la reglamentación pormenorizada de los aspectos técnicos que permitan el eficaz ejercicio de la prerrogativa de los partidos de acceso a dichos medios de comunicación.

Lo anterior, pues de conformidad con el párrafo noveno, de la base V, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Federal Electoral tiene a su cargo todo lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

Asimismo, de conformidad con el apartado 6, del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Federal Electoral tiene la obligación de garantizar a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión.

Además, de acuerdo con el artículo 105 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, uno de los fines del Instituto Federal Electoral es el de ser el administrador único del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, destinado, entre otros, a garantizar el ejercicio de los derechos que la Carta Magna otorga a los partidos políticos.

De lo anterior se puede desprender con claridad que el Instituto responsable tiene la obligación de garantizar el pleno cumplimiento de las prerrogativas que la ley otorga a los

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

partidos políticos, en el caso, las referentes al acceso a medios de comunicación social.

Por tanto, la reglamentación correspondiente que emita el Instituto responsable debe ser acorde con dichas facultades y mecanismos, se repite, en aras de la protección de las prerrogativas de los partidos políticos, sin que sea óbice para ello cualquier eventualidad que se pudiera presentar en la aplicación de la misma, que en todo caso deberá ser resuelta por el responsable.

Como se ha dicho, debe atender tanto a los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

El Instituto atiende al principio de subordinación jerárquica cuando en ejercicio de su función de reglamentación desarrolla y atiende a lo establecido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y demás leyes aplicables en lo relativo a radio y televisión en materia electoral, sin que los impugnantes aduzcan y, mucho menos demuestren, en los agravios sujetos a análisis que en algún aspecto específico el reglamento fue más allá de la ley, o bien, la reglamentación es insuficiente, puesto que su impugnación es general en el sentido de que, en su concepto, la facultad de reglamentación del Instituto es inconstitucional, situación que ya fue desestimada.

Asimismo, atiende, al principio de reserva de ley en tanto evita reglamentar los aspectos que de manera expresa y

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

taxativa la Constitución ordena que se regulen por una ley en sentido formal y materia, situación que tampoco es alegada por los recurrentes, puesto que su impugnación se limita a señalar de manera general que dicha facultad reglamentaria es inconstitucional, lo cual ya fue materia de estudio y se determinó infundado, por considerar que la amplitud que pretenden otorgar a la reserva de ley es errónea y en forma alguna se puede considerar que abarque todos y cada uno de los aspectos relativos al acceso a radio y televisión en materia electoral.

Por todo lo expuesto, no ha lugar a la declaración de inaplicación del artículo 53, apartado 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

### **2. Omisiones y violaciones de procedimiento al aprobar el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.**

La Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión argumenta que se vulnera, en su perjuicio, lo dispuesto en los artículos 4 y 7, de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, que establecen que las Cámaras empresariales son instituciones de interés público, amparadas por la libertad de asociación, que tienen por objeto representar, promover y defender los intereses particulares y colectivos de sus afiliados.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

En ese sentido, la recurrente argumenta que las cámaras empresariales son órganos de consulta obligatoria y de colaboración del Estado, por lo que el gobierno debe consultarlas en todos los asuntos vinculados con la actividad que representan.

Agrega la recurrente, que la intención del legislador, así como del constituyente, es buscar que las cámaras empresariales fortalezcan su capacidad de interlocución con el gobierno federal, estatal y municipal, para la toma de decisiones y que esta interlocución debe ser obligatoria en aquellos aspectos que corresponden al objeto definido por la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

Por lo anterior, la recurrente aduce que, en términos del artículo 7 de la citada Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, el Instituto Federal Electoral estaba “*obligado*” a consultar a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, con relación a las modificaciones que hizo al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, porque afecta a la industria que representa.

En este orden de ideas, afirma la apelante, que no obstante que el Instituto Federal Electoral inició el procedimiento de modificación reglamentaria desde el treinta de abril de dos mil diez, no le hizo algún tipo de consulta y que fue hasta el dieciséis de junio cuando el Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión de ese Instituto le remitió diversa

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

documentación a la mencionada Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión.

También argumenta que si bien la autoridad responsable remitió a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, el dieciséis de junio de dos mil once, “*un cuadernillo que contenía de manera por demás desorganizada una supuesta propuesta de reglamento*”, con la finalidad de recibir las opiniones del organismo, dicha entrega no se puede estimar como una verdadera, auténtica y genuina consulta, sino que se trató de una simulación, en razón de lo siguiente:

a) El documento que se remitió no era el que se estaba discutiendo en el seno del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral; lo cual se hace evidente, porque las constancias remitidas contenían comentarios y observaciones de ex Consejeros de ese Instituto Electoral, pero no de los actuales Consejeros Electorales Benito Nacif Hernández y Alfredo Figueroa Fernández (integrantes del aludido Comité de Radio y Televisión), además de que algunas de las observaciones y comentarios no correspondían al articulado que se estaba discutiendo, lo cual fue informado a la autoridad responsable, solicitándole remitiera una versión más actualizada e integral del proyecto.

Como consecuencia, se aduce, cualquier tipo de opinión que hubiera vertido la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión habría resultado infructuosa, para fijar la postura de la Industria, respecto del documento aprobado, porque la materia de análisis no coincidía.

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

b) No se señaló plazo para emitir comentarios, ni se dejó ver que la aprobación de las reformas era inminente, lo que impidió a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión emitir su opinión, con relación a las reformas que se habrían de aprobar.

Además, la recurrente asevera que la información se le envió hasta el dieciséis de junio, sin que se haya señalado plazo para emitir comentarios, no obstante que el proyecto de reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral fue discutido, por el citado Comité de Radio y Televisión, el veintidós de junio de dos mil once.

Por ello, aduce la apelante que no estuvo en posibilidad de emitir opinión, en cuanto a la capacidad técnica de la Industria de Radio y Televisión, para cumplir los plazos establecidos en los artículos 35, 39 y 41 del Reglamento ahora controvertido; en consecuencia, al estar viciado el procedimiento de reforma, el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral no puede ser válido y, por tanto, se debe revocar.

A juicio de esta Sala Superior, el concepto de agravio en estudio es **fundado**.

Para mayor claridad, en el análisis del problema jurídico planteado, es decir, a fin de determinar si el Consejo General del Instituto Federal Electoral tenía o no que consultar a organizaciones de concesionarios y permisionarios, así como a especialistas en la materia, durante el procedimiento de reforma

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, se debe tener en consideración el marco jurídico relativo a la facultad del Instituto Federal Electoral de emitir reglamentos; la doctrina y la normativa aplicable para la elaboración de los mismos.

### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

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

...

**Artículo 25.-** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

...

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

...

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

**Artículo 41.-** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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

...

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

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

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

**b)** Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

**c)** Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

**d)** Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

**e)** El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

**f)** A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

**g)** Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

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

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

...

**V.** La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad,

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

## **CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

### **Artículo 49...**

**5.** El Instituto Federal Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios del Instituto y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas que la Constitución y este Código otorgan a los partidos políticos en esta materia.

**6.** El Instituto garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los períodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos; atenderá las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinará, en su caso, las sanciones.

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

7. El Consejo General se reunirá a más tardar el 20 de septiembre del año anterior al de la elección con las organizaciones que agrupen a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, para presentar las sugerencias de lineamientos generales aplicables a los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos. En su caso, los acuerdos a que se llegue serán formalizados por las partes y se harán del conocimiento público.

**Artículo 53.** La Junta General Ejecutiva someterá a la aprobación del Consejo General el reglamento de radio y televisión. Serán supletorias del presente Código, en lo que no se opongan, las leyes federales de la materia.

**Artículo 105.** 1. Son fines del Instituto:

...

h) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

**Artículo 118.** 1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

a) Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto;

...

De las anteriores disposiciones, es posible destacar los puntos siguientes:

- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, lo cual se traduce en el principio de legalidad, que debe regir la actuación de

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

cualquier autoridad.

- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que, permita el pleno ejercicio de la libertad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.
- El Estado debe fortalecer su régimen democrático para lo cual debe planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, llevando a cabo la regulación pero respetando las libertades previstas en la Constitución general.
- Los sectores público, social y privado, deben concurrir al desarrollo económico nacional, con responsabilidad social.
- De acuerdo con la ley el Estado podrá participar con los sectores social y privado, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.
- La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral.
- La certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores en la organización de las elecciones federales.
- El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño.
- El Instituto Federal Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales.
- El Instituto Federal Electoral debe garantizar a los

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

partidos políticos, el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión.

- El Consejo General tiene como una de sus atribuciones el aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto.
- El Consejo General se reunirá con las organizaciones que agrupen a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, para presentar las sugerencias de lineamientos generales aplicables a los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos.
- La Junta General Ejecutiva someterá a la aprobación del Consejo General el reglamento de radio y televisión.

En este sentido, es posible concluir que, como principio general del Derecho, previsto constitucionalmente, la legalidad, debe regir la actuación de toda autoridad.

Por su parte, corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable. Al respecto, el Estado debe fortalecer su régimen democrático conduciendo, coordinando y orientando la actividad nacional, para lo cual debe llevar a cabo la regulación necesaria para ello, respetando las libertades previstas en la Constitución general. En tal caso, los sectores social y privado, deben concurrir en la regulación, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del Estado, que permita el pleno ejercicio de la libertad de los individuos, grupos y clases sociales.

Por su parte, la organización de las elecciones federales

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

es una función estatal que se lleva a cabo por el Instituto Federal Electoral, el cual rige su actuación en los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

El Instituto Federal Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos, para lo cual debe garantizar que estos últimos tengan acceso efectivo a sus prerrogativas constitucionales.

El Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral facultado para aprobar y expedir los reglamentos necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto.

En el caso, para aprobar el reglamento de radio y televisión, la Junta General Ejecutiva debe someter un proyecto al Consejo General.

Conforme al artículo 49, párrafo 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, antes de emitir lineamientos generales, aplicables a los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos, el Consejo General se debe reunir con las organizaciones que agrupen a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, como es la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión.

Por otra parte, se debe destacar que, en atención al principio democrático que caracteriza al sistema jurídico

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

mexicano, no se debe desconocer que los medios de comunicación social, como la radio y la televisión, están obligados a cumplir los principios constitucionales en materia electoral, en razón del deber que tienen de transmitir los mensajes de los partidos políticos y de las autoridades electorales.

Así las cosas, con el cumplimiento de tal deber, los concesionarios y permisionarios de radio y televisión posibilitan que el Instituto Federal Electoral cumpla la función que constitucionalmente tiene asignada como administrador único de los tiempos del Estado en materia electoral, lo cual se vincula con la renovación de los depositarios de los poderes ejecutivo y legislativo, en los tres niveles de gobierno, acorde con los principios democráticos previstos en la Constitución federal.

En este sentido, para estar en condiciones de administrar en forma debida los tiempos del Estado en radio y televisión y que se garantice la prerrogativa de los partidos políticos al acceso efectivo a los medios de comunicación social, la autoridad electoral administrativa federal, como parte del Estado, debe tomar en consideración a los sectores social y privado, para que puedan concurrir en la regulación, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del Estado, como es la radio y televisión. Así las cosas, debe tomar en consideración la capacidad de los sujetos obligados para hacer las transmisiones de los promocionales, con el objetivo de evitar medidas irrationales y el consecuente entorpecimiento u obstaculización de la oportuna y adecuada difusión de los

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

programas, promocionales y mensajes de las autoridades y partidos políticos en materia electoral..

