

**RECURSOS DE APELACIÓN Y JUICIO
PARA LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES
DEL CIUDADANO.**

**EXPEDIENTES: SUP-RAP-535, 536,
538, 543 Y 544, ASÍ COMO SUP-JDC
12633, TODOS DE 2011,
ACUMULADOS.**

**ACTORES: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y
OTROS.**

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

**MAGISTRADO PONENTE: PEDRO
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.**

**SECRETARIOS: ERNESTO CAMACHO
OCHOA, CLICERIO COELLO GARCÉS,
SERGIO DÁVILA CALDERÓN Y
AURORA ROJAS BONILLA.**

México, Distrito Federal, a doce de diciembre de dos mil once.

VISTOS, para resolver los autos de los expedientes al rubro citado, relativos a sendos recursos de apelación y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, presentados por los Partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Concesionarios de la emisora XEWM-AM de la emisora XEPOR-AM, y Javier González Rodríguez, respectivamente, para impugnar la reforma de diversos preceptos del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, aprobada en el Acuerdo CG 353/2011 emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria de veintisiete de octubre de dos mil once.

RESULTANDO:

De la narración de hechos que los recurrentes y el actor hacen en sus escritos de demandas, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

I. Antecedentes.

1. Expedición del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral. El once de agosto de dos mil ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, aprobado en sesión ordinaria de diez de julio de dos mil ocho, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

2. Reforma. En sesión extraordinaria de veintisiete de junio de dos mil once, 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, mismo que fue publicado el treinta de junio siguiente, en el Diario Oficial de la Federación.

II. Primeros recursos de apelación. En desacuerdo con dicha reforma, diversos concesionarios interpusieron el recurso de apelación 146/2011 y acumulados, mismo que fue resuelto por la Sala Superior el catorce de septiembre de dos mil once, en el sentido de revocar el acuerdo de veintisiete de junio, por el que se reformó el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

En el entendido de que, si el Consejo General del Instituto Federal Electoral consideraba reformar o emitir un nuevo reglamento en materia de radio y televisión, debería 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, sin que ello limitara, restringiera o condicionara el ejercicio de la facultad reglamentaria que tiene el Instituto Federal Electoral en materia de radio y televisión.

III. Procedimiento de la nueva reforma al reglamento.

1. Consulta. En atención a lo precisado en la ejecutoria mencionada, el veintinueve de septiembre siguiente, la Secretaria Ejecutiva del Instituto Federal Electoral notificó a los concesionarios, a las asociaciones que agrupan a concesionarios de radio y televisión, a participar en la consulta en torno a la nueva propuesta de reforma del Reglamento de Acceso a la Radio y Televisión en Materia Electoral, y publicó un desplegado en algunos diarios anunciando el inicio de la consulta pública.

Además, el treinta siguiente, se invitó a diversas instituciones educativas o de investigación vinculadas al tema, a participar en la consulta mencionada.

IV. Acto impugnado: reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral. El veintisiete de

octubre de dos mil once, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó la reforma de diversos preceptos del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, mediante Acuerdo CG 353/2011.

El tres de noviembre siguiente, se publicó el citado acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

V. Recursos de apelación y juicio ciudadano.

1. Presentación. Inconformes, el cuatro de noviembre, los Partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, el siete y ocho de noviembre, los concesionarios de las emisoras XEWM-AM y XEPOR-AM, y Javier González Rodríguez, presentaron respectivamente, sendos recursos de apelación 535, 536, 538, 543 y 544, así como el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 12633, todos de 2011, para impugnar la reforma de diversos preceptos del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

2. Terceros interesados. El cuatro de noviembre, la Cámara Nacional de la Industria en Radio y Televisión Azteca S. A. de C. V., respectivamente, comparecieron ante el Instituto Federal Electoral como terceros interesados en los recursos de apelación SUP-RAP-536/2011 y SUP-RAP-538/2011, promovido por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, respectivamente.

3. Sustanciación. Una vez en esta Sala Superior, los expedientes se turnaron a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, para los efectos establecidos en el artículo 19, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4. Escrito “*amicus curiare*”. El dieciséis de noviembre de este año, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, por conducto de su apoderado Miguel Orozco Gómez, presentó en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional, sendos escritos dirigidos a los expedientes SUP-RAP-543/2011 y SUP-RAP-544/2011, los escritos denominados *amicus curiare*, a fin de que este órgano jurisdiccional analizara diversas cuestiones relacionadas con los asuntos al rubro indicados.

5. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó los expedientes, admitió a trámite las demandas, y al estar sustanciado el asunto cerró la instrucción y los asuntos pasaron a sentencia.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tienen jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer de los presentes asuntos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción III y V de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos; 40, párrafo I, inciso b), 44, párrafo 1, inciso a), 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f) y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de diversos recursos de apelación y un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, presentados para impugnar un acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

SEGUNDO. Análisis del interés jurídico.

I. Improcedencia del SUP-JDC-12633/2011, promovido por Javier González Rodríguez, por falta de interés jurídico.

El órgano responsable hace valer la causa de improcedencia consistente en que al actor no le genera perjuicio o lesión alguna a su esfera jurídica el Reglamento impugnado. Esto porque considera que el impetrante al promover en su calidad de ciudadano, de los dispositivos reglamentarios combatidos, no se advierte argumento alguno tendente a manifestar lesión o agravio a un derecho personalísimo del enjuiciante.

Esta Sala Superior considera que, efectivamente, el juicio es improcedente, en términos del artículo 10, párrafo 1, de la Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por la falta de interés jurídico del promovente.

El artículo 10, párrafo 1, parte inicial, de la Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,

señala que los medios de impugnación en la materia serán improcedentes cuando los actos impugnados no afecten el interés jurídico del promovente.

El interés jurídico es la aptitud en que se encuentra aquella persona para promover un determinado medio de impugnación, cuando resienta un perjuicio derivado de un acto de autoridad o de un órgano partidario, que tenga por objeto privarlo de un derecho o imponer un deber y el cual se considera ilegal o inconstitucional.

De lo expresado se concluye que el interés jurídico es un presupuesto para que pueda constituirse válidamente la acción impugnativa.

En efecto, el interés jurídico procesal para promover un medio de impugnación se surte si en la demanda se aduce la infracción de algún derecho sustancial del actor y, a la vez, éste hace ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia, que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político-electoral violado.

En ese sentido, la apertura del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano se concreta a los

casos en que los actos o resoluciones de autoridad pueden producir una afectación individualizada, cierta, directa e inmediata en el contenido de sus derechos político-electorales de votar, ser votado o de asociación, entre otros; hipótesis en las que, además, la restitución en el goce de los derechos conculcados se pueda hacer efectiva mediante la anulación del acto combatido con el acogimiento de la cuestión concreta que se plantee en la demanda.

Al respecto, esta Sala Superior sostuvo el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia S3LJ07/2002, publicada en *la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 152-153, que dice:

"INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO.—*La esencia del artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral implica que, por regla general, el interés jurídico procesal se surte, si en la demandas se aduce la infracción de algún derecho sustancial de los actores y a la vez éste hace ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendiente a obtener el dictado de una sentencia, que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político-electoral violado. Si se satisface lo anterior, es claro que los actores tienen interés jurídico procesal para promover el medio de impugnación, lo cual conducirá a que se examine el mérito de la pretensión. Cuestión distinta es la demostración de la conculcación del derecho que se dice violado, lo que en todo caso corresponde al estudio del fondo del asunto.*

En el caso no se colma este presupuesto, en virtud de que no se advierte la posible violación de un derecho sustancial, que admitiría ser tutelado y restituido legalmente, ni el actor demuestra mediante algún argumento completo que se le afecta alguno de sus derechos político-electorales y que este medio de impugnación sea idóneo para hacer su restitución.

El actor controvierte el acuerdo CG353/2011, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que reforma el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

En la demanda del juicio ciudadano, el actor aduce que le causa perjuicio la reforma del Reglamento, puesto que los preceptos reformados se vinculan directamente con el derecho a la información de los ciudadanos, en su interdependencia con el derecho a votar.

Este órgano jurisdiccional advierte que el objeto del Reglamento impugnado es el establecer 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, a la administración de los tiempos destinados en dichos medios a los fines propios del Instituto Federal Electoral y los de otras autoridades electorales;

así como a las prohibiciones que en dichos ordenamientos se establecen en materia de radio y televisión.

De ahí que las normas del Reglamento impugnado no están vinculadas con la definición o alcance de alguno de los derechos políticos electorales del impetrante, sino que dado el objeto del Reglamento, las normas guardan relación con la instrumentación de las disposiciones constitucionales y legales relativas al ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos en materia de acceso a la radio y televisión, así como a la administración de los tiempos destinados en dichos medios, entre otros.

Por lo que se estima que si su objeto tiene relación con la instrumentación de las cuestiones a que se ha hecho referencia, es claro que la normativa impugnada no está vinculada con el derecho de ser votado, tal y como lo alega el actor, pues el simple hecho de manifestar que le causa perjuicio el acuerdo que reforma los preceptos jurídicos del Reglamento en cuestión es insuficiente para tener por acreditado dicho interés.

De lo anterior, esta Sala Superior advierte que en la especie, se actualiza el sobreseimiento en el juicio, de conformidad con el artículo 11, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En efecto, el numeral 11, párrafo 1, inciso c), de la ley adjetiva federal en la materia estatuye textualmente:

"...1. Procede el sobreseimiento cuando:

(...)

b) La autoridad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que quede totalmente sin materia el medio de impugnación respectivo antes de que se dicte resolución o sentencia. ...

c) Habiendo sido admitido el medio de impugnación correspondiente, aparezca o sobrevenga una causal de improcedencia en los términos de la presente ley, y, ...

De lo anterior, se desprende que procede el sobreseimiento cuando se haya admitido el juicio, pero, se advierta una causal de improcedencia, por lo que es indudable que el proceso ya no tiene objeto alguno por lo que es indispensable darlo por concluido sin entrar al fondo de las pretensiones sobre las que versa el litigio, al resultar ociosa y completamente innecesaria su continuación.

En tales condiciones, es evidente que en el caso se debe sobreseer en el juicio ciudadano, porque se actualizó la causa de improcedencia de mérito y el juicio ya había sido admitido.

Por ello, procede sobreseer en el juicio ciudadano SUP-JDC-12633/2011 promovido por Javier González Rodríguez, en contra del acuerdo CG353/2011, del Consejo General del

Instituto Federal Electoral por el que reforma el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

II. Interés jurídico de los partidos políticos. Los partidos políticos tienen interés jurídico para promover los presentes recursos de apelación.

Lo anterior, porque el recurso de apelación es el medio útil e idóneo para revocar un acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral en el que se reforman las normas del Reglamento de Acceso a la Radio y Televisión Materia Electoral, que puede generarles un perjuicio directo, ya que dicho recurso procede para impugnar los acuerdos del dicho órgano electoral administrativo y el artículo 41, párrafo segundo, base III, de la Constitución en relación con el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que los partidos son titulares de ese derecho, ante lo cual, evidentemente, se reconoce su interés para impugnar cualquier determinación que pudiera trascender en el alcance, forma de ejercer el mismo o en torno a los sujetos obligados a respetarlo, al margen de lo que se resuelva en el fondo.

