

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:

No.	EXPEDIENTE RAP	RECURRENTE
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 Telecomunicaciones, 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

No.	EXPEDIENTE RAP	RECORRENTE
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 Xeo, 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 Xei, 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 Alvaro Gámez González
81.	249	Carlos de Jesús Quiñones Armendáriz

SUP-RAP-146/2011 y acumulados

No.	EXPEDIENTE 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

No.	EXPEDIENTE RAP	RECORRENTE
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 Armeria, 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 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 Álamo, 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	Fantasia 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

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 resultando 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,

C O N S I D E R A N D O :

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 controvierten 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 controvierten 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 resolutive 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 casual 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 Secretaria, 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, conculcatoria 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 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.

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 periodos 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 inconstitucionalidad, al tenor siguiente:

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 periodos 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 desarrollen 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 transcrita 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 mencionado apartado "A".

Bajo esa tesitura, 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 procedimental 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 competará, 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 desarrollen 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 competará, 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 desarrollen 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 periodos 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 periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos; atenderá las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinará, en su caso, las sanciones.

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 cualquier

SUP-RAP-146/2011 y acumulados

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 partidos políticos, el uso de sus prerrogativas constitucionales

SUP-RAP-146/2011 y acumulados

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 es una función estatal que se lleva a cabo por el Instituto

SUP-RAP-146/2011 y acumulados

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 mexicano, no se debe desconocer que los medios de

SUP-RAP-146/2011 y acumulados

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 irracionales 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 ejercitarla 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 procedimental 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 *“...aquél 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 pormenore 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.

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).

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 un 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 trasmitían 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 resolutive 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

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

**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 adecue 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