En efecto, si bien los concesionarios y permisionarios tienen la obligación constitucional de transmitir los mensajes de los institutos políticos y de las autoridades electorales, en los tiempos del Estado que administra el Instituto Federal Electoral, se debe propiciar que ese mandato pueda ser cabalmente cumplido, para lo cual, la instrumentación de la forma en que debe operar la transmisión en comento, sin lugar a dudas, debe ser apta para tal fin; de ahí que sea necesario, se insiste, evitar la toma de decisiones que obstaculicen esa tarea.

Así, ante la necesidad de armonizar los deberes constitucionales que tienen tanto la autoridad electoral administrativa federal, como las emisoras de radio y televisión, surge la necesidad de consultar a los sujetos a los cuales se dirige la norma, es decir, a las organizaciones que agrupen a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, así como a organismos especializados en esa materia.

Esto es así, porque para tomar una decisión normativa en una de las áreas prioritarias del Estado, como es la radio y televisión, la cual está relacionada con aspectos técnicos sobre la forma en que se habrán de llevar a cabo las transmisiones de los promocionales de los partidos políticos, es necesario conocer la opinión de las partes interesadas, de las organizaciones de concesionarios y permisionarios, entidades especializadas, como es la Cámara Nacional de la Industria de Radio y la Televisión, para hacer posible que las normas que al

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

efecto se emitan sean racionales y adecuadas, al tener en cuenta aquellos aspectos tecnológicos que propiciarán que las transmisiones de los materiales de los partidos políticos y autoridades electorales se lleven a cabo en forma eficaz, eficiente, oportuna y cabal, además de que se debe garantizar que el desarrollo de la industria de la radio y televisión, como actividad económica nacional, sea integral y sustentable.

Se debe resaltar, que si bien las facultades que tiene el Instituto Federal Electoral para regular aspectos concernientes a las medidas que se deben implementar a fin de garantizar la correcta administración de los tiempos del Estado en materia electoral, en modo alguno está limitada por el posible desacuerdo que pudiera tener alguno de los entes consultados, tal situación no releva a la autoridad electoral de la obligación legal que tiene de consultar, no sólo en razón de que el reglamento incide en las actividades de una industria como es radio y televisión, sino principalmente, porque su opinión técnica resulta de la mayor relevancia para que la autoridad electoral tenga los elementos necesarios que le permitan emitir una mejor regulación en aras de que el cumplimiento de la obligación de los concesionarios y permisionarios se haga correcta y oportunamente, evitando con ello, medidas que puedan dar lugar a vulneraciones a los principios democráticos que afecten el desarrollo de los procedimientos electorales, especialmente, el principio de equidad que se debe garantizar a los partidos en el acceso a los medios de comunicación social, esto, sin menoscabo de la actividad económica nacional que llevan a cabo.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

Conforme a lo expuesto, de una interpretación sistemática y funcional de los artículos, 16, párrafo 1, 25, párrafos primero, segundo, tercero, quinto y octavo, 41, párrafo segundo, bases III y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 49, párrafos 5, 6 y 7; 53, 105, párrafo 1, inciso h), y 118, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se puede concluir, conforme a Derecho, que el Instituto Federal Electoral, como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a la consecución de sus propios fines y al ejercicio del derecho de acceso de los partidos políticos, tiene el deber jurídico de consultar a las organizaciones que agrupen a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, así como a especialistas en materia de radio y televisión, en los casos en que su actuación incida precisamente en esa industria, como es, sin duda alguna, el caso de la expedición y reforma del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

### **Procedimiento para la elaboración de reglamentos**

Determinado el marco jurídico aplicable, así como la necesidad de que el Instituto Federal Electoral consulte a las organizaciones de concesionarios y permisionarios en radio y televisión, es pertinente hacer un análisis sobre el procedimiento de elaboración de reglamentos, tanto desde el punto de vista doctrinal como legal, a fin de determinar si en el caso en controversia el Consejo General del Instituto Federal Electoral incumplió ese deber formal, lo cual implicaría la revocación del acuerdo controvertido.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

Doctrinariamente se ha considerado, como parte del procedimiento para la elaboración de un reglamento, que es necesario consultar a los sectores que tengan relación con las disposiciones jurídicas propuestas, de conformidad con la ley aplicable, a efecto de que la norma reglamentaria que se llegue a emitir sea acorde a la realidad y, por ende, eficaz en su objetivo, para que sea posible el adecuado cumplimiento de la ley reglamentada.

Sobre el procedimiento para la elaboración de disposiciones reglamentarias administrativas, Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, en su obra "Curso de Derecho Administrativo", doceava edición, Editorial Themis, Bogotá, Colombia, del año dos mil ocho, páginas ciento setenta y uno a ciento setenta y cuatro, afirman que la elaboración de disposiciones reglamentarias es un procedimiento de carácter formal *"ad solemnitatem"*, por lo que los defectos en el procedimiento de elaboración de la normativa llevan consigo la causa de nulidad de la disposición que se emita.

Los autores citados exponen que la creación de un reglamento administrativo se debe centrar, en un mayor esfuerzo, en la audiencia de los ciudadanos, cuyos *"derechos e intereses legítimos"* resulten afectados por la disposición en proyecto, a cuya audiencia se debe fijar un plazo razonable; en su caso, se debe dar audiencia a las organizaciones y asociaciones reconocidas en ley, cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la futura norma reglamentaria.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

Por su parte, Ramón Parada, en su libro "Derecho Administrativo I. Parte General", decimoquinta edición, de Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A, Barcelona, España, páginas sesenta y cuatro a sesenta y siete, afirma que la facultad reglamentaria de la Administración es la adecuación a los hechos, el respeto por la realidad, lo que se enmarca en el principio de "*interdicción de la arbitrariedad*".

El autor en cita expresa que el límite de la facultad reglamentaria de la Administración Pública es que no cabe ejercitárla en forma directa, sino que se debe seguir un procedimiento, en el que se respete la participación de los afectados; procedimientos en los cuales se debe atender lo previsto en las leyes que los regulan.

En cuanto a la preparación de los reglamentos administrativos, Roberto Dromi, en su obra "Derecho Administrativo", onceava edición, Editorial Ciudad Argentina, páginas cuatrocientas cuarenta a cuatrocientas cuarenta y una, afirma que la iniciativa de un reglamento debe ir acompañada de estudios e informes previos, que justifiquen la "*legitimidad y oportunidad de la reglamentación*".

El consultado autor sostiene que la iniciativa reglamentaria se puede someter a la información pública, cuando su naturaleza lo justifique, a fin de requerir opinión a personas físicas o morales ajenas a la "*Administración*", incluso se puede solicitar opinión de las que ostenten la representación de intereses sectoriales.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

En similar línea argumentativa, Hartmut Maurer, en las páginas trescientas sesenta y tres a trescientas sesenta y cuatro del libro "Derecho Administrativo. Parte General", Editorial Marcial Pons, Madrid, España, dos mil once, ha sostenido que si bien no existen reglas específicas sobre el procedimiento que se debe seguir para expedir un reglamento administrativo, lo cierto es que, en gran medida, se deben prever derechos de colaboración con otros órganos para su lograr este objetivo.

También afirma, el autor consultado, que en algunas leyes se ha previsto la audiencia de asociaciones no estatales, de expertos independientes o de los círculos interesados, antes de emitir un reglamento administrativo, a fin de aprovechar los conocimientos especializados de organizaciones y de personas, además de tener la oportunidad de escuchar los respectivos intereses de los destinatarios de la normativa reglamentaria.

En el caso concreto, si bien es cierto que no existe un ordenamiento específico que establezca el procedimiento para expedir y reformar el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, también es verdad que para este efecto son aplicables las disposiciones constitucionales que han quedado señaladas, además de lo previsto en el artículo 53 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, actualmente en vigor, y lo establecido en el artículo 65 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil ocho, el cual

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

quedó derogado por el nuevo Reglamento, ahora en controversia.

Para mayor claridad, los citados artículos legales y reglamentarios se transcriben a continuación:

### **CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

#### **Artículo 53**

1. La Junta General Ejecutiva someterá a la aprobación del Consejo General el reglamento de radio y televisión. Serán supletorias del presente Código, en lo que no se opongan, las leyes federales de la materia.

#### **Artículo 105.** 1. Son fines del Instituto:

...

h) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

#### **Artículo 118.** 1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

a) Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto..."

### **REGLAMENTO DE ACCESO A RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL**

#### **Capítulo X**

*De las reformas al Reglamento*

#### **Artículo 65**

*Del procedimiento para reformar el Reglamento*

*1. El Consejo podrá reformar el contenido del presente Reglamento cuando así se requiera.*

*2. Podrán presentar propuesta de reforma:*

*a) Los integrantes del Consejo;*

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

*b) Las Comisiones;*

*c) La Junta, y*

*d) El Comité.*

*3. Las reformas a este Reglamento se ajustarán al siguiente procedimiento:*

*a) Toda propuesta de reforma se presentará al Presidente de la Junta, quien la turnará al Secretario Ejecutivo;*

*b) La Junta elaborará un dictamen respecto de la propuesta de reforma, para lo cual podrá solicitar la opinión del Comité;*

*c) El dictamen se someterá a la consideración del Consejo, quien resolverá si lo rechaza, aprueba o modifica, y*

*d) De ser aprobada, la reforma quedará incorporada al texto del presente Reglamento, debiendo ordenarse su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta del Instituto.*

De los artículos trasuntos, por lo que respecta a la aprobación y reforma del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, se advierte lo siguiente:

**1.-** El Consejo General del Instituto Federal Electoral es el órgano de autoridad facultado para aprobar el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

**2.-** El Consejo General del Instituto Electoral puede reformar el contenido del Reglamento cuando así se requiera.

**3.-** Tienen iniciativa de reforma al Reglamento de Radio y Televisión: **a)** los integrantes del Consejo; **b)** las Comisiones; **c)** la Junta General Ejecutiva, y **d)** el Comité de Radio y Televisión.

**4.-** Las propuestas de reforma se deben presentar al Presidente de la Junta General Ejecutiva, quien la ha de turnar al

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

Secretario Ejecutivo. La Junta debe elaborar un dictamen respecto de la propuesta de reforma, para lo cual puede solicitar la opinión del Comité de Radio y Televisión del propio Instituto Federal Electoral.

**5.-** El dictamen elaborado por la Junta General Ejecutiva se debe someter a la consideración del Consejo General, el que ha de resolver si lo rechaza, aprueba o modifica; de ser aprobada, la reforma debe ser incorporada al texto del Reglamento.

**6.-** Aprobada la reforma al Reglamento de Radio y Televisión se debe ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta del Instituto Federal Electoral.

No obstante, tiene especial importancia advertir que, además del procedimiento previsto en las normas de carácter electoral que han quedado citadas, el Instituto Federal Electoral tiene el deber de cumplir lo dispuesto en lo previsto en los artículos 16, 25, 28,y 41, párrafo segundo, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 49, párrafos 5, 6 y 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuanto a la necesidad jurídica de consultar a los sectores que tengan relación con las disposiciones jurídicas propuestas, a efecto de que la norma reglamentaria sea acorde a la realidad y, por ende, eficaz en su objetivo, para que sea posible el adecuado cumplimiento de la ley reglamentada.

### **Análisis del caso concreto**

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

En el caso que se resuelve, de las constancias que obran en autos se advierte lo siguiente:

1. El treinta de abril de dos mil diez, el Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, en sesión ordinaria del Comité presentó el “Diagnóstico del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral”.
2. Entre el dieciséis de julio de dos mil diez y el quince de junio de dos mil once, es decir, durante once meses, el Comité de Radio y Televisión llevó a cabo diversas sesiones para analizar y discutir la propuesta de reforma al citado Reglamento.
3. El dieciséis de junio de dos mil once, el Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión remitió a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión un oficio, en los términos siguientes:

Por instrucciones del Consejero Electoral Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre, Presidente del Comité de Radio y Televisión, y con fundamento en los artículos 49, párrafo 5; 51, párrafo 1, inciso d); 76, párrafo 2, inciso c) del Código Federal de Instituciones Y procedimientos electorales; 65, párrafo 2, inciso d) del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, y 6, párrafo 1, incisos p) y s) del Reglamento de Sesiones del Comité de Radio y Televisión, me permito enviar a usted un cuadernillo que contiene la propuesta de reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral elaborada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, así como las observaciones que en relación con ella, han vertido diversos actores institucionales, así como los partidos políticos.