Además, los partidos políticos nacionales son entidades de interés público que tienen entre sus funciones la de participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, y tienen legitimación preponderante para impugnar los actos o resoluciones de las autoridades electorales cuando consideren que no se ajustaron a los principios de constitucionalidad y

legalidad, máxime que se refieren a la definición de un reglamento cuyas reglas tendrán incidencia en el proceso electoral.

De ahí que los partidos políticos recurrentes tengan interés jurídico para interponer los presentes recursos de apelación.

III. Interés jurídico de los concesionarios. Al respecto se debe decir que 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 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 periodo 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.

Conforme a las disposiciones legales expuestas, las personas físicas o morales, concesionarias o permisionarias de alguna frecuencia de radio o televisión, no están previstas en el catálogo de sujetos de Derecho legitimados para promover el recurso de apelación electoral, ni aun en el supuesto de pretender impugnar una determinación de los órganos del Instituto Federal Electoral, en el ejercicio de sus facultades 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.

No obstante la omisión legislativa mencionada, a juicio de esta Sala Superior, las personas físicas o morales, concesionarias o permisionarias de alguna frecuencia de radio o televisión, sí están legitimadas para promover el aludido recurso de apelación, a fin de controvertir actos relativos al ejercicio de las atribuciones del Instituto Federal Electoral en materia de radio y televisión.

Para arribar a la conclusión precedente es necesario tener en mente que el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartados A

y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.

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 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:

**SUP-RAP-535/2011
Y ACUMULADOS.**

- 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, como obligaciones a cargo de los concesionarios y permisionarios de las frecuencias de radio y 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 frecuencias de radio y 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 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 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 disposición expresa que otorgue legitimación a las personas físicas y morales, concesionarias o permisionarias de alguna frecuencia de radio o 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, se les debe considerar investidas de tal legitimación.

Los presentes recursos de apelación fueron interpuestos por Francisco José Narvárez Rincón Concesionario de la emisora XEWM-AM, Michael Amado Meneses Olaya, Concesionario de

la emisora XEPOR-AM, en los que se inconforman en contra del Acuerdo CG 353/2011, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria de veintisiete de octubre de dos mil once, por el que se reformaron diversos preceptos del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, en especial, lo relativo a lo que se debe entender por “Permisionario privado sin fines de lucro”, así como lo previsto en los párrafos 2 y 3 del artículo 51, relativos a las pautas para este tipo de permisionarias.

De la lectura integral de sus respectivas demandas se advierte que, según su parecer, tales disposiciones les viola su garantía de igualdad consagrada en el artículo 1º de la Constitución General de la República, al permitir que la difusión de la publicidad oficial se convierta en una vía discrecional y restrictiva que produce un menoscabo en la protección del respeto a sus derechos como concesionarios.

Lo anterior, es una circunstancia suficiente para demostrar la existencia del interés jurídico de las inconformes y su legitimación para promover los recursos de apelación intentados.

TERCERO. Improcedencia del desistimiento del Partido Acción Nacional. El treinta y uno de octubre de dos mil once, se recibió en la Secretaría de Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, escrito signado por José Guillermo Bustamante Ruisánchez, en su carácter de representante propietario del

Partido Acción Nacional, en el cual manifiesta su intención de desistirse del recurso de apelación SUP-RAP-536/2011.

Esta Sala Superior considera que es improcedente el desistimiento del partido.

Es cierto que el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que para estar en aptitud de emitir resolución, respecto del fondo de un punto debatido, es indispensable que la parte agraviada ejerza la acción respectiva y solicite la solución de la controversia, esto es, que exprese de manera fehaciente su voluntad de someter a la autoridad jurisdiccional el conocimiento y resolución de un litigio, para que se repare una situación de hecho contraria a Derecho.

No obstante, si en cualquier etapa del proceso, antes de que se emita sentencia, el impugnante expresa su voluntad de desistir, en el recurso iniciado, esta expresión de voluntad, por regla general, provoca la imposibilidad jurídica de continuar con la instrucción o resolución del medio de impugnación, porque deja de existir la *litis*, y se imposibilita dictar sentencia, en cuanto al fondo de la controversia.

El desistimiento constituye un acto procesal, mediante el cual se manifiesta el propósito de abandonar una instancia o de no continuar una acción, la reclamación de un derecho o la realización de cualquier otro trámite de un procedimiento

iniciado, que presupone que la acción o el derecho respecto del cual se ejerce, es objeto de un interés individual, en el cual no se afecta más que los derechos y deberes de aquel sujeto de Derecho que toma la decisión de ceder, en su intención de obtener lo solicitado ante el órgano jurisdiccional, al haber presentado su demanda.

Esto es, para que el desistimiento pueda surtir sus efectos, es menester que exista la disponibilidad de la acción o el derecho respecto del cual el impugnante desiste, **lo que no sucede cuando se hacen valer acciones que persiguen el cumplimiento del principio de legalidad, o beneficios sociales bajo la tutela de intereses colectivos o difusos**, porque no son objeto del litigio los intereses individuales del demandante, sino que se trasciende este ámbito jurídico.

Al respecto, el artículo 84, fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹ establece que **no procede el desistimiento cuando el actor que promueva el medio de impugnación, sea un partido político, en defensa de intereses difusos o sociales.**

¹ **Artículo 84.-** El Magistrado Instructor que conozca del asunto propondrá a la Sala tener por no presentado un medio de impugnación, cuando no se haya dictado auto de admisión y siempre que se actualice alguno de los supuestos siguientes:

I. El actor se desista expresamente por escrito; sin que proceda el desistimiento cuando el actor que promueva el medio de impugnación, sea un partido político, en defensa de intereses difusos o sociales;

[...]

En el caso, el partido reclama la legalidad del acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el cual se reformó el Reglamento del Acceso a Radio

3 y Televisión en Materia Electoral, al respecto, el partido impugna los artículos 5, apartado 1, inciso c), fracción I, 40, apartado 3, 44, apartado 4, 46 y 64, apartado 1 y 4 del reglamento citado.

Lo anterior, por dos razones, la primera, porque considera que le generar un perjuicio directo, ya que dicho recurso procede para impugnar los acuerdos de dicho órgano electoral administrativo y el artículo 41, párrafo segundo, base III, de la Constitución en relación con el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que los partidos son titulares de ese derecho, ante lo cual, evidentemente, se reconoce su interés para impugnar cualquier determinación que pudiera trascender en el alcance, forma de ejercer el mismo o en torno a los sujetos obligados a respetarlo, al margen de lo que se resuelva en el fondo.

La segunda razón es que los partidos políticos nacionales son entidades de interés público que tienen entre sus funciones la de participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, y tienen legitimación preponderante para impugnar los actos o resoluciones de las autoridades electorales cuando consideren que no se ajustaron a los principios de constitucionalidad y legalidad, máxime que se

refieren a la definición un reglamento cuyas reglas tendrán incidencia en el proceso electoral.

De ahí que, se estime que el derecho que se involucra en el proceso no es exclusivo del partido impugnante, porque no se trata de un interés particular el que subyace en la controversia planteada, sino de un derecho colectivo que genera intereses difusos supra-individuales que afectan a una colectividad, respecto del cual se legitima a los partidos políticos solamente para promover las acciones procedentes para su defensa, pero de los cuales no se cuenta con autorización legal para disponerlos².

Por tanto, al advertirse que el partido actor impugna disposiciones reglamentarias que afectan tanto el interés directo como al difuso, se estima que el desistimiento es improcedente.

CUARTO. Conceptos de Agravio. Los impugnantes expresan lo siguiente:

A. El Partido Revolucionario Institucional, señala:

“DE LA INOBSERVANCIA A LOS PRINCIPIOS RECTORES EN MATERIA ELECTORAL.

Fuente del agravio:

El agravio se desprende del contenido del artículo 15, numeral 5 del Reglamento en cuestión, en relación con lo que establecen los artículos 41 de la Constitución Política de

² Criterio sostenido por esta Sala Superior, en las jurisprudencias identificadas con los rubros: "ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR" y "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES", visibles en la página web <http://portal.te.gob.mx/>

los Estados Unidos Mexicanos, así como 49, 57 y demás relativos y aplicables a las precampañas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en virtud de que en la reforma aprobada y que ahora se impugna establece modalidades de regulación para la difusión de las precampañas, creando un estado de incertidumbre respecto de los partidos políticos incluyendo a mi representado, que se aparta de los principios que por disposición constitucional y legal debe observar en sus actos la autoridad, amén de que en las reformas recientemente aprobadas al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, es de advertirse un trato injusto e incierto para con los partidos políticos, sus precandidatos y que en el caso particular de mi representado, ante la proximidad de los tiempos electorales e inicio de las precampañas, es necesaria la preparación de los procesos internos con anticipación para que en el momento en que éstos se desarrollen se puedan ejercer libremente y con apego a la norma las prerrogativas a que se tienen derecho por disposición constitucional y legal, por parte tanto de los partidos como de los precandidatos, en ese entendido se hará un análisis al respecto.

Disposiciones legales violadas:

Los artículos 41, base V, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el artículo 105, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que imponen al Instituto Federal Electoral la obligación de observar principios rectores entre otros el de **CERTEZA** y el de **LEGALIDAD**, al mismo tiempo, que todas las normas jurídicas deben ser igualitarias en su aplicación Concepto del agravio:

Concepto del agravio:

El primer párrafo de la base V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece textualmente lo siguiente:

“Artículo 41.”(Se transcribe).

Como se puede advertir de su simple lectura, el precepto constitucional citado determina cuál es la naturaleza, a quién corresponde el ejercicio y cuáles son los principios rectores inherentes a la organización de los comicios federales.

Por lo que hace a su naturaleza, el citado artículo define a la organización de las elecciones federales como una **función estatal**, es decir, como una tarea cuya realización se

encuentra reservada a favor del Estado dada la alta relevancia que tiene para todos los integrantes de la sociedad.

Respecto de su ejercicio, el artículo en comento precisa que el mismo corresponde a un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, 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 relación con sus principios, el citado dispositivo constitucional es claro al precisar que el ejercicio de la función estatal de organizar los comicios federales debe realizarse con estricto apego a los principios de **legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.**

En tal virtud, puede colegirse que el primer párrafo de la base V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos instituye los cimientos que sustentan el ejercicio de la función electoral y, en consecuencia, del desarrollo de las actividades que realice el Instituto Federal Electoral así como los órganos que lo integran.

Lo anterior resulta evidente si se considera que la aplicación reglamentaria del supuesto contenido por el primer párrafo de la base V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra contenida, entre otros, en lo dispuesto por el párrafo 2 del artículo 105 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que textualmente señala lo siguiente:

“Artículo 15.”(Se transcribe).