Lo anterior, con la finalidad de hacerlo de su conocimiento y recibir las opiniones del organismo que dignamente representa, en relación con el asunto que nos ocupa.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

4. El veinte de junio de dos mil once, esto es, al cuarto día posterior a la recepción del oficio de referencia, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión solicitó al Instituto Federal Electoral le hiciera llegar una versión más actualizada, porque la información proporcionada estaba “desorganizada”.

5. El veintidós de junio de dos mil once, es decir, al sexto día posterior a la remisión del oficio de referencia, el Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, acordó una propuesta de reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

6. El veinticuatro de junio de dos mil once, la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral aprobó el dictamen sobre la propuesta de reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, que fue presentada por el respectivo Comité de Radio y Televisión.

7. El veintisiete de junio de dos mil once, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el dictamen propuesto por la Junta General Ejecutiva de este Instituto Electoral, precisado en el punto que antecede.

8. El treinta de junio de dos mil once se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, ahora controvertido.

De la narrativa de hechos precedente se advierte que el procedimiento de reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral inició el dieciséis de julio de dos mil diez, con la distribución, por el Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, de la primera propuesta de reformas.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

También se advierte que durante los días dieciséis de julio de dos mil diez y el quince de junio de dos mil once, se llevaron a cabo varias reuniones de trabajo de los integrantes de ese Comité de Radio y Televisión, a fin de discutir la aludida propuesta de reformas.

El dieciséis de junio de dos mil once, el Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, por instrucciones de su Presidente, mediante atento oficio, remitió a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión un cuadernillo, con la propuesta de reformas al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, elaborada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, así como algunas observaciones por escrito, con la finalidad de hacerlo de su conocimiento y recibir las opiniones respectivas.

El veinte de junio de dos mil once, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión solicitó al Instituto Federal Electoral le proporcionara una versión actualizada del citado proyecto de Reglamento.

Finalmente, el veintisiete de junio de dos mil once, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el dictamen propuesto por la Junta General Ejecutiva de este Instituto, el cual fue publicado oficialmente el treinta de junio del año en que se actúa.

Conforme a lo expuesto, tomando en consideración que los hechos narrados no están controvertidos por las partes en litigio, es conforme a Derecho concluir que durante el

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

procedimiento de elaboración del controvertido Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral no se consultó, con las formalidades mínimas y tiempo razonable para su eficacia a las organizaciones de concesionarios y permisionarios en radio y televisión ni a especialistas en esas materias.

Esto es así, toda vez que, aun cuando es verdad que formalmente se solicitó opinión a la Cámara de la Industria de Radio y Televisión, lo cierto es que esa petición no se puede considerar como el desahogo de una auténtica consulta conforme a la interpretación hecha en esta ejecutoria, porque del análisis del oficio respectivo se advierte que:

- 1.** A la Cámara de la Industria de Radio y Televisión no se le otorgó un plazo para dar respuesta.
- 2.** Se omitió establecer un método cierto y definido que garantizara que las razones, prácticas, técnicas, científicas o jurídicas, que pudiera expresar la Cámara de la Industria de Radio y Televisión fueran escuchadas y tomadas o no en consideración, según el caso.
- 3.** Tampoco se precisó la materia sobre la que versaría la consulta.

En este orden de ideas, esta Sala Superior considera que se emitió el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral sin que se haya consultado con las formalidades esenciales a las organizaciones de concesionarios y permisionarios ni a especialistas en la materia, lo cual es una violación al procedimiento para la elaboración de reglamentos.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

Por lo expuesto, esta Sala Superior considera que el Instituto Federal Electoral incumplió con el deber de consulta a órganos especializados y organizaciones de concesionarios y permisionarios en radio y televisión, conforme a lo previsto en los artículos 16, 25, 28,y 41, párrafo segundo, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 49, párrafos 5, 6 y 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que lo procedente es revocar el acto impugnado.

Finalmente, cabe precisar que el deber de consultar a las organizaciones de concesionarios y permisionarios de radio y televisión, así como a especialistas en esa materia, no limita, restringe o condiciona el ejercicio de la facultad reglamentaria que tiene el Instituto Federal Electoral en materia de radio y televisión, en su calidad de administrador único del tiempo del Estado, en radio y televisión, para efectos políticos y electorales, según lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las disposiciones correlativas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en atención a que no existe disposición jurídica que otorgue a las mencionadas organizaciones el derecho a exigir de la autoridad una determinada conducta respecto de sus pretensiones.

Por último, esta Sala Superior considera que lo fundado del concepto de agravio relativo a la violación procedural relacionada con la indebida consulta a las organizaciones de concesionarios y permisionarios en radio y televisión, así como

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

a especialistas en la materia de radio y televisión, es suficiente para revocar el acuerdo por el cual se aprobó el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, sin embargo, se procederá al análisis de los conceptos de agravio relativos a violaciones formales relacionadas con la indebida motivación del acuerdo por el cual se emitió el aludido reglamento, en atención a que están íntimamente relacionados con el aludido procedimiento de consulta.

### **4 y 5. Deficiente justificación de las reformas en relación con la funcionalidad del modelo previo en cuanto a la capacidad técnica de concesionarios y permisionarios para cumplir los plazos.**

Antes de analizar los conceptos de agravio relativos a la falta o indebida justificación de las reformas, se debe tener en cuenta que la garantía de fundamentación y motivación de un acto de autoridad, prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se cumple de diferente manera, según se trate de la autoridad de la que emane el acto y de la naturaleza de éste, pues mientras más concreto e individualizado sea el acto se requerirá de particulares elementos para que sea admisible tener por cumplida esa garantía. En cambio, cuando el acto tiene naturaleza de carácter abstracto, general e impersonal, el respeto a la aludida garantía se cumple con la observancia de elementos diferentes a los que se deben tener en cuenta cuando se emite un acto de naturaleza distinta.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

De acuerdo con el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo acto de autoridad que cause molestia debe estar fundado y motivado. Lo primero se traduce en que se debe expresar el artículo aplicable al caso concreto y, lo segundo, en que se deben señalar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto. Aunado a lo anterior, es necesario que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, de manera que quede evidenciado, que las circunstancias invocadas como motivo para la emisión del acto tienen sustento en la norma invocada, esto es, que el acto esté debidamente fundado y motivado.

El surtimiento de los requisitos mencionados en el párrafo que antecede son propios de la fundamentación y motivación de aquellos actos de autoridad concretos, dirigidos en forma específica a causar, por lo menos, molestia a sujetos determinados, en los derechos a que se refiere la propia norma constitucional.

Sin embargo, respecto a actos con una naturaleza distinta a los mencionados con anterioridad, como son las leyes, en atención a la naturaleza y característica de éstas, la observancia al párrafo primero del artículo 16 constitucional se hace de manera diferente.

En efecto, se debe tener en cuenta que la ley es impersonal, general y abstracta; por tanto, para determinar si se

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

ha observado la garantía de fundamentación y motivación, prevista en el artículo 16, de la Constitución federal, se debe hacer sobre la base de puntos de vista distintos a los utilizados para el examen de actos concretos e individualizados que afectan a sujetos identificables.

En cuanto al tema la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido lo siguiente:

- 1.** En un acto legislativo, el requisito de fundamentación se satisface cuando la expedición de la ley se halla dentro de las facultades con que cuenta el cuerpo legislativo.
- 2.** La motivación se cumple cuando las leyes emitidas se refieren a relaciones sociales que requieren ser jurídicamente reguladas.
- 3.** No hay necesidad de que todas las disposiciones integrantes de un ordenamiento deban ser materia de una motivación específica.

En este sentido se pronunció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al sostener la jurisprudencia 146, publicada en la página 149 del tomo I, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, que dice:

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.** Por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.

En lo concerniente a los reglamentos, sus características tienen más semejanza con las de la ley, toda vez que, como lo advierte Benjamin Villegas Basavilbaso, en el libro Derecho Administrativo, Tipográfica Editora, Argentina Buenos Aires, mil novecientos noventa y nueve, página doscientos sesenta y cinco, los reglamentos se integran también con normas de carácter abstracto, general y objetivos, a diferencia de los actos administrativos, que son concretos, individualizados y dirigidos a personas identificables.

Por su parte, Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, en la obra intitulada Curso de Derecho Administrativo, doceava edición, Tomo I, Editorial Temis, S.A., Bogotá, dos mil ocho, página ciento sesenta y uno, advierten como diferencia principal entre el Reglamento y el acto administrativo que “...aqué *l forma parte del ordenamiento jurídico en tanto que el acto es algo ‘ordenado’, producido en el seno del ordenamiento y por este previsto como simple aplicación del mismo. El reglamento innova el ordenamiento (deroga otro reglamento anterior, crea normas nuevas, habilita relaciones o actos hasta ese momento no previstos), el acto se limita a aplicar el ordenamiento a un supuesto dado o por dicho ordenamiento previsto.*”

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

Por tanto, ante las diferencias apuntadas, es conforme a Derecho hacer la calificación de los actos reglamentarios, sobre la base de los requisitos bajo los cuales se analiza la ley y no bajo la óptica con que se estudian otros actos de carácter administrativo, en especial, por cuanto hace a la fundamentación y motivación.

En ese sentido se ha pronunciado esta Sala Superior al sustentar la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 01/2000, consultable a fojas trescientas diecinueve a trescientas veintiuno, de la *"Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral"*, volumen 1, *"Jurisprudencia"*, cuyo rubro y texto son al siguiente tenor:

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA.** La fundamentación y la motivación de los acuerdos expedidos por el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de su facultad reglamentaria, es entendible que no se exprese en términos similares que las de otros actos de autoridad. De ahí que para que un reglamento se considere fundado, basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley. Por otra parte, la motivación se cumple, cuando el reglamento emitido sobre la base de esa facultad reglamentaria, se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto signifique que todas y cada una de las disposiciones que integran el reglamento deban ser necesariamente materia de una motivación específica. Esto es así, porque de acuerdo con el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo acto de autoridad que cause molestias a los derechos previstos en el propio precepto debe estar fundado y motivado. En la mayoría de los casos se considera, que lo primero se traduce, en que ha de expresarse el precepto legal aplicable al caso y, lo segundo, en que deben señalarse, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

hayan tenido en consideración para la emisión del acto; es necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, de manera que quede evidenciado, que las circunstancias invocadas como motivo para la emisión del acto encuadran en la norma invocada como sustento del modo de proceder de la autoridad. El surtimiento de estos requisitos está referido a la fundamentación y motivación de aquellos actos de autoridad concretos, dirigidos en forma específica a causar, por lo menos, molestia a sujetos determinados, en los derechos a que se refiere la propia norma constitucional. Es explicable que en esta clase de actos, la garantía de fundamentación y motivación se respete de la manera descrita, puesto que la importancia de los derechos a que se refiere el párrafo primero del artículo 16 constitucional provoca, que la simple molestia que pueda producir una autoridad a los titulares de aquéllos debe estar apoyada clara y fehacientemente en la ley, situación de la cual debe tener pleno conocimiento el sujeto afectado, incluso para que, si a su interés conviene, esté en condiciones de realizar la impugnación más adecuada, para librarse de ese acto de molestia. En cambio, como los reglamentos gozan de los atributos de impersonalidad, generalidad y abstracción, es patente que su confrontación con el párrafo primero del artículo 16 constitucional para determinar, si se ha observado la garantía de fundamentación y motivación, debe hacerse sobre la base de otro punto de vista, como es el señalado al principio.

Así las cosas, conforme a los aludidos criterios jurisprudenciales, se tiene que, el Acuerdo del Consejo General por el que se reforma el "Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral", está integrado por normas de carácter impersonal, general y abstracto, el cual se emitió para facilitar la aplicación de las normas constitucionales y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en particular, en lo concerniente a la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, destinado a los fines del Instituto Federal Electoral, a los de otras autoridades electorales federales y locales y al ejercicio del derecho de los partidos políticos de acceso a radio y televisión, de conformidad con lo establecido por los artículos 41, párrafo segundo, base III,

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

Apartados A y B, de la Constitución federal, 49, párrafo 5, y 105, párrafo 1, del mencionado Código Electoral.

En ese sentido, la autoridad administrativa electoral federal con base en la facultad reglamentaria prevista en los artículos 53, 74, párrafo 2, y 118, párrafo 1, incisos i) y z), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales determinó reformar el "Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral", como se mencionó en párrafos que anteceden, para reducir los plazos para la ajustar la programación de concesionarios y permisionarios, con motivo de la modificación de pautas y de nuevas órdenes de transmisión y materiales de los partidos políticos y autoridades electorales notificadas por el instituto electoral federal, de lo cual se deduce que el acto impugnado está debidamente fundado.

Por otra parte, del principio de legalidad y de la prohibición constitucional que exige al legislador no actuar en exceso de poder o de manera arbitraria, se desprende que el contenido de las leyes también debe ser proporcional y razonable, especialmente en aquellos casos en que se regula el ejercicio o límites de garantías individuales, o bien, de las obligaciones a cargo de los destinatarios de la norma.

En una ley se cumplen los principios de proporcionalidad y razonabilidad cuando persigue una finalidad constitucionalmente legítima; es adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; es necesaria y suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y está justificada en razones constitucionales. Así lo ha establecido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J. 130/2007, publicada en la página ocho del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI de Diciembre de 2007, que a la letra señala:

**GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA.** De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados.

Esta exigencia de razonabilidad también está recogida en materia electoral, según se desprende de la tesis de jurisprudencia P./J. 40/2004, consultable en la página 867 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX de Junio de 2004, que dice:

**PARTIDOS POLÍTICOS. CORRESPONDE AL LEGISLADOR ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SU CREACIÓN, CON APEGO A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES CORRESPONDIENTES Y CONFORME A CRITERIOS DE RAZONABILIDAD QUE PERMITAN EL PLENO EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA.** El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

garantiza la existencia de los partidos políticos, mas no establece cuáles son los elementos de organización a partir de los cuales deben crearse, por lo que en este aspecto existe una delegación al legislador sujeta a criterios de razonabilidad guiados por el propósito de que dichas entidades de interés público cumplan con los fines que prevé dicho precepto, esto es, que sean el medio para promover la participación del pueblo en la vida democrática, que contribuyan a la integración de la representación nacional y que hagan posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Por otro lado, los artículos 9o. y 35, fracción III, de la Constitución Federal, que prevén la garantía de libre asociación en materia política para los ciudadanos de la República, no señalan la forma concreta de organización en que debe ejercerse ese derecho, por lo que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 41 constitucional, corresponde al legislador regular tal aspecto, con los límites ya descritos. Por tanto, de una interpretación armónica de lo dispuesto por los artículos 9o., 35, fracción III y 41, fracción I, de la Ley Fundamental, se concluye que la libertad de asociación, tratándose de partidos políticos, no es absoluta, sino que está afectada por una característica de rango constitucional, conforme a la cual su participación en los procesos electorales queda sujeta a lo que disponga la ley ordinaria, esto es, corresponde al legislador, ya sea federal o local, establecer en la ley relativa la forma en que se organizarán los ciudadanos en materia política, conforme a criterios de razonabilidad que permitan el pleno ejercicio de ese derecho fundamental, así como el cumplimiento de los fines que persiguen los partidos políticos.

Ahora bien, como se explicó en apartados precedentes, el ejercicio de la facultad reglamentaria se rige por los principios de subordinación jerárquica y reserva de ley. El principio de reserva de ley prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, mientras que el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenorice y en las que encuentre su justificación y medida, sin que pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar tales disposiciones legales.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

En este contexto, si un reglamento no puede exceder lo dispuesto en la ley y está necesaria e indefectiblemente circunscrito a ésta, se debe sujetar por tanto a los mismos principios que rigen al ordenamiento legislativo que le da sustento, entre ellos el de proporcionalidad y razonabilidad. Consecuentemente, para cumplir con los principios que lo rigen, el ordenamiento reglamentario debe cumplir con los siguientes requisitos:

- a.** No exceder, contradecir o modificar lo establecido en la norma legal que reglamenta;
- b.** Referirse a relaciones sociales que requieren ser jurídicamente reguladas; y
- c.** Ser proporcional y razonable, esto es, que sus disposiciones sean adecuadas, idóneas, aptas y susceptibles de alcanzar el fin perseguido, y que no impliquen una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado.

Estos requisitos implican a su vez una exigencia mínima de motivación. Si bien la emisión de una norma reglamentaria no requiere una motivación exhaustiva y pormenorizada propia de un acto concreto de aplicación, sí debe estar sustentada por consideraciones genéricas y convincentes que: delimiten sus ámbitos de aplicación (requisito 1); justifiquen la necesidad de regular esos ámbitos en particular (requisito 2); y expliquen por qué las reglas que se emiten son proporcionales y razonables para alcanzar el fin que persigue la norma (requisito 3). Lo anterior, por supuesto, sin que la autoridad reguladora deba

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

justificar todas y cada una de las disposiciones reglamentarias que emite.

Precisado lo anterior, se procede a analizar los conceptos de agravio de los apelantes, relativos a la indebida motivación del acuerdo CG194/2011, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se reforma el reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral. Los actores plantean los conceptos de agravio que a continuación se describen:

### **1. Deficiente justificación de las reformas con relación a la funcionalidad del modelo previo.**

Aducen las recurrentes que la autoridad no expresó fundamento legal o análisis alguno para concluir que, en la actualidad, las transmisiones de los promocionales, tanto de los partidos políticos, como de las autoridades electorales, no cumplen con las características de agilidad, dinamismo y eficacia en la entrega de materiales.

Asimismo, consideran que no se justifica la razón por la cual se hacía necesario reducir el plazo para permitir a los concesionarios y permisionarios implementar las pautas modificadas, máxime que del informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral, durante el procedimiento electoral 2008- 2009, la autoridad reconoció que la implementación del entonces nuevo modelo se desarrollaba de manera exitosa.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

### **2. Indebida motivación para justificar la capacidad de los concesionarios y permisionarios para cumplir en los nuevos plazos.**

**a) Violación al principio de igualdad.** Aducen los apelantes que el acto impugnado está indebidamente motivado, porque los argumentos expresados por la autoridad responsable, para sustentar la reforma al Reglamento de Radio y Televisión, relativa a la reducción de los plazos para la entrega de materiales y transmisión de promocionales, no son aptos para concluir que todos los concesionarios y permisionarios pueden cumplir con lo ordenado, por lo que se violan los artículos 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, consideran los recurrentes que se vulnera el principio de igualdad, porque no todos los concesionarios y permisionarios de radio y televisión tienen la capacidad técnica de atender, en los nuevos plazos, las órdenes de transmisión de promocionales.

**b) Imposición de mayores cargas.** Argumentan los apelantes que sin motivación alguna en particular, se les imponen mayores cargas a las emisoras, al reducir los plazos de entrega de promocionales, lo cual implica un despliegue de recursos humanos y técnicos adicionales, tanto en la notificación de la modificación de la pauta, como en la notificación de las órdenes de transmisión y de los materiales de radio y televisión.

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

**c) Falta de análisis técnico.** Los enjuiciantes aducen que la autoridad responsable debió llevar a cabo un análisis técnico para conocer cuáles concesionarios y permisionarios pueden atender las órdenes de transmisión de promocionales en los nuevos plazos fijados por la autoridad administrativa electoral federal.

En este sentido, los apelantes consideran que el Consejo General del Instituto Federal Electoral impuso una regulación al margen de cualquier análisis o dictamen sobre la reducción de los plazos aludidos, a sabiendas de que su implementación está sustentada en una operación tecnológica compleja.

En este mismo tema, consideran que existe imposibilidad técnica, humana y jurídica para el cumplimiento del mandato.

Aunado a lo anterior, estiman que no se puede tener certeza de que se cuenta con capacidad técnica para llevar a cabo la transmisión de un número indefinido de mensajes, si no se tiene certeza de cuántas versiones circularán y se tendrán que notificar, siendo que no es posible dimensionar la tecnología que se tendría que adquirir o implementar para poder hacer frente al nuevo sistema.

**d) Se toman en cuenta casos particulares para establecer una norma general.** En otro orden de ideas,

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión aduce que es insostenible el argumento de la responsable en el sentido de que los concesionarios, al acatar la implementación de medidas cautelares, han demostrado que cuentan con la capacidad técnica e infraestructura para ajustar su programación en un plazo menor a 72 horas, ya que constituye una acción extraordinaria.

Por otra parte, también considera que el argumento expresado por la responsable, en el sentido de que las empresas conocidas como Televisa y Televisión Azteca han publicado condiciones comerciales de las que se advierte que sí tienen capacidad para ajustar la programación en los nuevos plazos señalados en el Reglamento de Radio y Televisión, en todo caso podría acreditar la capacidad de esas dos empresas, pero no de toda la industria de la radio y la televisión, con lo cual la autoridad incurre en una falacia argumentativa, al arribar a una conclusión general a partir de casos particulares.

La persona moral denominada Televimex, señala en su demanda que la autoridad responsable interpretó indebidamente un documento privado relativo al Plan Comercial 2011, publicado y difundido por la empresa Televisa.

Por su parte, Televisión Azteca aduce que fue incorrecto que la responsable tomara en consideración un documento privado de su empresa relativo a las

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

Condiciones Generales de Contratación, en el que se prevé la “compra express garantizada”, porque que se trata de una excepción y no la regla.

**e) Imposibilidad de cumplir en los nuevos plazos debido al próximo procedimiento electoral.** Los apelantes aducen que el número de elecciones que se van a llevar a cabo en el año dos mil doce implicará una gran variedad de promocionales, por lo que si se acortan los plazos y se posibilita para que se haga una cantidad indefinida de versiones por partido político y autoridad electoral, implicará ajustes continuos a la programación de las emisoras, lo cual es imposible de atender tanto técnica como jurídicamente, por lo que es inaudito que a sabiendas del incremento en las versiones, la autoridad electoral reduzca los plazos a las concesionarias.

De todos lo anterior se desprende que los inconformes alegan, en esencia, que la motivación del acto reclamado es insuficiente para justificar la razonabilidad y proporcionalidad de la reducción de los plazos para la entrega de materiales y transmisión de promocionales de los partidos políticos y de las autoridades electorales. Ello porque, en su opinión, la autoridad responsable no justificó plenamente que las nuevas disposiciones puedan ser cumplidas por todos los concesionarios y permisionarios de radio y televisión.

Al respecto, esta Sala Superior considera que **les asiste la razón** a los apelantes, ya que efectivamente las razones

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

aportadas por la responsable son insuficientes para justificar la factibilidad de las nuevas disposiciones sobre plazos para la entrega de materiales y transmisión de promocionales. En esa medida, la autoridad responsable no sustenta plenamente que las nuevas disposiciones sean adecuadas, idóneas, aptas y susceptibles de alcanzar el fin perseguido (razonabilidad), ni que las cargas impuestas a los apelantes no resulten desmedidas, excesivas o injustificadas (proporcionalidad).