El citado artículo expresamente señala que los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad deben regir el desarrollo de todas las actividades que realice el Instituto Federal Electoral y, en consecuencia, los órganos que lo integran.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido el significado y alcance de los principios rectores de la materia electoral, de los que me permito invocar lo atinente a la certeza y legalidad y que han sido interpretados de la manera siguiente:

a) El principio de **certeza** consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los

participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas;

b) El principio de **legalidad** significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; y

c) En cuanto a la **independencia, imparcialidad y objetividad** en el presente asunto omitiré su estudio dado que considero no ameritan reclamación.

En cuanto a los principios enunciados, han sido sustentados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia identificada con el número de tesis P./J.144/2005, misma que se transcribe a continuación para mayor referencia, lo siguiente:

“FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.” (Se transcribe).

Una vez que se ha analizado lo concerniente a los principios que deben regir el actuar de las autoridades electorales cabe precisar, que esta reforma atenta también a la igualdad, principio que debe respetarse en todo acto de autoridad, al efecto me permito citar de manera ilustrativa algunos criterios jurisprudenciales que describen lo que debemos entender por igualdad.

“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.”(Se transcribe).

De igual forma debe ser considerado lo dispuesto por la primera sala en la presente tesis emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

“PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO.” (Se transcribe).

Así las cosas también es relevante considerar lo dispuesto en la tesis 2ª/J. 42/2010 Jurisprudencial emitida por la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que a la letra refiere:

“IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA”. (Se transcribe).

En ese sentido, podemos concluir que el Instituto Federal Electoral, así como todos los órganos que lo integran, se encuentran obligados a observar, en todos sus actos, los principios rectores de la función electoral y la igualdad en un trato de justicia hacia los destinatarios de la norma que ahora se impugna.

Una vez analizados los principios de obligada observancia por las autoridades electorales, habrá que explicar a esta H. Autoridad por qué es que se considera que en el acuerdo que se impugna y particularmente en el numeral 5 del artículo 15 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Material Electoral, la autoridad que ahora se señala como responsable se aleja de los principios de certeza, legalidad y de igualdad en los siguientes aspectos que me permito destacar:

FALTA DE CERTEZA.

La Autoridad responsable aprueba un reglamento, que en el numeral 5, del artículo 15 señala: (Se transcribe).

“Artículo 15.” (Se transcribe).

Se aprecia que la norma no da certeza a los destinatarios de la misma y genera dudas, porque desde el momento en que refiere **“precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido”** es de suponerse que al haber sido registrados los precandidatos, es obvio que los partidos han cumplido con las normas electorales para llevar a cabo el proceso de selección correspondiente, la autoridad ha validado dicho proceso, consecuentemente tienen el derecho de acceder a difundir en los tiempos a que tengan derecho los actos de precampaña de los precandidatos, entonces al enunciar en la parte inicial del apartado que se cuestiona que si **“por cualquier causa”** no se realizaran esos actos, esos tiempos serán destinados a la propaganda genérica del partido de que se trate.

La duda que afecta la certeza se genera al considerar que si un partido informa a la autoridad su proceso de selección de candidatos, la autoridad lo valida y se verifica el registro legal de precandidatos, es claro que éstos van a aprovechar todas

las condiciones y prerrogativas legales a que tengan derecho para difundir sus actos de precampaña y resulta innecesaria tal disposición, a no ser que se esté procurando desde esa disposición, conceder alguna atribución al Instituto, para que en perjuicio directo a los precandidatos se decida, en un momento dado, no concederles el acceso a los tiempos a que tengan derecho "**por cualquier causa**", asignando ese tiempo a propaganda genérica de los partidos, soslayando disposiciones constitucionales y legales como se verá en el siguiente apartado. Es pues, la anterior incertidumbre la que origina duda de la pretensión final de la facultad reglamentaria de la responsable.

Otro punto a destacar y que se presta a duda fundada lo es el tratamiento que el texto del numeral que se impugna, tiene en cuanto a "**precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido**", ya que como puede verse la responsable utiliza términos en plural, de donde se entiende que siempre deberá existir más de un precandidato debidamente registrado para poder acceder a esos tiempos, de lo contrario y aprovechando que "**por cualquier causa**", como pudiera ser la existencia de un solo precandidato, los tiempos a que éste tenga derecho le sean asignados al partido o coalición que lo vaya a postular, con lo que se conculcaría el derecho que tiene cada precandidato de acceder a los tiempos legales con actos de precampaña, conforme se establece en el artículo 41 de nuestra Carta Magna.

Para finalizar con la falta del presupuesto de la certeza, se considera que carece de ésta el numeral que por este medio se impugna en virtud de que en apariencia, subrayo, en apariencia, se trata de una norma permisiva, pero en su redacción tal parece que se tratara de una norma limitativa, restrictiva y cuasi prohibitiva de acceso a precandidatos únicos, lo que resulta en violaciones a la normativa y por tanto alejamiento al principio de legalidad como se verá a continuación:

EN CUANTO A LA ILEGALIDAD

El numeral 5 del artículo 15 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, es de considerarse contrario a lo que establecen normas jurídicas jerárquicamente superiores a él, tales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en función de lo siguiente:

**SUP-RAP-535/2011
Y ACUMULADOS.**

El artículo 41 de la Carta Magna, en su Base III, establece en el tema que nos ocupa que:

“Artículo 41.” (Se transcribe).

Se tiene entonces que durante el desarrollo de las precampañas los partidos políticos debemos disponer de un minuto por cada hora de transmisiones, que lógicamente es destinado para actos de precampaña por parte de los precandidatos.

Por otra parte y remitiéndonos al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se dispone:

“Artículo 49.” (Se transcribe).

De la lectura de los numerales 1 y 2 del artículo en cita se desprende que es un derecho de los partidos políticos y de los precandidatos el acceder a las prerrogativas de radio y televisión, consecuentemente si en el numeral del artículo que se impugna se establece que:

"Si por cualquier causa un partido político o coalición, sus militantes y precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido no realizan actos de precampaña electoral, los tiempos a que tengan derecho serán utilizados para la difusión de mensajes genéricos del partido político de que se trate."

Entonces, si se atiende a lo que se pretende establecer, los tiempos a que tengan derecho los precandidatos se permite o se puede destinar **“por cualquier causa”**, a propaganda genérica del partido político, esto es contrario al espíritu que el legislador pretendió al conceder a precandidatos tiempos en los medios electrónicos, de ahí que la nueva norma que se pretende aplicar en el presente proceso electoral es contraria a la legalidad pues al variar **“por cualquier causa”**, el acceso a ese derecho por parte de la autoridad, la amplitud de esa apreciación puede generar actos contrarios al código y reglamentariamente aceptados, de ahí que no es congruente el numeral 5 del artículo 15 del reglamento que se aprueba con disposiciones normativas superiores a un reglamento como lo son las leyes que de la propia Constitución emanan.

Otro punto a destacar, se obtiene de la lectura al artículo 57 del Código Federal que rige en materia electoral cuando ordena:

“Artículo 57.” (Se transcribe).

Del numeral del artículo que se transcribe se puede ver la intención del legislador de que cada partido decida libremente la asignación por tipo de precampaña de los tiempos que le correspondan y si en la norma reglamentaria se establece que: ***"los tiempos a que tengan derecho serán utilizados para la difusión de mensajes genéricos del partido político de que se trate"***, evidentemente se trastoca el imperativo de que cada partido decida libremente la asignación por tipo de precampaña de los mensajes y se interpreta como que será la autoridad administrativa electoral quien decidirá el uso final de los tiempos para precampaña, con lo que se contraviene de manera clara lo establecido en el Código comicial federal.

El crear de manera aparente atribuciones a la autoridad en donde no las hay y que éstas permitan al final, determinar si tiempos de precampañas son utilizados por los precandidatos o por los partidos en propaganda genérica, no es bajo ninguna óptica legal, por consiguiente se soslaya la legalidad en el acto de autoridad que se impugna y no se observa este principio de obligatoria observancia en materia electoral.

EN CUANTO A LA CARENTE IGUALDAD QUE ENTRAÑA EL NUMERAL 5 DEL ARTÍCULO 15 DEL REGLAMENTO.

Como ya se ha visto, tratando de evitar repeticiones inútiles y ociosas, la responsable en el punto del reglamento que por este medio se cuestiona, al referirse a precandidatos de un partido, utilizando vocablos en plural, da un trato desigual a aquéllos ciudadanos que en legítimo derecho a aspirar a una candidatura, se inscriban en los procesos internos de los partidos y resulten precandidatos únicos, dado que al establecer:

*"Si por cualquier causa un partido político o coalición, **sus militantes y precandidatos** a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido no realizan actos de precampaña electoral, los tiempos a que tengan derecho serán utilizados para la difusión de mensajes genéricos del partido político de que se trate."*

Se puede inferir que cuando exista un solo precandidato, por circunstancias ajenas a él y "**por cualquier causa**", el tiempo a que tenga derecho para dar a conocer su precampaña pase a formar parte de la propaganda genérica del partido por el que esté participando el precandidato, lo que deviene

SUP-RAP-535/2011 Y ACUMULADOS.

en un trato desigual respecto de aquellos precandidatos que siendo más de un participante en un proceso interno, sean registrados ante la autoridad electoral por otros partidos y que sí podrán acceder a tiempos en radio y televisión. Es, por sentido común, la igualdad el trato parejo y semejante en las mismas condiciones, por ello es que no se advierte que haya igualdad en una norma cuando a quienes participan solos en una precampaña puedan quedar excluidos de acceder a los medios electrónicos y cuando sean dos o más sí sea posible el ejercicio de esta prerrogativa, todo esto en perjuicio directo de un precandidato, razón suficiente como para que, con independencia de las ya esgrimidas, esta H. autoridad jurisdiccional deje sin efectos la parte que se impugna del reglamento referido.

De todo lo anterior, tenemos que en el acto que se impugna impera la falta de certeza, legalidad e igualdad y por tanto el apartamiento de la responsable de al menos dos principios de obligado acatamiento, independientemente de que como ya se ha visto, no es posible tratar de manera diferente a quienes participen como precandidatos únicos, en relación con precandidatos que participan en un proceso interno con varios aspirantes a una misma candidatura, de donde nace que los destinatarios de las normas que causan agravio no son tratados en igualdad.