Los artículos 43, párrafo 2, y 46, párrafo 4 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral vigente hasta antes del treinta de junio del presente año, establecían que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos o la Junta Local Ejecutiva correspondiente, según fuera el caso, debían entregar los materiales (mensajes de partidos políticos o autoridades) a los concesionarios o permisionarios con al menos **cinco días hábiles** de anticipación a la fecha en que debieran iniciar su transmisión.

El Reglamento impugnado, en cambio, establece en su artículo 39, párrafo 5, que durante desde el inicio de la precampaña y hasta el día de la jornada electoral, las órdenes de transmisión y los materiales serán puestos a disposición de los concesionarios o permisionarios o notificados vía electrónica o satelital con al menos **tres días hábiles** de anticipación previos al inicio de su transmisión; o bien, entregados directamente en su domicilio al menos **dos días hábiles** previos al inicio de su transmisión.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

El Instituto Federal Electoral concluyó que resultaba factible que los concesionarios y permisionarios cumplieran con estos nuevos plazos para la notificación y transmisión de promocionales con base en los siguientes argumentos:

- I. Implementación de tecnología.** Que como resultado de la implementación del Sistema Integral de Administración de los Tiempos del Estado, es posible automatizar y gestionar, mediante recursos tecnológicos, varios procesos que antes se realizaban manualmente, entre ellos, la circulación más rápida de los materiales de los partidos políticos, así como el envío expedito de los materiales a los concesionarios y permisionarios (Considerandos 23 y 25 del Acuerdo impugnado).
- II. Agilidad, dinamismo, eficiencia y economía.** El IFE propuso la modificación consistente en reducir de cinco a tres o dos días hábiles el plazo para la entrega de las órdenes de transmisión y los materiales a los concesionarios y/o permisionarios de radio y televisión en el territorio nacional, a fin de dar mayor agilidad, dinamismo y eficiencia en la entrega de materiales para su transmisión en radio y televisión. Ello con la intención de que las autoridades electorales y en particular, los partidos políticos, estén en posibilidad de difundir una mayor variedad de mensajes durante los procesos electorales locales y federales. Aunado a que con el nuevo esquema se reducirían los altos costos

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

que genera el modelo actual de notificación de los materiales y de las órdenes de transmisión a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión de todo el país (Considerandos 71, 72, 73, 74, 75 y 79 del Acuerdo impugnado).

- III. Niveles de cumplimiento.** Los niveles de cumplimiento en la difusión de los promocionales de partidos políticos y autoridades electorales durante 2010 y 2011 fue en promedio de 97% (Considerandos 43 a 47 del Acuerdo impugnado).
- IV. Tiempo promedio en que los concesionarios y permisionarios han acatado medidas cautelares.** El tiempo promedio para suspender la difusión de los promocionales a partir de la notificación del acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias que ordena la suspensión en la transmisión de promocionales como medida cautelar, ha sido de 33 horas 28 minutos. En este sentido el Instituto considera que los concesionarios y permisionarios han mostrado que cuentan con la infraestructura necesaria para que en un plazo menor a 72 horas, pueden ajustar su programación a las nuevas órdenes de transmisión y materiales de los partidos políticos y autoridades electorales notificadas por el Instituto (Considerandos 81, 82 y 83 del Acuerdo impugnado).

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

### **V. Análisis sobre los planes comerciales de dos televisoras a partir de sus condiciones de “Venta Express”.**

#### **a. Análisis de Condiciones de Contratación de**

**Televisión Azteca.** El Instituto Federal Electoral razona que del análisis a las Condiciones Generales de Contratación 2011 de Televisión Azteca, en la página 4, se advierte que es posible contratar la difusión de spots entre 0 y 5 días de anticipación mediante un procedimiento llamado “Compra Express Garantizada”.

#### **b. Políticas del Plan Comercial 2011 de Televisa.**

La responsable señala que en el documento denominado Plan Comercial 2011, Políticas TV Abierta Nacional se prevé como un requisito para la contratación que “*el cliente y/o Agencia haya entregado el material con el tiempo de anticipación suficiente para su transmisión (72 hrs antes para televisoras locales y 24 hrs. antes para canales nacionales)*”.

Al respecto la autoridad responsable razona que, no obstante las mencionadas políticas comerciales son potestativas de las empresas mencionadas, efectivamente otorgan un marco de referencia sobre la capacidad técnica para la sustitución de contenidos (Considerando 83 del Acuerdo impugnado).

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

De las consideraciones descritas se desprende que el Instituto Federal Electoral motiva la reducción de plazos en estudio a partir de dos tipos de argumentos: primero, explicando los beneficios y finalidad de la reducción de los plazos (numeral II); y segundo, justificando la factibilidad de operar la transmisión de los materiales audiovisuales con los plazos reducidos (numerales I, III, IV y V).

Para efectos de determinar si el acuerdo impugnado está debidamente motivado respecto de la factibilidad de operar el modelo reglamentario a partir de los nuevos plazos, es necesario analizar el segundo tipo de argumentos, pues si éstos no se sostienen, tampoco se sostendría el primero. Esto es, si no resulta factible operar el modelo propuesto, entonces tampoco se obtendrían los beneficios ni se lograrían las finalidades que persigue el Reglamento.

Con relación a la motivación sobre la factibilidad de transmisión de los materiales audiovisuales con la reducción de los plazos, se advierte que la responsable plantea un argumento (numeral I) para justificar que cuenta con la capacidad técnica para operar bajo el nuevo modelo, y tres argumentos (numerales III, IV y V) por los que la autoridad considera que es factible que los concesionarios y permisionarios puedan cumplir con la transmisión de promocionales incluso con la reducción de plazos para la notificación de materiales y órdenes de transmisión.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

En este tenor, sólo los argumentos descritos en los numerales III, IV y V resultan relevantes para atender las pretensiones y alegatos de las apelantes, pues son los únicos que aportan elementos para justificar que los concesionarios y permisionarios de radio y televisión tienen la capacidad de cumplir con su obligación de transmitir tiempos del Estado para fines electorales bajo los nuevos plazos de notificación. En los siguientes apartados se estudia cada uno de los argumentos de la autoridad pero, por cuestión de método, en un orden distinto al descrito.

### ***Tiempo promedio en que los concesionarios y permisionarios han acatado medidas cautelares (Argumento IV)***

En el argumento IV, la responsable sostiene que los concesionarios y permisionarios han demostrado tener la infraestructura necesaria para ajustar su programación en un plazo menor a 72 horas a partir de que el Instituto les notifica un nuevo material y orden de transmisión. En opinión de la autoridad, esto se sigue de que el tiempo promedio en las emisoras han acatado medidas cautelares es de 33 horas 28 minutos.

El argumento en cuestión resulta insuficiente para demostrar que la mayoría de las concesionarias o permisionarias cuentan con la capacidad para cumplir con los nuevos plazos previstos en el reglamento. Esto se debe a que,

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

tal y como lo señalan las apelantes, el argumento se sostiene en supuestos excepcionales y no en la regla.

En efecto, la regla en la administración de los tiempos del Estado para fines electorales antes de la entrada en vigor del Reglamento impugnado, era que los concesionarios y permisionarios debían comenzar la transmisión de promocionales de partidos políticos y autoridades electorales dentro de los cinco días hábiles contados a partir de que la autoridad les notificaba los materiales y órdenes de transmisión respectivos. Así se aprecia en los artículos 43, párrafo 2, y 46, párrafo 4, del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil ocho.

En cambio, las medidas cautelares que dicta la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral con fundamento en el artículo 368, párrafo 8, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tienen una naturaleza extraordinaria y temporal. Su finalidad es evitar la vulneración de los principios y bienes jurídicos rectores en materia electoral, o bien, daños irreversibles que pudieran ocasionarse a los actores políticos, hasta en tanto el Consejo General dicte la resolución definitiva, razón por la cual se justifica la implementación de plazos extraordinarios para su cumplimiento. Asimismo, se trata de una determinación potestativa que puede adoptarse sólo durante la sustanciación de un procedimiento especial sancionador iniciado por la posible vulneración de normas relacionadas con la difusión de

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

propaganda en radio o televisión. Por tales razones se trata de una medida excepcional y no de la regla.

Según las reglas de la lógica, no es posible justificar la aplicabilidad de una norma general y abstracta a partir de supuestos excepcionales, porque el hecho de que una hipótesis se actualice en casos aislados o extraordinarios, no implica que necesariamente se actualizará en todos los demás casos. Por lo tanto, el argumento en estudio resulta insuficiente para motivar la razonabilidad y proporcionalidad en la reducción de plazos para la notificación de materiales y órdenes de transmisión.

Por ejemplo, el Instituto Federal Electoral pudo haber motivado valorando: (1) cuántas medidas cautelares encaminadas a modificar la programación de las emisoras se dictaron y se cumplieron durante los procesos electorales del periodo que analizó; (2) cuáles fueron los tiempos máximo, mínimo y promedio en que se cumplieron esas medidas, eliminando datos atípicos; (3) cómo se distribuyeron las emisoras entre esos máximos y mínimos, y si esa distribución permitía concluir que un número significativo de estaciones de radio o televisión podía cumplir con las medidas cautelares en el tiempo promedio; (4) si el número total de emisoras que están en el supuesto descrito y el número total de medidas cautelares dictadas y cumplidas permiten suponer que todas las demás emisoras podrían modificar su programación en esos tiempos, a partir de un ejercicio comparativo entre las conclusiones de este supuesto excepcional y las correlativas de

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

un ejercicio similar respecto del cumplimiento de órdenes de transmisión y cambio de materiales en condiciones normales.

Este ejercicio hubiera dotado al Instituto de mayores elementos para determinar si los plazos previstos en el reglamento impugnado eran razonables y proporcionales para cumplir con las finalidades que persigue.

### ***Análisis sobre los planes comerciales de dos televisoras a partir de sus condiciones de “Venta Express”. (Argumento V)***

Con relación al razonamiento identificado como “Análisis sobre los planes comerciales de dos televisoras a partir de sus condiciones de venta” contenido en el considerando 83 del Acuerdo del Consejo General por el que se reforma el Reglamento impugnado, se debe tener en cuenta que dichas condiciones de oferta sólo aplican a dos concesionarios y, en uno de los casos, únicamente respecto de sus políticas extraordinarias de compra-venta de espacios de televisión.

En efecto, como se desprende del acuerdo referido, el Instituto Federal Electoral motiva la reducción de los plazos a partir de las ofertas de transmisión contenidas en planes comerciales de Televisa y Televisión Azteca.

### ***Análisis de Condiciones Generales de Contratación de Televisión Azteca.* Respecto de las *Condiciones Generales de Contratación 2011*, publicado por Televisión Azteca, la**

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

autoridad responsable refiere que dicha concesionaria ofrece la contratación de difusión de spots entre cero y cinco días de anticipación mediante un procedimiento llamado “Compra Express Garantizada”.

**Políticas del Plan Comercial 2011 de Televisa.** Por lo que hace al documento *Plan Comercial 2011, Políticas TV Abierta Nacional*, la autoridad señala que en la página 3, se prevé como un requisito para la contratación que el cliente y/o Agencia haya entregado el material con el tiempo de anticipación suficiente para su transmisión (72 horas antes para televisoras locales y 24 horas antes para canales nacionales.

Si bien la propia autoridad razona que las mencionadas políticas comerciales otorgan un marco de referencia sobre la capacidad técnica para la sustitución de contenidos, lo cierto es que ese marco de referencia sólo aplica las condiciones de contratación de dos concesionarios y no al universo de concesionarios y permisionarios; sin soslayar que esas políticas comerciales sólo se refieren a las contrataciones hechas para televisión y no para radiodifusoras.

De ahí que dichas razones resulten falces para poder justificar la factibilidad y razonabilidad de la reducción de los plazos para la transmisión de promocionales en radio y televisión, pues como se explicó, tales condiciones de venta no pueden trasladarse como parámetros universales para el total de radiodifusoras y televisoras incluidas en el catálogo de sujetos a los que pauta el Instituto Federal Electoral para la

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

transmisión de promocionales de los partidos políticos y las autoridades electorales.

De modo que resulta insostenible justificar la reducción de plazos para la transmisión de promocionales sobre la base argumentativa de que el universo de sujetos obligados a transmitir los promocionales pueden hacerlo en los plazos previstos en dos planes comerciales previstos en las políticas particulares de dos concesionarios.

Esto es a partir de condiciones particulares de dos sujetos de un universo aproximado de dos mil trescientos concesionarios y permisionarios empadronados en los catálogos del Instituto Federal Electoral, no es posible justificar la factibilidad en la reducción de los plazos de transmisión de los promocionales, en tanto que, las condiciones particulares de dos sujetos obligados no pueden ser una muestra auténtica o representativa de las condiciones de operatividad del resto de las televisoras y radiodifusoras.

Por otra parte, la justificación para la reducción de plazos sustentada en las políticas de transmisión de dos sujetos, además de ser insostenible pretender trasladar los efectos en forma general a las condiciones del resto de los sujetos obligados; no toma en cuenta que en el caso de las *Condiciones Generales de Contratación 2011*, publicada por Televisión Azteca, se refiere expresamente a la contratación de difusión de *spots* entre cero y cinco días de anticipación mediante el procedimiento de “Compra Express Garantizada”.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

Esto es, la compra *express* garantizada, como su propio nombre lo indica, consiste en una modalidad de adquisición de difusión de espacios publicitarios de manera rápida. Es decir, la compra *express* se presenta en situaciones en las que el consumidor solicita la prestación del servicio en forma inmediata, en oposición a la compra de manera ordinaria en plazos distintos a los excepcionalmente previstos a la modalidad *express*.

En esas condiciones, resulta falaz e impreciso sustentar la posibilidad de transmitir promocionales sobre la base de una oferta de venta en condiciones extraordinarias.

La oferta excepcional de transmisión de promocionales prevista para la política de venta *express*, no constituye un reconocimiento de que en una compra ordinaria transmisión de promocionales se pueda garantizar la misma inmediatez para la difusión de los materiales audiovisuales.

El plan comercial que usa el Instituto Federal Electoral como justificación para la reducción del plazo, es una oferta de “venta *express*”; es decir, no es un plan comercial ordinario de venta sino uno excepcional, lo que indica que no necesariamente la televisora que lo ofrece tenga esa capacidad de respuesta de manera ordinaria y cotidiana.

De lo anterior se sigue que las condiciones ordinarias de transmisión pueden sujetarse a tiempos distintos y más

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

holgados a los ofrecidos a los establecidos en la política de venta *express*. De modo que, las condiciones de transmisión previstas en la venta *express* no pueden servir de sustento para afirmar que esas particularidades de oferta se garantizan incluso de manera ordinaria y, por tanto, tampoco pueden servir de base para justificar la posibilidad de cumplimiento de más de tres mil sujetos obligados a partir de las condiciones excepcionales de difusión de promocionales de uno de los sujetos obligados.

Por tanto, las *Condiciones Generales de Contratación 2011*, publicada por Televisión Azteca, que oferta la contratación de difusión de *spots* entre cero y cinco días de anticipación mediante el procedimiento de “Compra Express Garantizada”, no genera en automático la presunción de que el tiempo previsto en esa modalidad de transmisión pueda ser garantizado de manera ordinaria por el resto de los sujetos obligados; por lo que resulta un argumento falaz para justificar la reducción de los plazos en la transmisión de los materiales audiovisuales.

Consecuentemente, en el mejor de los escenarios, el argumento de reducción del plazo sustentado en las *Condiciones Generales de Contratación 2011*, publicado por Televisión Azteca, mediante la contratación de difusión de *spots* mediante el procedimiento de “Compra Express Garantizada”; así como las *Políticas del Plan Comercial 2011* de Televisa, sólo resultarían aplicables a dos empresas de toda la industria de radio y televisión, pues son condiciones

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

particulares de dos sujetos de un universo de cerca de dos mil trescientos concesionarios y permisionarios.

En esa tesitura, el argumento de las condiciones de transmisión contenidas en los planes comerciales de dos televisoras es inaplicable al resto de los concesionarios y permisionarios que conforman la industria de radio y televisión. Pues esos planes comerciales no toman en consideración las posibilidades de venta y transmisión del resto de concesionarios y permisionarios. De ahí que ese argumento sea insuficiente para motivar la reducción de los plazos de transmisión de manera general a todas las televisoras y radiodifusoras.

Consecuentemente, justificar la reducción de los plazos a partir de dos planes comerciales de televisoras, no es una argumento válido para poder motivar razonablemente la pertinencia de la medida adoptada, sobre todo porque esos planes comerciales se ofrecen de manera extraordinaria y no como un producto ordinario. Es decir, la contratación de esos planes comerciales implica el cobro de un costo mayor al contratante por ser un producto especial (fuera de su línea de producción ordinaria). De ahí que no se pueda considerar los planes comerciales como una capacidad ordinaria de todos los miembros de la industria.

### ***Niveles de cumplimiento. (Argumento III)***

Por otra parte, en el considerando 47 del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

reforma el Reglamento impugnado se justifica la factibilidad de la operatividad de las modificaciones al reglamento a partir de los siguientes argumentos:

- **Experiencia del IFE.** La experiencia en la búsqueda de solución a las problemáticas fue la base para la elaboración de la propuesta, además las herramientas de verificación y monitoreo han permitido conocer el comportamiento de la industria de radio y televisión, respecto de las transmisiones de los promocionales ordenados por el Instituto Federal Electoral.
- **Niveles de cumplimiento.** Los niveles de cumplimiento en la difusión de los promocionales de partidos políticos y autoridades electorales tuvieron un promedio de 97% durante 2010 y 2011.

Ambos argumentos de la autoridad responsable, si bien son los más próximos a una adecuada motivación para justificar la reducción de los plazos en la transmisión de promocionales, en tanto que son argumentos que revelan con mayor certeza la evidencia objetiva con la que cuenta el Instituto Federal Electoral; lo cierto es que, dichos razonamientos no fueron explicados suficiente y adecuadamente al grado de dar certeza de por qué los plazos establecidos en el reglamento son los suficientes para la transmisión de los promocionales.

En efecto, como ya se ha explicado, si bien la motivación exigida para la emisión de normas de carácter general, en principio, no se debe ajustar a una rigidez como la que se exige

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

para los actos de autoridad concretos que afecten derechos; lo cierto es que la emisión de normas sí debe contener una motivación que justifique la racionalidad de la norma. Esto es, deben ser motivadas a partir de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad que asegure su eficaz cumplimiento.

Para el caso de la determinación de reducción de plazos para la transmisión de los promocionales, tal medida merece una justificación razonable, en tanto que es una medida que podría modificar la dinámica que operativa de los concesionarios y permisionarios frente a sus obligaciones en materia de radio y televisión.

Uno de los elementos con mayor proximidad para encontrar una justificación y razonabilidad en la reducción de los plazos, constituye precisamente la experiencia del Instituto Federal Electoral, así como la evidencia objetiva y certera con la que cuente; pues dichos elementos constituyen un reflejo de la relación operativa que tiene la autoridad con los sujetos obligados a la transmisión de promocionales de los partidos políticos y autoridades electorales.

En ese sentido, un adecuado juicio de proporcionalidad que justifique la reducción de los plazos, se podría derivar precisamente de los elementos comprobables con los que cuenta la autoridad encargada de las tareas del modelo de comunicación política para los procesos electorales.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

De modo que la justificación ofrecida por el Instituto Federal Electoral relacionada con la experiencia y los niveles de cumplimiento podrían reflejar con mayor exactitud la factibilidad de la operatividad del modelo de comunicación en los procesos electorales y, particularmente, lo relativo a la determinación de modificar los plazos de transmisión de los promocionales.

No obstante lo anterior, el Instituto Federal Electoral, contrario a motivar adecuada y convincentemente la razón de modificar los plazos de transmisión de promocionales, a partir de los elementos de la experiencia y la evidencia medible con la que cuenta; sólo se concretó a hacer afirmaciones dogmáticas al respecto.

Si bien el Instituto Federal Electoral insertó en la motivación del acuerdo impugnado los elementos de “la experiencia” y de “niveles de cumplimiento de los concesionarios y permisionarios”; lo cierto es que tales afirmaciones las hizo en forma dogmática y sin explicar en qué forma dicha experiencia y porcentaje de cumplimiento podían traducirse en una justificación adecuada para modificar los plazos de transmisión de los promocionales en radio y televisión.

Lo anterior se demuestra con la síntesis de las afirmaciones contenidas en el acuerdo impugnado; pues con relación a “la experiencia”, la autoridad responsable redujo la oportunidad de justificar la modificación de los plazos para la transmisión de promocionales, a la simple afirmación de que la

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

experiencia en la búsqueda de solución a las problemáticas fue la base para la elaboración de la propuesta y que las herramientas de verificación y monitoreo han permitido conocer el comportamiento de la industria de radio y televisión, respecto de las transmisiones de los promocionales ordenados por el Instituto Federal Electoral.

Por lo que corresponde a la motivación consistente en los “niveles de cumplimiento de los concesionarios y permisionarios”, dicha justificación tampoco está suficientemente desarrollada para demostrar por qué dichos índices de cumplimiento en la difusión de los promocionales, son una razón suficiente para tener como pertinente la modificación de los plazos en la transmisión de los promocionales.

La autoridad responsable en lugar de justificar en qué manera el noventa y siete por ciento del cumplimiento de difusión de promocionales sustenta la posibilidad de modificar los plazos de transmisión de los *spots*; se limitó a sostener que ese porcentaje ha demostrado que el modelo descentralizado de verificación de transmisiones ha tenido resultados satisfactorios; amén de que tampoco explica por qué sería factible obtener un alto porcentaje de cumplimientos en menor tiempo.

Todo lo anterior refleja una indebida motivación en la justificación de la modificación de los plazos para transmitir los materiales que ordena el Instituto Federal Electoral.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

De ahí que, con independencia de que el plazo de dos ó tres días para transmitir los audiovisuales sea suficiente o permita la operatividad de las obligaciones de los concesionarios y permisionarios; se considera que las razones en las que se sustenta el Instituto Federal Electoral para justificar la modificación de los plazos de transmisión, no ofrecen una motivación que permita soportar consistentemente que ese plazo es el necesario para llevar a cabo las obligaciones de los concesionarios y permisionarios.

Por tanto, esta Sala Superior considera que el Instituto Federal Electoral debió realizar una motivación que justificara razonablemente la pertinencia de modificar los plazos de transmisión de los promocionales en radio y televisión.

La justificación a que se refiere el párrafo anterior, tendría un mayor sustento si se respaldara en un documento objetivo y pertinente que sirviera al Instituto Federal Electoral de soporte para justificar la implementación de la modificación reglamentaria impugnada.

Lo anterior es posible mediante la emisión de un dictamen de factibilidad en el que se explique detalladamente los escenarios que se esperan para las próximas elecciones tomando en consideración las condiciones de sustitución de materiales en los extremos máximos y mínimos.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

Esto es, el diagnóstico podría contemplar evidencia objetiva que refleje cuál ha sido la experiencia del Instituto Federal Electoral en las elecciones que ha llevado a cabo bajo en nuevo modelo de comunicación político-electoral en radio y televisión.