Son pues, actos que definitivamente atentan a los principios rectores de la función electoral pues dejan, en lo que a mi representado respecta, en un estado de total incertidumbre en cuanto al contenido y pretensiones de ese apartado reglamentario y sobre todo que se duda que los mensajes que se entreguen al instituto por parte de los partidos políticos, entre ellos mi representado, vayan a significar, a juicio de la responsable, "**cualquier causa**", para transferir mensajes de precandidatos a propaganda genérica de los partidos políticos en detrimento del trato desigual que se da a los destinatarios de las normas reformadas.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Una vez que se han expresado por separado los conceptos de violación que esta representación considera que se ocasionan con la reforma al Reglamento de mérito, y para concluir he de reiterar que:

- Se afecta la certeza cuando no se conoce el significado real de "**por cualquier causa**";

- Se afecta la certeza cuando no se sabe quién va a decidir asignarle a los partidos los tiempos cuando "**por cualquier causa**" no sean utilizados por los precandidatos;
- Se afecta la certeza cuando no se sabe si el destinatario de esa norma lo es un precandidato que participa sólo en un proceso interno del que medió una convocatoria y por ello no podrá acceder a un derecho legalmente establecido;
- Se afecta la legalidad cuando una norma de menor rango pretende establecer circunstancias contrarias a las que ya están establecidas en otra norma superior;
- Se afecta la igualdad cuando se infiere por la misma falta de certeza que un precandidato que participe sólo, tiene menos derechos que aquellos ciudadanos que participan en la contienda por una misma candidatura en un proceso al interior de un partido; y
- Por todo lo anterior, se afecta a mi representado cuando se pretende aplicar una norma que no fue objeto de un análisis profundo y prolijo en cuanto a las consecuencias que puede traer.

En resumen una norma con los defectos que se han enumerado no puede, bajo ninguna condición ser aplicada, so pena de violentar el derecho o prerrogativa de acceso a radio y televisión y perjudicar al Partido Revolucionario Institucional y a los demás partidos, así como a los destinatarios directos de las normas que ahora se pretende aplicar siendo éstos los precandidatos."

B. El Partido Acción Nacional afirma que:

"PRIMERO

Fuente del Agravio.- La fuente del Agravio que menoscaba a mi representado lo es el artículo 5 numeral 1 inciso c) del "**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE REFORMA EL REGLAMENTO DE ACCESO A RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL**" identificado con el número CG353/2011.

Artículos Constitucionales y Legales violados.- Los artículos 1 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los artículos 170 numeral

1 y 357 numeral 11 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Concepto de Agravio.-

El artículo 5 numeral 1 inciso c) del Reglamento establece:

“Artículo 5 (Se transcribe)

[...]

Al respecto es importante señalar que dicho artículo se encuentra incompleto ya que debe tomar en cuenta lo que establece el artículo 170 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que a la letra establece:

“Artículo 170 (Se transcribe)

[...]

Lo anterior, de una interpretación armónica sistemática y funcional de dicha disposición, con lo preceptuado en el artículo 357 numeral 11 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 7 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral, en relación con la siguiente jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

“PLAZOS PARA LA PRESENTACIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. CÓMO DEBE COMPUTARSE CUANDO SE ENCUENTRAN ESTABLECIDOS EN DÍAS.” (Se transcribe).

La tesis anterior es de aplicación *mutatis mutandi* para determinar que cuando la legislación electoral atinente, señale expresamente el concepto "día o días" se debe entender que se refiere a días completos, sin contemplar cualquier fracción de día, en tal virtud, para los efectos jurídicos procesales correspondientes; el apuntado término, debe entenderse al concepto que comúnmente se tiene del vocablo "día" mientras que por su parte el Código y la ley habilitan todos los días durante el proceso electoral, por lo que se incluyen sábados, domingos y días festivos para computar plazos para las notificaciones y demás actuaciones.

De lo anterior que se concluya que el artículo 5 numeral 1 inciso c) del Reglamento se encuentra incompleto, al no incluir la previsión relativa al cómputo de plazos durante proceso electoral, misma que es de orden público y

observancia general para todos los sujetos regulados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos de lo dispuesto en el artículo 1° del mismo ordenamiento.

Ello en atención a que no se debe distinguir a ningún sujeto obligado cuando se le apliquen las normas electorales, se debe incluir a los partidos políticos, ciudadanos, permisionarios y concesionarios, etc. y a TODOS ellos sin distinción se les debe de aplicar el código comicial federal específicamente la disposición que señala que todos los días y horas son hábiles durante el proceso electoral federal para efectos de las notificaciones, ya que actuar de otra manera vulnera el principio de igualdad ante la ley.

El derecho fundamental de igualdad se encuentra previsto en el artículo 1 de la Constitución General de la República y, en la actualidad, se puede afirmar que, en términos generales, se manifiesta en dos planos: en la aplicación y en la formulación del derecho. En la primera, que es la que sirve de base para este argumento, supone un mando de vinculación a las autoridades para no diferenciar o equiparar, en sus relaciones, a supuestos de hecho de forma arbitraria.

Para determinar la aplicación de este principio, debe tenerse en cuenta que se concreta en cuatro mandatos correlativos: a. Trato idéntico a destinatarios ubicados en circunstancias idénticas, b. Trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no compartan ningún elemento común, c. Trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las primeras sean más relevantes que las segundas (trato igual a pesar de la diferencia), d. Trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso, las diferencias sean más relevantes que las similitudes (trato diferente a pesar de la similitud).

La determinación del principio de igualdad se efectúa mediante la concreción y la fundamentación de una norma para cada caso, de acuerdo con sus circunstancias específicas. Como resultado de dicho ejercicio, el tribunal establecerá si un determinado trato diferente está prohibido, ordenado o permitido, a través del empleo de criterios de racionalidad que permitan justificar cada decisión.

A este procedimiento argumentativo se le ha denominado *juicio de igualdad*, el cual, en términos generales, se puede entender como el ejercicio que realizan los tribunales con

competencia constitucional, a partir del cual concretan una norma para la solución de un caso, con la finalidad de hacer compatibles dos o más principios que se hallen en tensión o conflicto.

Es de hacer notar que el propio Consejo General ha reconocido la interpretación que se ha expuesto en este agravio específicamente en el acuerdo CG325/2011 denominado "**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR EL QUE SE ESTABLECE EL PERÍODO DE PRECAMPAÑAS, ASÍ COMO DIVERSOS CRITERIOS Y PLAZOS DE PROCEDIMIENTOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS**"; cuyo punto de acuerdo OCTAVO señala lo siguiente:

OCTAVO. *Las precampañas electorales darán inicio el día 18 de diciembre del año 2011.*

Dicho día es domingo, por lo que las transmisiones de los promocionales de precampaña deberán realizarse ese día considerándolo como "hábil", ya que interpretar lo contrario causaría un menoscabo a los partidos políticos quienes tendrían que esperar al domingo 19 para que los permisionarios, concesionarios y en general los medios de comunicación difundan los promocionales.

Por todo lo anterior se concluye que a la redacción del artículo impugnado se le debe hacer la aclaración pertinente que no dé lugar a interpretaciones o aplicaciones especiales contrarias al Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales para quedar de la siguiente manera:

"Artículo 5 (Se transcribe)

[...]

SEGUNDO

Fuente del Agravio.- La fuente del Agravio que menoscaba a mi representado lo es el artículo 40 numeral 3 del "**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE REFORMA EL REGLAMENTO DE ACCESO A RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL**" identificado con el número CG353/2011.

Artículos Constitucionales y Legales violados.- Los artículos 1, 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Concepto de Agravio.-

El artículo 40 numeral 3 del Reglamento establece:

“Artículo 40 (Se transcribe)

[...]

Relacionado con la disposición anterior, en los considerandos del Acuerdo que por esta vía se impugna se justificó la diferenciación de plazos en los argumentos siguientes:

67. Que del análisis y sistematización de las consultas realizadas por el Instituto Federal Electoral, se considera que el proyecto de modificación al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, presentado en términos de los antecedentes de este documento, por la Junta General Ejecutiva, debe ser modificado a efecto de que los plazos de entrega de órdenes de transmisión y materiales queden de la siguiente forma:

- a) Se propone mantener el plazo antes señalado para el caso de periodos ordinarios.*
- b) Desde el inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, se propone **reducir de cinco a tres 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**, señalando que en el caso de que el concesionario o permisionario tenga su domicilio legal en una localidad distinta aquella en que operen las emisoras respectivas, contará con **un día natural adicional** para iniciar las transmisiones.*

68. Que en este orden de ideas, en el Dictamen de Factibilidad elaborado para efectos de determinar la procedencia del proyecto de reforma que se analiza, se exponen de manera exhaustiva las cifras relacionadas con la administración de tiempos de radio y televisión desde 2008 a la fecha, mismas que se vinculan con la generación de pautados, distribución de materiales, así como la transmisión de promocionales en las emisoras de todo el país, información que contrastada con el análisis a las respuestas de la consulta realizada por el Instituto Federal Electoral, permitió concluir que existe la posibilidad de cumplir con el nuevo plazo propuesto.

**SUP-RAP-535/2011
Y ACUMULADOS.**

69. *Que el Dictamen de Factibilidad referido concluye que es posible afirmar que la reducción de plazo a 3 días es posible, no obstante la diversidad de procesos operativos y de dispositivos tecnológicos usados por los concesionarios y permisionarios del país, que van desde la ingesta en minidiscos (tecnología de tres generaciones anteriores) hasta la alta definición y operación de distintas emisoras a escala nacional, como se reflejó en la consulta.*

70. *Que el diagnóstico incluye evidencia objetiva que refleja cuál ha sido la experiencia del Instituto en las elecciones que ha llevado a cabo bajo en nuevo modelo de comunicación político electoral en radio y televisión, en el Dictamen de Factibilidad se explican 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, concluyendo que la reducción de plazos para realizar la sustitución de materiales (de 5 a 3 tres días) es posible y, virtud de la consulta pública a los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión, puede afirmarse también que estos plazos mantienen una relación favorable con las respuestas de dichos medios de comunicación.*

71. *Que el Dictamen de Factibilidad reconoce que existen casos concretos cuya acumulación de materiales notificados, producto de entregas en domicilio distinto al de la localización de las estaciones de concesionarios y/o permisionarios que efectivamente transmiten, implica una administración de los mismos de una cantidad significativamente mayor al de una concesionaria y/o permisionaria en particular. Por ejemplo, hay casos en los que durante el primer semestre de 2010 recibieron casi 2,000 materiales. De lo anterior, se concluye la procedencia de un plazo mayor a la regla general (3 días hábiles) con al menos 1 día adicional, para estos casos específicos.*

De la lectura tanto del artículo impugnado como de las consideraciones establecidas para justificarlo, se advierte tanto una indebida fundamentación y motivación del precepto impugnado, como la violación al principio de igualdad ante la ley, al establecer un trato diferenciado entre sujetos regulados iguales, que son los permisionarios y concesionarios, basado en un elemento de diferencia que no deriva de una exigencia normativa, sino de su forma de operación, por razones de índole comercial o empresarial.

Al respecto, de los considerandos transcritos, así como del dictamen de factibilidad elaborado por la autoridad, se desprende claramente que la motivación de la autoridad para establecer una regulación diferenciada entre sujetos de derecho iguales, se reduce a que "existen casos concretos cuya acumulación de materiales notificados, producto de entregas en domicilio distinto al de la localización de las estaciones de concesionarios y/o permisionarios que efectivamente transmiten, implica una administración de los mismos de una cantidad significativamente mayor al de una concesionaria y/o permisionaria en particular."