Como ya se señaló, la experiencia con la que cuenta el Instituto, respaldada con la evidencia documentada en poder de la propia autoridad responsable, constituyen elementos fundamentales para justificar por qué es factible la implementación de las reformas al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión.

Por tanto, si la experiencia y la evidencia son elementos necesarios para justificar las reformas al reglamento; resulta indiscutible que la modificación de los plazos podría sustentarse a partir de un dictamen que analice y explique la experiencia del Instituto Federal Electoral en los procesos electorales pasados; es decir, a partir de los insumos con los que cuenta el Instituto se podría realizar un análisis sobre cuántos promocionales se han ordenaron transmitir por cada elección; cuántos se ordenaron sustituir; cuántos partidos políticos participaron; quiénes sustituyeron promocionales; en qué tiempos solicitaron la sustitución de promocionales; cuántas sustituciones de materiales obedecieron a sustituciones enviadas por los partidos políticos y cuántas correspondieron a medidas cautelares o procedimientos sancionadores; en cuánto tiempo se trasmítían las sustituciones ordenadas; cuáles fueron los principales obstáculos para sustituir materiales, etcétera.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

Asimismo, la experiencia documentada en los informes del Instituto Federal Electoral, podría revelar cuántos promocionales fueron regresados por los concesionarios y permisionarios al Instituto Federal Electoral por haber encontrado errores de contenido o problemas en el formato enviado por la autoridad. Ello con el propósito de conocer la pertinencia que los concesionarios y permisionarios realicen procesos de revisión de los materiales audiovisuales.

Los informes con los que cuenta la autoridad responsable constituyen evidencia fidedigna sobre la capacidad de respuesta de las televisoras y radiodifusoras frente a sustituciones de materiales audiovisuales por los partidos políticos, o cuando las sustituciones sean consecuencia de una orden emanada de un procedimiento especial sancionador.

Dichos insumos con los que cuenta el Instituto Federal Electoral, servirían de base para poder determinar la factibilidad de la modificación de los plazos de transmisión de promocionales, a partir de datos ciertos, cuantificables y objetivos.

Los insumos que la propia autoridad responsable tiene, tales como estadísticas de las órdenes de transmisión de los procesos electorales anteriores y demás informes, contribuirían en la elaboración de un dictamen de factibilidad que respaldaría los razonamientos por los que se justifiquen la modificación de plazos en la transmisión de promocionales.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

Por todo lo anteriormente expuesto, este órgano jurisdiccional considera que las consideraciones del Instituto Federal Electoral para modificar el plazo entre la notificación de la autoridad y la transmisión del material audiovisual, son indebidas e insuficientes para justificar dicha medida.

Ello porque, la modificación del plazo merecía una justificación razonable, no sólo sobre la necesidad de la medida para simplificar el proceso de transmisión de los materiales, sino también una justificación racional sobre la operatividad, es decir sobre el cumplimiento efectivo.

Por ello, con independencia de que el plazo de dos ó tres días para transmitir los audiovisuales sea suficiente o permita la operatividad de las obligaciones de los concesionarios y permisionarios, las razones en las que se sustenta la autoridad responsable para justificar la reducción de los plazos, no ofrecen una motivación que permita soportar consistentemente que ese plazo es el necesario para llevar a cabo las obligaciones de los concesionarios y permisionarios.

Por todo lo anterior, en caso de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinara emitir un nuevo Reglamento, deberá motivarlo teniendo en consideración la realización de un diagnóstico de factibilidad a partir de los propios datos con los que cuenta la autoridad responsable y que forman parte de la experiencia documentada del propio Instituto.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

El diagnóstico deberá contener los elementos necesarios para poder justificar la razonabilidad y factibilidad de la modificación de los plazos para transmitir los promocionales de los partidos políticos y autoridades electorales. De manera ejemplificativa, más no limitativa, a continuación se listan algunos de los datos que servirían de sustento en la elaboración del dictamen ordenado.

- Universo de promocionales que se han ordenado transmitir por cada proceso electoral.
- Cuántos partidos políticos participaron por elección (nacionales, locales, coaliciones)
- Cuántos concesionarios y permisionarios por elección fueron incluidos en los catálogos de transmisión para transmitir promocionales de partidos políticos y autoridades electorales.
- Cuántos concesionarios y permisionarios por elección se les ordenó bloquear promocionales de propaganda gubernamental.
- Cuántos promocionales se bajaron por elección atendiendo una orden de medidas cautelares.
- En qué tiempo se llevó a cabo el cambio de materiales por medidas cautelares.
- Cuántos promocionales por elección se ordenaron sustituir por los partidos políticos.
- En qué tiempo se llevó a cabo esa sustitución de materiales.
- Cuál fue el tiempo promedio máximo que se llevó a un concesionario y permisionario bajar o sustituir un

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

promocional (si fue sancionado, explicar por qué fue el retraso).

- Cuál fue el tiempo promedio mínimo que llevó a un concesionario o permisionario bajar o sustituir un promocional.
- Análisis sobre cuantitativo sobre el número de promocionales máximos que se podrían sustituir a los concesionarios y permisionarios, atendiendo a escenarios máximos y mínimos.

Los anteriores datos servirían al Instituto Federal Electoral para hacer un estudio de factibilidad en la reducción de los plazos, sin necesidad de allegarse de datos de externos. Los insumos antes referidos, constituyen una evidencia objetiva y certera pues son los que más se apegan a la realidad y podrían dar un escenario general de lo que podría esperarse para los procesos electorales siguientes, entre ellos el federal de dos mil doce.

Para lo anterior, el diagnóstico tendría que tomar en cuenta elementos como el número de promocionales que se avecinan para el próximo proceso electoral federal, el número de cargos a elegir, la participación de siete partidos políticos nacionales y partidos políticos con registro local, las complejidades del bloqueo, entre otros temas relevantes.

Al resultar fundados y suficientes para revocar el acuerdo controvertido, se torna innecesario el estudio de los restantes motivos de inconformidad, así como el pronunciamiento respecto de las pruebas ofrecidas por las partes.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

### **OCTAVO. Efectos de la Sentencia**

Una vez que se acreditó la violación al procedimiento de reforma del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, lo procedente es revocar el acuerdo CG194/2011, del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se reforma el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, en consecuencia, debe regir el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil ocho.

En este sentido quedan sin efecto todas aquellas disposiciones jurídicas y lineamientos que se hayan emitido con fundamento en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral que se ha determinado revocar en esta ejecutoria.

Para el caso de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral considere reformar o emitir un nuevo reglamento en materia de radio y televisión, deberá consultar a las organizaciones de concesionarios y permisionarios de radio y televisión, así como a especialistas en esa materia conforme al método que considere idóneo y sin que ello limite, restrinja o condicione el ejercicio de la facultad reglamentaria que tiene el Instituto Federal Electoral en materia de radio y televisión.

Para la emisión de la consulta se establecerá un plazo cierto y razonable y el desahogo de la consulta se deberá tomar en consideración al momento de que se emita el reglamento, o en su caso, se debe precisar el motivo por el cual no se toma en consideración.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

Por lo expuesto y fundado, se

### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO.** Se acumulan al SUP-RAP-146/2011, los demás recursos de apelación precisados en el proemio de esta sentencia, por ser el que se recibió primero en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior; en consecuencia, glósese copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia a los autos de los juicios acumulados.

**SEGUNDO.** Se sobresee en los recursos de apelación promovidos por Alejandro Solís Barrera y las sociedades anónimas de capital variable denominadas Radio XHZCN y Radio Informativa, por lo expuesto en el considerando tercero de esta ejecutoria.

**TERCERO.** Se revoca el acuerdo CG194/2011, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el veintisiete de junio de dos mil once, por el que se reformó el “Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral”, para los efectos precisados en el último considerando de esta sentencia.

Notifíquese **personalmente** a los actores en los domicilios señalados en autos para tales efectos; por correo electrónico, a la autoridad responsable, y por estrados a los demás interesados; lo anterior de conformidad con lo previsto en los artículos 26, apartado 3, 27, 28, 29, apartado 1 y 3, inciso b), y 93 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

Devuélvanse los documentos que correspondan y en su oportunidad archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado de los Magistrados María del Carmen Alanís Figueroa y Flavio Galván Rivera. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

### **MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

### **VOTO RAZONADO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA MARIA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA Y EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN IDENTIFICADOS CON LA CLAVE SUP-RAP-146/2011 Y ACUMULADOS.**

En primer lugar se debe señalar que si bien es cierto que el suscrito, Magistrado Flavio Galván Rivera, presentó el proyecto de sentencia en los términos en que fue aprobado por unanimidad de votos, de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, es importante precisar que ello se hizo en atención al criterio sostenido por la mayoría, en los aspectos que a continuación se precisan.

En concepto de los suscritos el deber de consulta del Instituto Federal Electoral a las organizaciones que agrupan y representan a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, en especial la Cámara de la Industria de Radio y Televisión, durante el procedimiento de elaboración o de reforma del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, también tiene su fundamento en la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, como se explica a continuación.

Tiene especial relevancia tomar en consideración que el sistema normativo de un Estado, entre ellos los Estados Unidos Mexicanos, constituyen una unidad, única e indivisible, integrada por la Constitución Política y los ordenamientos jurídicos que de ésta emanan, con independencia de su

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

naturaleza jurídica, título de identidad y ubicación en el sistema normativo, en atención a su jerarquía y ámbito de aplicación.

En otras palabras se puede aseverar que el sistema jurídico mexicano se integra, entre otros ordenamientos jurídicos, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; todas las leyes ordinarias que de ella emanan; los ordenamientos convencionales de Derecho Internacional, suscritos por el Presidente de la República y la ratificación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; la normativa reglamentaria; la normativa convencional de Derecho interno; los acuerdos y la jurisprudencia.

Por otra parte, todos sujetos de Derecho, Público, Privado y Social; gobernantes y gobernados, tienen el deber jurídico de observar una conducta adecuada al mencionado sistema normativo, siempre que su conducta se aadecue al supuesto normativo aplicable. Este deber jurídico no es sólo respecto de determinados ordenamientos jurídicos, sino de todo el sistema normativo, se conozcan o ignoren esos preceptos jurídicos en el particular; los ordenamientos jurídicos no son “parcelas” o porciones normativas dirigidas solamente a determinados sujetos, son generales precisamente porque están dirigidas a todos aquellos que se ubiquen en el supuesto normativo.

Cabe recordar al respecto el principio general de Derecho recogido en el artículo 21 del Código Civil Federal, al tenor siguiente:

**Artículo 21.-** *La ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento; pero los jueces teniendo en cuenta el notorio atraso intelectual de algunos individuos, su apartamiento de las*

## SUP-RAP-146/2011 y acumulados

*vías de comunicación o su miserable situación económica, podrán, si está de acuerdo el Ministerio Público, eximirlos de las sanciones en que hubieren incurrido por la falta de cumplimiento de la ley que ignoraban, o de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan; siempre que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público.*

Tiene especial relevancia recordar que las normas jurídicas son abstractas, generales e impersonales, que constituyen un sistema integral que otorga o reconoce derechos e impone deberes a todos los sujetos de Derecho, a fin de que ajusten su conducta a las disposiciones jurídicas vigentes, en un lugar y tiempo determinados.