En relación con lo anterior, resulta relevante destacar que en el dictamen de factibilidad realizado no se establece alguna imposibilidad técnica o material del Instituto Federal Electoral, para entregar los materiales directamente en el domicilio donde operan las estaciones y canales en que efectivamente se transmite la señal; la entrega se realiza en el domicilio legal del concesionario o permisionario, por razones de índole jurídica, pero la determinación de la ubicación de éste no está prevista en la norma, sino que depende exclusivamente de la voluntad del sujeto regulado, de la que no puede depender el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales en la materia.

En el mismo orden de ideas, en el dictamen de factibilidad y en los considerandos referidos se establece que los concesionarios y permisionarios que se ubican en el supuesto de excepción de la norma reciben un número significativamente mayor de materiales, al de una concesionaria y/o permisionaria en particular; sin embargo, es indispensable precisar que la acumulación de materiales deriva precisamente de la acumulación de títulos de concesión o permiso por parte de determinados concesionarios y permisionarios.

Es decir, derivado de que todos los concesionarios y permisionarios están obligados a poner a disposición del Estado el mismo tiempo, la única razón por la que un concesionario o permisionario recibiría un número significativamente mayor de materiales que otro sería porque administra en un mismo domicilio legal las obligaciones derivadas de más de un título de concesión o permiso, ya sea porque acumula la titularidad de diversos títulos de concesión o permiso, o por un contrato mercantil de administración con algún otro concesionario o permisionario. Sea cual fuere de estas dos razones, ni la acumulación de títulos de concesión, ni un contrato mercantil de

**SUP-RAP-535/2011
Y ACUMULADOS.**

administración son razones válidas para crear una excepción a la norma.

El derecho fundamental de igualdad se encuentra previsto en el artículo 1 de la Constitución General de la República y, en la actualidad, se puede afirmar que, en términos generales, se manifiesta en dos planos: en la aplicación y en la formulación del derecho. En la primera, que es la que sirve de base para este argumento, supone un mando de vinculación a las autoridades para no diferenciar o equiparar, en sus relaciones, a supuestos de hecho de forma arbitraria.

Para determinar la aplicación de este principio, debe tenerse en cuenta que se concreta en cuatro mandatos correlativos: a. Trato idéntico a destinatarios ubicados en circunstancias idénticas, b. Trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no compartan ningún elemento común, c. Trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las primeras sean más relevantes que las segundas (trato igual a pesar de la diferencia), d. Trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso, las diferencias sean más relevantes que las similitudes (trato diferente a pesar de la similitud).

La determinación del principio de igualdad se efectúa mediante la concreción y la fundamentación de una norma para cada caso, de acuerdo con sus circunstancias específicas. Como resultado de dicho ejercicio, el tribunal establecerá si un determinado trato diferente está prohibido, ordenado o permitido, a través del empleo de criterios de racionalidad que permitan justificar cada decisión.

A este procedimiento argumentativo se le ha denominado *juicio de igualdad*, el cual, en términos generales, se puede entender como el ejercicio que realizan los tribunales con competencia constitucional, a partir del cual concretan una norma para la solución de un caso, con la finalidad de hacer compatibles dos o más principios que se hallen en tensión o conflicto.

El principio de proporcionalidad constituye un criterio para la labor de concreción del principio de igualdad, sobre bases sólidas con pretensiones de objetividad. A grandes rasgos, el escrutinio fundado en este criterio estriba en que todo acto de autoridad, que restrinja el alcance de un derecho o principio fundamental, lo haga en la medida estrictamente indispensable para alcanzar un fin constitucionalmente lícito.

Se trata de un criterio para determinar si la intervención de un poder público es racionalmente aceptable.

La jurisprudencia alemana sobre el principio de proporcionalidad ha sido la más prolija y, entre los académicos, quizás sea Robert Alexy quien la haya analizado con mayor profundidad. Según este autor, el escrutinio que deriva de la aplicación del principio de proporcionalidad implica la realización de un conjunto articulado y escalonado de tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. A partir de este proceso sucesivo y escalonado, el Tribunal Constitucional debe, en primer lugar, verificar que la medida enjuiciada sea idónea. Si cumple con esa exigencia, debe someterse al análisis de necesidad y, si también supera ese examen, debe analizarse a partir de un escrutinio de proporcionalidad en sentido estricto. En caso de que la medida no supere alguna de las exigencias apuntadas debe considerarse inconstitucional. Es importante explicar cada uno de estos pasos.

La articulación del principio de proporcionalidad, en los términos definidos por Alexy, ha sido adoptada por la SCJN, por lo que constituye un referente útil para la exposición del presente agravio. El máximo tribunal del país, realiza un escrutinio a través de tres subprincipios, que derivan del principio de proporcionalidad: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, lo cual, como se dijo, se identifica con la teoría del principio de proporcionalidad, utilizado por Tribunales constitucionales europeos, y que ha sido ampliamente estudiado por Robert Alexy.

En ese tenor, y derivado de que la condición de diferencia que presentan los concesionarios y permisionarios que se ubican en el supuesto de excepción deriva ya sea de una acumulación de títulos de concesión o permiso, o de un contrato mercantil de administración, se advierte que no hay razón alguna para que la excepción derivada del domicilio legal fuera de la entidad se apegue a los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad que comprenden la igualdad ante la ley.

Además, como se señaló, la determinación del plazo diferenciado carece de debida fundamentación y motivación, puesto que la autoridad no establece razones detalladas y suficientes para justificar el otorgamiento de dicha excepción.

Por lo anterior es que se advierte que se debe eliminar la referida excepción de otorgar un día natural más a ciertos

permisionarios y concesionarios en el plazo para transmitir los promocionales de los partidos políticos ya que ello impide el ejercicio y disfrute pleno de la prerrogativa o el derecho de acceso al radio y televisión.

TERCERO.

Fuente del Agravio.- La fuente del Agravio que menoscaba a mi representado lo es el artículo 44 numeral 4 del **"ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE REFORMA EL REGLAMENTO DE ACCESO A RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL"** identificado con el número CG353/2011.

Artículos Constitucionales y Legales violados.- Los artículos 1, 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Concepto de Agravio.-

El artículo 44 numeral 4 del Reglamento establece:

"Artículo 44 (Se transcribe)

[...]

De la lectura de este precepto se advierte que, contrario a lo dispuesto expresamente en el artículo 41 constitucional y los correlativos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la norma reglamentaria impugnada posibilita una interpretación subjetiva respecto de la elaboración de los Catálogos de emisoras de radio y canales de televisión que deberán transmitir los promocionales en los procesos locales, toda vez que se otorga la facultad arbitraria al Comité de Radio y Televisión para que determine el número suficiente de emisoras que garanticen la efectividad, en contravención a los principios de certeza y legalidad que deben regir todas las actuaciones de la autoridad responsable.

Es importante destacar que en el Reglamento aprobado el 27 de junio de 2011, que posteriormente fue revocado por esa Sala Superior, en los términos precisados en el capítulo de Hechos del presente escrito, se dio un gran avance al respecto, ya que en artículo 44 de aquel Reglamento se estableció puntualmente que:

*"TODOS los concesionarios y permisionarios que estén domiciliados en la entidad federativa de que se trate estarán, **por ese solo hecho**, obligados a transmitir las pautas para la difusión de los promocionales de partidos políticos y autoridades electorales que les sean notificadas".*

Es decir, en cumplimiento a los principios de certeza y legalidad a que está obligada la autoridad responsable en el ejercicio de sus funciones, en aquella ocasión previo puntualmente la obligación que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen respecto de "cada estación de cada estación de radio y canal de televisión".

Sin embargo, al aprobar el artículo 44 del Reglamento que por esta vía se impugna, se dotó al Comité de Radio y Televisión de un margen discrecional de actuación, para determinar cuáles de cada una de las estaciones de radio y canales de televisión del país, tendrían la obligación de cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales en materia electoral, respecto de las elecciones que se celebran en la entidad federativa a la que dan cobertura.

Por otra parte, el Reglamento que en este acto se impugna establece de manera ambigua que *"en su caso, concesionarios y permisionarios de otra entidad federativa cuya señal llegue a aquella donde se lleve a cabo el proceso electoral respectivo"* sin que se pueda definir con claridad cuando se actualizaría ese supuesto, en comparación con el Reglamento aprobado el 27 de junio pasado que establecía todo un numeral o párrafo en el que señalaba de manera específica que:

"En caso de que las emisoras que transmitan desde una entidad federativas en la que se celebre un proceso electoral local no tengan cobertura en determinada región de la misma, o que el número de emisoras sea insuficiente para cumplir con los fines de efectividad, de ya cobertura, se podrá utilizar la señal que emitan concesionarios y permisionarios de otra entidad federativa cuya señal llegue a dicha zona "

Al respecto, si bien derivado de lo resuelto por esa H. Sala Superior en el SUP-RAP-146/2011 y acumulados, la autoridad responsable no estaba obligada a aprobar un Reglamento en los mismos términos del Reglamento revocado, sí tenía la obligación de que las disposiciones que aprobara generaran certeza entre los sujetos regulados, y

**SUP-RAP-535/2011
Y ACUMULADOS.**

cumplieran con los principios de legalidad, subsidiariedad y no regresividad de la norma.

En este sentido, resulta importante precisar que la redacción del artículo 44 del Reglamento aprobado el 27 de junio de 2011 obedeció a los precedentes, y criterios adoptados por el Instituto Federal Electoral en la determinación de los catálogos aprobados este año para las elecciones locales que se celebraron, específicamente a partir de lo resuelto y confirmado en el catálogo de emisoras para dar cobertura a los comicios celebrados en el estado de Coahuila:

A modo de antecedente, basta recordar que luego de aprobada la reforma constitucional y legal en materia electoral, algunos concesionarios argumentaron que sus concesiones operaban como una "red nacional"; es decir, que su forma de operar no les permitía "bloquear" o insertar mensajes locales en algunas de sus emisoras, por lo que sólo podían "repetir" la señal que recibían. Derivado de ello, hasta noviembre de 2010, en las determinaciones de los catálogos que debían dar cobertura a elecciones locales, se eximió a las concesionarias que "no bloqueaban" de cumplir con sus obligaciones a nivel local, omitiendo su inclusión en los catálogos correspondientes, generándoles con ello un régimen de excepción.

El 17 de Noviembre de 2010 al aprobar el acuerdo ACRT/041/2010 mediante el cual se determinó los canales de televisión y estaciones de radio que darían cobertura a la elección que se celebraría en el Estado de Coahuila, el Comité de Radio y Televisión del IFE, estableció que no habría régimen de excepción en ningún canal de televisión que no tuviera capacidad técnica de bloqueo, y por tanto, todos estarían obligados a la transmisión de promocionales de partidos políticos y autoridades durante el proceso electoral en Coahuila.