Esto hace verdad el principio general de Derecho: *uno universum iure*, es decir, el Derecho es uno, único e indivisible. Toda división o clasificación del Derecho y de las leyes, así como de los demás ordenamientos jurídicos, es pragmática, obedece a la vida compleja de la sociedad contemporánea, pero no implica una auténtica división del Derecho y menos aún la ubicación de un sujeto de Derecho o de un grupo de sujetos de Derecho en un específico espacio jurídico, aislado, acotado o separado del resto del universo jurídico.

Por otra parte, en la actualidad, casi todas los ordenamientos jurídicos que integran el sistema normativo mexicano se identifican como “de orden público”, lo cual no es del todo desacertado porque, al final de cuentas todas tienen la finalidad es tutelar el interés general de la población, la vigencia del orden social y la prevalencia del Estado de Derecho.

Al respecto resulta ilustrativa la tesis de jurisprudencia sustentada por los Tribunales Colegiados de Circuito,

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

correspondiente a la Novena Época, identificada como tesis:

I.3o.C.926 C, cuyo texto es al tenor siguiente:

**ORDEN PÚBLICO. SU NOCIÓN Y CONTENIDO EN LA MATERIA CIVIL.** El campo civil como espacio en el que confluye y se regula la actividad privada de los particulares no es ajena a esa noción que constituye su límite a través de la norma, como la garantía de que no será obstaculizada esa actividad delimitada por la propia ley. Así se desprende del artículo 6o. del Código Civil para el Distrito Federal cuando dispone que la voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley, ni alterarla o modificarla, conforme a lo cual se le reconoce a la ley su carácter primario de fuente del derecho y como rectora del orden social, sobre la base inclusive de que, sólo pueden renunciarse los derechos privados que no afecten directamente al interés público, cuando la renuncia no perjudique derechos de tercero. Más aún, el mismo ordenamiento destaca como norma de resolución de conflictos, la fracción II del artículo 15 del mismo ordenamiento al indicar que no podrá aplicarse el derecho extranjero cuando las disposiciones de éste o el resultado de su aplicación sean contrarias a principios o instituciones fundamentales del orden público mexicano. La idea de autonomía individual viene determinada por dos dimensiones; la primera de ellas que atiende a la noción de interés público que se traduce en la existencia de leyes imperativas que, por su naturaleza, no pueden ser derogadas por los particulares porque defienden el interés de éstos así como del Estado y, la segunda, que se traduce en un mecanismo jurídico de aplicación jurisdiccional que se interesa por velar por el interés general limitando cualquier actividad privada que atente contra el mismo. De ese modo, puede diferenciarse a la norma imperativa de la norma de orden público, ya que mientras esta última siempre es imperativa, no toda norma imperativa es de orden público.

En este mismo orden de ideas, cabe señalar que el artículo 10 del citado Código Civil Federal establece que, contra la observancia de la ley no se puede alegar desuso, costumbre o práctica en contrario; asimismo, el numeral 6 del mismo ordenamiento civil dispone que “*la voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley, ni alterarla o modificarla*”, pero

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

lo mismo se puede decir de las autoridades, atento al principio de legalidad, ninguna autoridad puede actuar válidamente si no está facultada para ello y, para causar molestia a los particulares, debe emitir sus actos por escrito, debidamente fundados y motivados.

Ahora bien en nuestra opinión, en el caso que se resuelve, también tiene especial relevancia, por su aplicabilidad, la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, la cual es de orden público; al caso es aplicable lo previsto en los artículos 1, párrafo primero; 2, fracción I, 4, párrafos tercero y cuarto, y 7, fracciones I y II, de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, los cuales se transcriben para mayor claridad:

### **LEY DE CÁMARAS EMPRESARIALES Y SUS CONFEDERACIONES**

#### **Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y de observancia en todo el territorio nacional.**

Tiene por objeto normar la constitución y funcionamiento de las Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo y de las Cámaras de Industria, así como de las Confederaciones que las agrupan.

También tiene por objeto normar al Sistema de Información Empresarial Mexicano.

#### **Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:**

**I. Estado:** la sociedad mexicana que habita el territorio nacional y es regida por un gobierno conformado por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en un Estado de Derecho enmarcado por la Constitución General de la República y las Leyes que se derivan de ella.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

**Artículo 4.- Las Cámaras y sus Confederaciones son instituciones de interés público**, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidas conforme a lo dispuesto en esta Ley y para los fines que ella establece.

Las Cámaras estarán conformadas por Comerciantes o Industriales, según lo dispuesto en las fracciones III y IV del artículo 2; sus Confederaciones estarán conformadas sólo por Cámaras.

**Las Cámaras y sus Confederaciones representan, promueven y defienden** nacional e internacionalmente **las actividades de la industria**, el comercio, los servicios y el turismo y **colaboran con el gobierno** para lograr el crecimiento socioeconómico, así como la generación y distribución de la riqueza.

**Son órganos de consulta y colaboración del Estado. El gobierno deberá consultarlas en todos aquellos asuntos vinculados con las actividades que representan.**

La actividad de las Cámaras y sus Confederaciones será la propia de su objeto; no tendrán fines de lucro y se abstendrán de realizar actividades religiosas o partidistas.

### **Artículo 7.- Las Cámaras tendrán por objeto:**

**I. Representar, promover y defender los intereses generales** del comercio, los servicios, el turismo o **de la industria** según corresponda, como actividades generales de la economía nacional anteponiendo el interés público sobre el privado;

**II. Ser órgano de consulta y de colaboración de los tres niveles de gobierno, para el diseño, divulgación y ejecución de las políticas, programas e instrumentos para el fomento de la actividad económica nacional;**

De los artículos trasuntos se advierte que las Cámaras y sus Confederaciones son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio, además de ser órganos de consulta y colaboración obligatoria para el Estado.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

Por tanto, al ser las Cámaras de la Industria, el Comercio, los Servicios y el Turismo, órganos de consulta y colaboración de los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, para el diseño, divulgación y ejecución de las políticas, programas e instrumentos para el fomento de la actividad económica nacional, los órganos de gobierno tienen el deber jurídico ineludible, por disposición expresa de una ley de orden público, de consultarlas, en todos los asuntos vinculados con las actividades que representan.

Es oportuno señalar que durante el procedimiento legislativo, para la expedición de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, consideró pertinente modificar la minuta enviada por la Cámara de Diputados, que fue la de origen, para lo cual se adujo que uno de los aspectos de mayor relevancia, en la Ley, era precisamente el papel que desempeñan las Cámaras, como órganos de consulta, tal como dispone la fracción II del artículo 7, de la Ley; por tanto, se consideró pertinente modificar el texto del propuesto artículo 4, en su cuarto párrafo, que establecía: “*Son órganos de consulta y colaboración del Estado. El Gobierno las consultará en todos aquellos asuntos vinculados con las actividades que representan*”.

En la Cámara revisora se propuso modificar el texto del precepto y hacer categórico el deber jurídico de que las Cámaras en cita sean consultadas por los órganos de los tres niveles de gobierno, en los asuntos que estuvieran vinculados con las actividades que representan tales Cámaras, ello con la finalidad de reafirmar su carácter de órganos de consulta para

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

el gobierno. Por estas razones se arribó a la conclusión de incorporar el término “deberá”, como finalmente fue aprobado por el Congreso de la Unión.

Lo expuesto se puede consultar en el Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, correspondiente al dos de diciembre de dos mil cuatro, Legislatura LXI, año II, diario número 32 (treinta y dos), del primer periodo ordinario de sesiones.

Así, para los suscritos, la consulta de referencia, en los términos previstos en los artículos 1, párrafo primero; 2, fracción I; 4, párrafo cuarto, y 7, fracciones I y II, de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, implica un deber jurídico para todos los órganos de autoridad del Estado, en aquellos asuntos vinculados con las actividades que representan las Cámaras o Confederaciones correspondientes. El mencionado deber jurídico no es exclusivo de los órganos de autoridad, ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, sino incluso a los órganos con autonomía constitucional, por ser órganos de autoridad, como establece expresamente el artículo 41, párrafo segundo, base V, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el caso del Instituto Federal Electoral.

No es óbice a lo anterior que en el artículo 3, de la citada Ley de Cámaras se prevea que la aplicación de esa ley, para efectos administrativos, corresponde al poder ejecutivo federal a través de la Secretaría de Economía, lo anterior es así, porque la Ley Federal de Cámaras Nacionales y sus

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

confederaciones fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de enero de dos mil cinco, en tanto que las atribuciones que tiene el Instituto Federal Electoral, como autoridad y administrador único del tiempo del Estado en radio y televisión, en materia electoral, le fueron concedidas con motivo de la reforma constitucional de noviembre de dos mil siete, además de que el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fue expedido mediante Decreto Legislativo de once de diciembre de dos mil siete, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho, vigente a partir del día siguiente de su publicación.

En este sentido para este órgano jurisdiccional no es necesario que la aludida ley de cámaras prevea expresamente que corresponde su aplicación también al mencionado Instituto Federal Electoral, sino que deriva de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1, párrafo primero; 2, fracción I; 4, párrafo cuarto, y 7, fracciones I y II, de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, relacionados con el numerales 49, párrafo 7, y 53, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los cuales establecen lo siguiente:

### **Artículo 49**

7. El Consejo General se reunirá a más tardar el 20 de septiembre del año anterior al de la elección con las organizaciones que agrupen a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, para presentar las sugerencias de lineamientos generales aplicables a los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos. En su caso, los acuerdos a que se llegue serán formalizados por las partes y se harán del conocimiento público.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

### **Artículo 53**

1. La Junta General Ejecutiva someterá a la aprobación del Consejo General el reglamento de radio y televisión. Serán supletorias del presente Código, en lo que no se opongan, las leyes federales de la materia.

Por tanto, si en la Ley de Cámaras se establece un deber jurídico de consulta para los órganos de autoridad del Estado, en aquellos asuntos vinculados con las actividades que representan las Cámaras o Confederaciones correspondientes, es conforme a Derecho concluir que ese deber también es exigible a los órganos con autonomía constitucional, como es, en este caso, el Instituto Federal Electoral, órgano de autoridad que tiene a su cargo la función estatal de organizar las elecciones libres, auténticas y periódicas, indispensables para la renovación de los depositarios del Poder Ejecutivo y Legislativo Federal.

Por otra parte, es oportuno precisar que en la normativa citada no se establecen las formalidades que los órganos del Estado deben cumplir para desahogar el procedimiento de consulta ni los órganos especializados a los que se debe consultar; sin embargo, esa omisión o carencia, no impide al Instituto Federal Electoral diseñar el método que considere idóneo y razonable, a fin de determinar el procedimiento de consulta.

En este sentido, la autoridad administrativa electoral federal podrá, en forma enunciativa mas no limitativa, establecer que la consulta:

1. Sea por escrito.
2. Se señale la materia sobre la que, en el caso concreto, versa la consulta.

## **SUP-RAP-146/2011 y acumulados**

- 3.** Se aporten los elementos suficientes para que el órgano consultado esté en posibilidad real de dar respuesta a la consulta.
- 4.** Se conceda un plazo expreso, cierto y razonable, para dar respuesta a la consulta.
- 5.** La respuesta se dé por escrito, con los elementos adecuados, técnicos, científicos, prácticos y, en general, de hecho y de Derecho, para sustentarlo.
- 6.** El órgano de autoridad consultante debe tomar en consideración el contenido de la respuesta a la consulta, al momento de emitir el acto de autoridad que motivó la consulta o, en su caso, se debe precisar la motivación y fundamentación por la cual no se toma en consideración la respuesta dada por la Cámara o la organización consultada e inclusive a otras instituciones o personas, físicas y morales, que sean idóneas, por sus actividades, experiencia, conocimientos, atributos u otro motivo razonable para hacer la consulta.

Por lo expuesto y fundado, emitimos este voto razonado, al dictar sentencia en los recursos de apelación citados al rubro.

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**