Los argumentos esgrimidos por el Comité de Radio y TV del IFE, fueron en esencia, los siguientes:

- *No está previsto en la normatividad referente a radio y televisión, el término "estación bloqueadora".*
- *Las estaciones principales de televisión que retransmiten programas o contenidos parciales de las radiodifusoras nacionales, deben cumplir con la obligación de transmitir los materiales que la autoridad competente le solicite en forma oportuna.*
- *Una exención de obligaciones como la incapacidad de bloqueo, que no se encuentra prevista en la ley, viola el*

principio de igualdad. Las emisoras que según su dicho, no cuentan con capacidad de bloqueo, contarán con un plazo que no exceda al día que da inicio de las campañas en el Estado de Coahuila, para que cuenten con los elementos técnicos que les permitan transmitir los promocionales pautados para la etapa de campañas en la citada Entidad.

Inconforme con lo anterior se promovieron recursos de apelación por parte de Televisión Azteca, S.A. de C.V., Televimex, S.A. de C.V. y Radio Televisora de México Norte S.A. de C.V. a los cuales se les asignó el número de expediente SUP-RAP-204/2010 y su acumulado SUP-RAP-205/2010.

En la sentencia, esa H. Sala Superior confirmó el acuerdo del Comité de Radio y Televisión y reiteró la plena vigencia de la jurisprudencia 21/2010, con rubro: **“RADIO Y TELEVISIÓN. LOS CONCESIONARIOS Y PERMISIONARIOS DEBEN DIFUNDIR LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES, CON INDEPENDENCIA DEL TIPO DE PROGRAMACIÓN Y LA FORMA EN QUE LA TRANSMITAN.”** (Se transcribe).

Derivado del criterio anteriormente mencionado el Comité aprobó los Catálogos para las elecciones de Nayarit, Hidalgo y Estado de México, destacando en el caso de esta última el consenso de los Partidos Políticos y la votación unánime, acuerdo que fue confirmado en la sentencia de la Sala Superior SUP-RAP-037/2011 y su acumulado quedando el acuerdo ratificado por el Comité en sesión de fecha 29 de abril de 2011.

Por todo lo expuesto es que con el propósito de garantizar los principios de legalidad, subsidiariedad y no regresividad de la norma, así como los derechos a la igualdad ante la ley y a la información de la ciudadanía, se propone retomar la redacción del Reglamento aprobado el 27 de junio de 2011, con la finalidad de crear certeza de que se va a cumplir con lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 55, 57, 58 62, 64, 65 y 66 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior, pues de omitirse la inclusión de alguna estación de radio o canal de televisión en algún catálogo que aprobara la autoridad responsable, asimismo se trasgrediría el derecho a la igualdad ante la ley, que ha sido desarrollado en apartados diversos del presente escrito, y que se retoma como si a la letra se insertara, en obvio de inútiles

**SUP-RAP-535/2011
Y ACUMULADOS.**

repeticiones, puesto que se estaría generando un régimen de excepción injustificado, en perjuicio del cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales impuestas a cada estación de radio y canal de televisión, el ejercicio y disfrute pleno de la prerrogativa o el derecho de acceso al radio y televisión, y el derecho a la información de la ciudadanía.

Lo anterior, en virtud que los partidos políticos nacionales, como el que represento, estarían imposibilitados a establecer estrategias de comunicación política focalizada a una determinada región o entidad, lo que conlleva tanto una afectación al ejercicio efectivo de su prerrogativa, como al derecho a la información de la ciudadanía.

Sirve para robustecer lo anterior los siguientes criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

“RADIO Y TELEVISIÓN LOS CONCESIONARIOS Y PERMISIONARIOS DEBEN DIFUNDIR LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES, CON INDEPENDENCIA DEL TIPO DE PROGRAMACIÓN Y LA FORMA EN QUE LA TRANSMITAN”. (Se transcribe).

“RADIO Y TELEVISIÓN. LAS SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE LAS PAUTAS DE TRANSMISIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL SON POR CADA EMISORA”. (Se transcribe).

CUARTO.

Fuente del Agravio.- La fuente del Agravio que menoscaba a mi representado lo es el artículo 46 del **"ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE REFORMA EL REGLAMENTO DE ACCESO A RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL"** identificado con el número CG353/2011.

Artículos Constitucionales y Legales violados.- Los artículos 1, 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Concepto de Agravio.-

El artículo 46 del Reglamento que en este momento se apela señala lo siguiente:

“Artículo 46 (Se transcribe).

[...]

El precepto anterior se relaciona con la definición contenida en el artículo 5 numeral 1 inciso c) fracción I, que define a las afiliadas de concesionarios y permisionarios como aquellas que mediante un contrato de representación o cualquier otro medio, es autorizada para transmitir la totalidad o parte de la programación, sin cortes comerciales por un horario determinado y para una zona específica.

Dicha definición, que por cierto no está reconocida por la COFETEL, según consta en las actuaciones que obran agregadas al expediente relativo al SUP-RAP-204/2010 y acumulados, y que contempla el Reglamento vigente desde 2008, implica una violación al principio de legalidad y de igualdad ya que como se advierte, pretende darse un trato diferenciado a través de la forma en que se dará cumplimiento a las obligaciones constitucionales y legales en materia electoral, ya que en dicho precepto se establece que las "afiliadas" no están obligadas a transmitir propaganda política focalizada a una determinada región o entidad durante periodos ordinarios, y que durante los procesos electorales locales, sólo estarán obligadas a hacerlo, si se incluyen en los catálogos que se aprueben para cada elección.

Sin embargo, como quedó establecido en el concepto de agravio anterior, su inclusión en los catálogos no está garantizada, puesto que el artículo 44 del Reglamento dota al Comité de Radio y Televisión de una facultad discrecional de determinar las estaciones de radio y canales de televisión que formarán parte del catálogo que en su momento se apruebe para una elección específica.

En relación con lo anterior, resulta importante precisar que el concepto de afiliada se eliminó en el Reglamento aprobado el pasado 27 de junio, también derivado de los precedentes, y criterios adoptados por el Instituto Federal Electoral en la determinación de los catálogos aprobados este año para las elecciones locales que se celebraron, específicamente a partir de lo resuelto y confirmado en el catálogo de emisoras para dar cobertura a los comicios celebrados en el estado de Coahuila, y de la resolución emitida por esa H. Sala Superior en el SUP-RAP-204/2010 y SUP-RAP-205/2010 acumulados. Argumentos que fueron desarrollados en el concepto de agravio anterior, y a los que se remite en obvio de inútiles repeticiones.

**SUP-RAP-535/2011
Y ACUMULADOS.**

Al respecto, si bien derivado de lo resuelto por esa H. Sala Superior en el SUP-RAP-146/2011 y acumulados, la autoridad responsable no estaba obligada a aprobar un Reglamento en los mismos términos del Reglamento revocado, sí tenía la obligación de que las disposiciones que aprobara generaran certeza entre los sujetos regulados, y cumplieran con los principios de igualdad, legalidad, subsidiariedad y no regresividad de la norma.

En este sentido, en el artículo 46 del Reglamento que por esta vía se impugna, se construye nuevamente una excepción que vulnera el principio de igualdad ante la ley, afecta las prerrogativas de los partidos políticos, y que es contraria a lo resuelto por esa H. Sala Superior, tanto en los recursos de apelación que se han señalado, como en la jurisprudencia 21/2010, con rubro:

“RADIO Y TELEVISIÓN. LOS CONCESIONARIOS Y PERMISIONARIOS DEBEN DIFUNDIR LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES, CON INDEPENDENCIA DEL TIPO DE PROGRAMACIÓN Y LA FORMA EN QUE LA TRANSMITAN”. (Se transmite).

Aunado a lo anterior, resulta relevante evidenciar una de las consecuencias negativas que se generarían con la inclusión de la regulación de las afiliadas, en caso que una de ellas no estuviera incluida en el catálogo de las emisoras que darían cobertura a una elección: durante el periodo de intercampañas, en el que está prohibida la difusión de propaganda de los partidos políticos, en las emisoras que se encontraran en esta condición, se transmitiría propaganda política de los partidos políticos nacionales. Lo mismo ocurriría en los días que transcurren entre aquél en que finalizan las campañas y el día de la jornada electoral, en que el modelo de comunicación política establecido constitucionalmente proscribía la difusión de propaganda de partidos políticos, para dar un espacio de reflexión a la ciudadanía, previo a la emisión de su voto.

Por lo anterior, con el propósito de garantizar los principios de legalidad, subsidiariedad y no regresividad de la norma, así como los derechos a la igualdad ante la ley y a la información de la ciudadanía, se propone la eliminación del artículo 45 referido, ya que su contenido fue superado en la jurisprudencia 21/2010 referida y en la sentencia SUP-RAP-204/2010 y su acumulado, ya que la obligación de poner a disposición de la autoridad electoral federal tiempo del

Estado, se actualiza respecto de cada emisora, independientemente de la forma en que operen, ya que la expresión "en cada estación de radio y televisión", como se apuntó, deja en claro que no hay exclusión por cuestiones que incumban a la clase de concesión o permiso, al carácter de la estación, tipo de programación o capacidad técnica de bloqueo.

QUINTO.

Fuente del Agravio.- La fuente del Agravio que menoscaba a mi representado lo es el artículo 64 numeral 1 del **"ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE REFORMA EL REGLAMENTO DE ACCESO A RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL"** identificado con el número CG353/2011.

Artículos Constitucionales y Legales violados.- Los artículos 1, 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Concepto de Agravio.-

El artículo 64 numeral 1 del Reglamento que en este momento se apela señala lo siguiente:

“Artículo 64 (Se transcribe)

[...]

Como se puede apreciar de la lectura del numeral se advierte la violación al principio de certeza, así como la afectación al ejercicio y disfrute pleno de la prerrogativa de los partidos políticos, lo anterior en virtud de que dispone que para el caso de que se dicte una medida cautelar cuyo efecto es preventivo y no de resolver el fondo, la sustitución del material se deberá realizar en un plazo de no mayor a 6 horas de entre aquellos que hubieren sido transmitidos en el mismo periodo electoral de que se trate.

La violación al principio de certeza se actualiza toda vez que el numeral es omiso en señalar el supuesto en el que el político que deba realizar una sustitución en el plazo conferido, no haya transmitido anteriormente ningún material en el mismo periodo electoral, ya que esa situación no necesariamente conlleva a la omisión a que se refiere la segunda parte del numeral.

**SUP-RAP-535/2011
Y ACUMULADOS.**

Ahora bien debido a la remisión deviene necesario transcribir el artículo 42, párrafo 4 del Reglamento:

[...]

De la lectura de este numeral se advierte que los materiales genéricos serán: uno de radio con duración de 5 minutos, uno de televisión con duración de 20 segundos y otro de televisión con duración de 30 segundos, nuevamente se advierte la falta de certeza en las hipótesis del Reglamento ya que en el supuesto de aplicar el artículo 64 numeral 1, cuando se haya dictado una medida cautelar que ordena la suspensión de transmisión de un promocional de radio con duración de 30 segundos y el partido sea omiso en solicitar la sustitución, la autoridad electoral no contará con material genérico de radio con duración de 30 segundos para transmitir al efecto, por citar un supuesto.

Por cuanto hace al disfrute de la prerrogativa de debe tomar en cuenta que el artículo 41 constitucional federal en sus Bases II y III, en lo que importa señala:

[...]

Resultado del proceso de reforma constitucional electoral de dos mil siete, al artículo 41, Base III, en lo tocante al derecho de los partidos políticos y autoridades electorales al uso permanente a los medios de comunicación social, que el legislador reflejó como respuesta al reclamo social para la adecuada competencia electoral y respeto al principio de equidad en toda contienda para la conformación de los órganos de representación popular, tiene por ejes rectores los que se sintetizan a continuación, en relación con el tópico a examen:

1. La prohibición a los partidos políticos de contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

La prohibición dirigida a las personas físicas o morales, para que a título propio o por cuenta de terceros, contraten 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.

2. El uso permanente de los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión para que de manera equitativa

los partidos políticos y las autoridades electorales tengan acceso a esos medios de comunicación.

3. El ejercicio del derecho del uso permanente a los medios de comunicación, radio y televisión, durante las precampañas y campañas políticas, como fuera de esos periodos, **en cada estación de radio y canal de televisión.**

4. 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.

5. La suspensión en radio y televisión, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, de la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.

Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

6. El Instituto Federal Electoral como única autoridad 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 establecido en la propia constitución y las leyes.

7. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral también se erige como administrador único de los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo que dispone la propia Constitución Federal y a lo que determine la ley.

8. El Instituto Federal Electoral como autoridad encargada de vigilar que todos los sujetos obligados cumplan con la norma constitucional en materia de radio y televisión para efectos electorales.

9. El Instituto Federal Electoral como autoridad para sancionar las infracciones a lo dispuesto en artículo 41, Base III, de la Constitución General de la República, mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de

**SUP-RAP-535/2011
Y ACUMULADOS.**

cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

Como se observa, el legislador estableció y así se refractó en la Constitución Federal, que los partidos políticos gozan de la prerrogativa de acceder a medios de comunicación social, específicamente, radio y televisión.

También revela la prioridad que tiene el ejercicio de ese derecho durante las precampañas y campañas electorales, la previsión sobre la forma de distribución entre las autoridades electorales -federales y locales- y los partidos políticos, haciendo un distingo en cuanto a épocas electorales y no electorales, porcentajes, horarios, amén de establecer las prohibiciones a que se encuentra sujeto el acceso a radio y televisión en materia electoral.

La trascendencia de la prerrogativa en comento, radica en la circunstancia de que a través del acceso a los referidos medios masivos de comunicación, es posible que la mayor parte de los ciudadanos conozca información en relación a las autoridades electorales, partidos políticos y candidatos postulados a cargos de elección popular; si se tiene en cuenta que la radio y televisión son medios de comunicación que se han convertido en espacios indispensables en la definición de la actividad política, ya que a través de ellos las autoridades electorales y los partidos políticos se dirigen de manera permanente a la sociedad.

En el caso que nos ocupa, la aplicación e interpretación del artículo 64 numeral 1 en el que se actualiza un supuesto de una medida cautelar para ordenar la sustitución de un material, implica que se prejuzgue sobre el fondo de la legalidad del promocional y determina que se deberá sustituir con otro que se haya transmitido en el mismo periodo violando el derecho el partido político de proporcionar un material nuevo para su transmisión mientras se dirime la controversia.“

C. El Partido de la Revolución Democrática expone:

“AGRAVIO PRIMERO.

FUENTE DEL AGRAVIO. Lo constituye lo dispuesto por el párrafo 2 del artículo 1; fracción I, del inciso c) del párrafo 1 del artículo 5; y en su totalidad el artículo 46 y párrafos 2 y 4 del artículo 44; preceptos todos ellos del Reglamento de

Radio y Televisión en Materia Electoral del Instituto Federal Electoral, en los que se plantean excepciones a la obligación de cada estación de radio y canal de televisión (concesión o permiso) de pautar los mensajes de partidos políticos y autoridades electorales conforme a las normas que se señalan violadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES VIOLADOS. Son los artículos 14; 16; 41, fracciones III, apartados A, incisos a) y g); B, inciso a) y C; y V; y 115, fracción IV, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1; 3, párrafos 1 y 2; 48, párrafo 1, inciso a); 49, párrafos 1, 2 y 6; 50, párrafo 1; 55, párrafos 1, 2 y 3; 57, párrafo 1; 58; 62, párrafos 1, 4, 5 y 6; 65, párrafo 1; 66, párrafo 1; 68, párrafo 3; 71; 105, párrafo 2; 109 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CONCEPTO DEL AGRAVIO. Los preceptos que por este medio se impugnan, que son lo dispuesto por el párrafo 2 del artículo 1; fracción I, del inciso c) del párrafo 1 del artículo 5; y en su totalidad el artículo 46 y párrafos 2 y 4 del artículo 44; preceptos todos ellos del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral del Instituto Federal Electoral violan en perjuicio del interés público y del partido político que represento, los preceptos jurídicos antes citados, al establecer excepciones a la obligación de cada estación de radio y canal de televisión (concesión o permiso) de pautar los mensajes de partidos políticos y autoridades electorales conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En efecto, la responsable establece en los preceptos reglamentarios que por esta vía se impugnan, excepciones a la obligación de pautar los tiempos electorales, en contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que establecen las obligaciones de cada concesión o permiso para operar el servicio público de radio y televisión, y en particular en materia electoral para cumplir con las pautas que determina el Instituto Federal Electoral como autoridad reconocida constitucionalmente para administrar los tiempos del Estado en radio y televisión. Es el caso que en el artículo 44, párrafos 2 y 4, del Reglamento que se impugna, a diferencia de la disposición equivalente que venía rigiendo, deja a la decisión

discrecional y arbitraria del Comité de Radio y Televisión “determinará las estaciones de radio y canales de televisión el catálogo de emisoras que deberán participar en la cobertura de cada Proceso Electoral”, contraviniendo de manera directa lo dispuesto por los artículos que se citan a continuación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 41” (Se transcribe).

Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales.

“Artículos 55, 57, 58, 62, 65, 66, 68 y 71” (Se transcriben).

En efecto, de los preceptos antes citados se desprende con meridiana claridad, como lo ha señalado esta Sala Superior en diversas ejecutorias y criterios de interpretación de carácter obligatorio, que cada estación de radio y canal de televisión se encuentra obligado a cumplir con las pautas del Instituto Federal Electoral con independencia del tipo de programación o forma de transmisión, que asimismo se colige, que tal obligación deriva de acuerdo a la cobertura que tenga cada estación de radio y canal de televisión, por lo que resulta contrario a las disposiciones antes citadas, las disposiciones reglamentarias impugnadas que dejan a la determinación discrecional y arbitraria del Comité do Radio y Televisión definir las estaciones de radio y canales de televisión con independencia de la cobertura de las mismas.

Cuestión contraria al principio de certeza y que atenta en contra del derecho al uso de los medios de comunicación social de los partidos políticos y de las autoridades electorales, siendo que como lo define el propio precepto impugnado, a partir de la determinación arbitraria y discrecional del Comité de Radio y Televisión se establecería la obligación de las concesionarias y permisionarias de difundir en cada estación de radio y canal de televisión, la propaganda de los partidos políticos y los mensajes de las autoridades electorales ordenada por el Instituto y no de los mapas de cobertura que dan certeza al alcance y cobertura de las mismas.

Lo anterior queda aún más de manifiesto en el párrafo 4 del citado artículo 44 del Reglamento, que para los procesos electorales locales, determina que el Comité de Radio y Televisión determinará “el número suficiente de emisoras que

garanticen la efectividad de la cobertura de la entidad federativa de que se trate”, es decir, al margen de los mapas de cobertura y del alcance y lugar de emisión y operación de las estaciones de radio y canales de televisión se deja a la decisión discrecional y arbitraria del citado Comité, determinar un número suficiente de emisoras, obviado lo dispuesto por los artículos 62, párrafos 4, 5 y 6 del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se define como cobertura de los canales de televisión y estaciones de radio toda área geográfica en donde la señal de dichos medios sea escuchada o vista, asimismo que el respectivo catálogo de cobertura será el que determina las estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura de cada una de las elecciones.

Las disposiciones cuya invalidez se reclama son las siguientes:

“Artículo 44” (Se transcribe).

Corroboro lo anterior lo referido por el Consejero Benito Nacif, presidente del Comité de Radio y Televisión que en la sesión de dicho órgano colegiado, celebrada el 25 de octubre de 2011, reconoció que las disposiciones normativas cuestionadas desconocías los criterios de esta Sala Superior en el sentido de que cada estación de radio y canal de televisión tiene el deber de difundir los mensajes de los partidos políticos y de las autoridades electorales, con independencia del tipo de programación y la forma en que la transmitan, es decir, con independencia que operen en “redes nacionales”, “afiliadas” es decir, que realicen bloqueos de las señales o programación de estación o canal “afiliante” u alguna otra denominación, en los términos siguientes (página 247 de la versión estenográfica):

Consejero Electoral Benito Nacif: *En un momento dado él me tendrá que solicitar la palabra para responder a su pregunta, sí así lo desea.*

Creo que se ha puesto claridad aquí, creo que hay diferencias en la interpretación del artículo 62 y el 64.

Lo he dicho y lo vuelvo a repetir, esta redacción le da la facultad o reconoce la facultad que ya ha reconocido el propio Tribunal, para que siguiendo los criterios tanto de territorialidad, como de suficiencia este órgano resuelva los problemas. Y no hay ningún secreto, vamos a tener que hacer el catálogo...

*Sigue 108ª. Parte
Inicia 108ª. Parte MLP*

*...este órgano resuelva los problemas. Y no hay ningún secreto, vamos a tener que hacer el catálogo y aprobarlo en un plazo de aproximadamente dos semanas; y tenemos que aprobar un catálogo, **creo que sin seguir una regla absoluta de territorialidad, sino tratando de maximizar los objetivos de darle certeza, de considerar las restricciones en la operación de los transmisores, y que hemos conocido aquí a lo largo del tiempo.***

No estamos eximiendo como se deriva de la obligación de los 48 minutos, de ninguna manera, eso está muy claro en las resoluciones del Tribunal.

Ahora, respecto a la propuesta de quitar la palabra, en el caso de las emisoras cuya final sea efectivamente vista o escuchada, la palabra efectiva aparece en el COFIPE y dio su apoyo la redacción que nos presenta la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas.

Y respecto a los lineamientos específicos respecto a la eficiencia de operación, estaban contemplados en el anterior, sólo que no llegamos ahí porque nos alcanzó la resolución del Tribunal, que invalidó los otros lineamientos, y aquí se abre la posibilidad de regresar a ellos.

Estos nunca los hicimos, por eso no los podemos incorporar y no tenía la restricción de tiempo con la que se estaba formando; entonces se abre la posibilidad de hacerlo más adelante. Por eso yo estoy de acuerdo con la propuesta de redacción del artículo octavo; e insisto es claro.

Tenemos que resolver el problema de los catálogos, este Inciso, como está redactado, nos abre, sin ir en contra de los presentes establecidos por el Tribunal, que obligan a la transmisión de los 48 minutos. Ese asunto ni siquiera está a discusión, todos están obligados a transmitir los 48 minutos, porque es un proceso electoral federal, y hay algunas coincidentes.

***Y sí tiene que ver con el tema de los bloqueos que tenemos que abordarlo con criterios técnicos,** para garantizar que los partidos puedan realizar sus campañas locales y dar certeza en la operación del modelo, de una magnitud que ahora va a cubrir a todas las estaciones y todos los canales de televisión, esa es la razón de ser, no hay ningún misterio al respecto.*

Y yo suscribo, apoyo lo que ha propuesto la Secretaría Ejecutiva, que es este órgano el que tiene que resolver ese problema, tomando la experiencia, la información que tenemos, para garantizar que podemos tener precampañas, campañas y los partidos pueden ejercer sus prerrogativas.

¿Desea usted intervenir, señor Secretario? Adelante, (énfasis añadido)

Como se puede apreciar en las partes que se subrayan, se reconoce que se deja de lado el principio de territorialidad que no es otra cosa que cobertura efectiva de estaciones de radio y canales de televisión, asimismo se reconoce que la motivación de tal modificación al Reglamento, es decir la nueva disposición apunta a “considerar las restricciones en la operación de los transmisores”, consideración que se confronta con el criterio firme y obligatorio de esta Sala Superior, se reitera, que cada estación de radio y canal de televisión tiene el deber de difundir los mensajes de los partidos políticos y de las autoridades electorales, con independencia del tipo de programación y la forma en que la transmitan. Es así que además del criterio antes citado, asimismo resulta aplicable el criterio de interpretación que se cita a continuación:

“RADIO Y TELEVISIÓN. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CARECE DE ATRIBUCIONES PARA EXIMIR A LOS CONCESIONARIOS Y PERMISIONARIOS DE SU OBLIGACIÓN DE TRANSMITIR LOS MENSAJES DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS” (Se transcribe).

De igual manera se violan los preceptos citados como violados, por lo que hace al artículo 1, párrafo 2 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, establece al margen del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales y de las leyes que regulan al servicio público de radio y televisión la figura de “afiliadas” de canales de televisión y estaciones de radio, en los términos que se precisan a continuación:

“Artículo 1” (Se transcribe).

En tal sentido, la responsable en el artículo 5, párrafo 1, inciso c) fracción I, del Reglamento en cuestión establece sin sustento alguno una definición del término “afiliada”, en los términos que se precisan a continuación:

“Artículo 5” (Se transcribe).

Finalmente, en el artículo 44 del Reglamento antes citado, la responsable establece una regulación de “afiliadas de radio y televisión” con programación mixta, en los términos siguientes:

“Artículo 46” (Se transcribe).

De las disposiciones antes citadas que por esta vía se impugna la constitucionalidad y legalidad de las mismas, se colige que la responsable al margen de las bases constitucionales y de los preceptos legales que se citan como violados y sin sustento alguno, establece en primer término, como uno de los sujetos que les es aplicable el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, lo que denomina “afiliadas” de canales de radio y estaciones de radio y posteriormente las define como estaciones de radio o canales de televisión con un tipo de programación y forma de transmisión, con un esquema específico de operación o comercialización derivado de un acuerdo entre particulares para transmitir de manera total o parcial programación de otra concesión o permiso.

Es de hacer notar que si bien las previsiones de de la fracción I, del inciso c) del párrafo 1 del artículo 5; y en su totalidad el artículo 46, ya se preveían en el Reglamento antes de su reforma, tales disposiciones resultaban inoperantes al resultar contrarias a las normas constitucionales y legales que se reclaman como violadas y en virtud de los criterios de interpretación de esta Sala Superior, particularmente de lo dispuesto en la jurisprudencia 21/2010 de esa Sala Superior con rubro RADIO Y TELEVISIÓN. LOS CONCESIONARIOS Y PERMISIONARIOS DEBEN DIFUNDIR LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES, CON INDEPENDENCIA DEL TIPO DE PROGRAMACIÓN Y LA FORMA EN QUE LA TRANSMITAN, criterio posterior a la expedición en el año de 2008 del Reglamento en cuestión y que es obligatoria para el Instituto Federal Electoral, en términos de lo dispuesto en el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y lo interpretado y resuelto por esa Sala Superior el 24 de diciembre de 2010 al dictar sentencia dentro de los recursos de apelación identificados como SUP-RAP-204/2010 y SUP-RAP-205/2010 acumulados.

En consecuencia, las disposiciones que se impugnan además de ser contrarias a las normas en materia electoral,

también lo son respecto de la Ley Federal de Radio y Televisión, que establece únicamente dos categorías de sujetos en aptitud legal para usar, aprovechar y explotar el espectro radioeléctrico; mismas que resultan violatorias de los artículos 27 y 41 constitucionales, 2 y 15 de la Ley Federal de Radio y Televisión. La nueva redacción de los artículos 1, párrafo 2, 5, párrafo 1, inciso c), fracción I y 46, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, incluyeron dentro del ámbito de aplicación de dicho instrumento normativo a unos entes (puesto que no se les puede llamar personas físicas ni morales, en virtud de que en ordenamiento legal alguno se establece su existencia ni se precisa su naturaleza jurídica) denominados “afiliadas”, es contraria a los principios rectores de la función electoral.

De conformidad con lo anterior asimismo resulta aplicable el criterio de jurisprudencia que se transcriben a continuación:

“RADIO Y TELEVISIÓN. LAS SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE LAS PAUTAS DE TRANSMISIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL SON POR CADA EMISORA” (Se transcribe).

El contenido de los artículos que en el presente agravio de impugnan del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, constituyen un ejercicio indebido de la facultad reglamentaria, en virtud de que a través de los mismos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral rebasó el margen de regulación que tiene autorizado en ejercicio de dicha atribución, en perjuicio de disposiciones constitucionales y legales.

Con base en los criterios transcritos, se concluye que los artículos 1, párrafo 2, y 5, párrafo 1, inciso c), del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, reglamentan de manera desmedida las previsiones legales vigentes, en virtud de que **a través de la figura de las “afiliadas” crean una nueva categoría de sujetos que no tiene ninguna base en la ley ni en la Constitución, a la que además le establecen un régimen de excepción que no encuentra sustento en el ordenamiento jurídico mexicano.**

La Constitución Política y el Código Electoral depositaron en el Instituto Federal Electoral la facultad de administrar los tiempos oficiales en radio y televisión para fines electorales, mas no convirtieron a dicho órgano autónomo en titular de los derechos sobre dichos tiempos, razón por la cual **el Instituto, a través de un reglamento como el que se**

impugna en esta vía, no puede con donar a los concesionarios y a los permisionarios su obligación de transmitir los promocionales de partidos y autoridades, ni establecer un régimen de excepción en los tiempos establecidos y bajo las pautas que fije el órgano competente, así como tampoco puede relevarlos de la responsabilidad derivada de incumplir los deberes que les imponen las leyes, tal como parece haberlo hecho la autoridad administrativa electoral desde el momento en que abre la posibilidad de que sean las afiliadas, distintas de los concesionarios y permisionarios, las que cumplan con las obligaciones que corren a cargo de éstos.

La reglamentación sin parámetro legal en que incurrió el Consejo General del Instituto Federal Electoral al reformar los artículos 1, párrafo 2, 5, párrafo 1, inciso c) y 46, del instrumento normativo impugnado, redundo además en una flagrante violación al principio general del derecho de acuerdo con el cual “donde la ley no distingue nadie debe distinguir”, mismo que ha sido invocado por esa Sala Superior al resolver los juicios para la protección de derechos del ciudadano SUP-JDC-009/2002, SUP-JDC-068/2002 y SUP-JDC-069/2002, de los cuales se deriva la jurisprudencia 37/2002.

Finalmente es de señalar que las pretendidas excepciones a la obligación de difundir los mensajes de partidos y autoridades electorales que se establecen en las normas impugnadas, violan el derecho constitucional de los partidos de acceso permanente a los medios de comunicación social, así como de sus candidatos al verse impedidos a acceder a la difusión en estaciones de radio y canales de televisión que no sean incluidos por el Comité de radio y televisión o clasificarse como “afiliadas”, lo mismo ocurrirá con partidos políticos con registro estatal y las autoridades electorales locales que se verían impedidas de acceder a emisoras con cobertura en las respectivas entidades federativas.

Otro efecto negativo que acarrea las previsiones que se impugnan es lo relativo a la propaganda gubernamental que bajo las excepciones previstas en las normas reglamentarias impugnadas, puede difundirse en ámbitos geográficos con compañías electorales en estaciones y canales que no se hayan incluido en el acuerdo del Comité de Radio y Televisión y en los mismos podrán difundirse campañas institucionales de los partidos políticos durante los tres días previos a la jornada electoral y de la jornada electoral misma.

Otro efecto negativo de las disposiciones impugnadas, es la violación a las bases constitucionales que prevén 2 regímenes de administración de tiempo del Estado por parte del Instituto Federal Electoral, que es a razón de 48 minutos diarios desde el inicio de precampaña, en tanto que en las emisoras con cobertura que se ven y se escuchan, pero que no sean consideradas por el Comité de Radio y Televisión para cubrir las precampañas y campañas electorales sólo podrá el Instituto Federal Electoral administrar el 12% del tiempo total del Estado. Provocando un trato desigual entre distintas concesiones y permisos a partir de la discriminación arbitraria que pueda realizar el citado Comité de Radio y Televisión.

Asimismo es de hacer notar que la determinación de incluir sólo determinadas emisoras para cubrir los procesos electorales a cargo exclusivamente del Comité de Radio y Televisión, provoca una imposición a la Junta General Ejecutiva y a las autoridades electorales federales y locales, para la cobertura informativa de las autoridades electorales y de acceso de sus mensajes a la radio y la televisión.

Por otra parte, las disposiciones impugnadas atentan contra el ejercicio libre del voto al imitar la difusión de las precampañas y las campañas, atentando en contra del ejercicio del voto informado.

Dicho de otro modo: si personas físicas o morales privadas, como las afiliadas, que escapan a cualquier regulación legal, pueden decidir libremente qué porción del tiempo estatal que se otorga a partidos y autoridad van a transmitir, **se coarta tanto la prerrogativa de los partidos políticos, cuya tutela también tiene el rango constitucional, como el derecho de los electores a acceder a la información que requieren para conocer la oferta política de los partidos y candidatos contendientes.**

La lectura de los artículos 1º y 6º constitucionales, del criterio plasmado en la jurisprudencia 11/2008 y del fragmento invocado perteneciente a la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-204/2010, muestran la manera como el derecho positivo electoral mexicano y la interpretación que del mismo ha hecho el tribunal federal de la materia, se avienen a la conclusión a que han arribado la doctrina jurídica y la ciencia política en materia de derechos humanos, al establecer como obligación dirigida a las autoridades y, en específico, a los órganos impartidores de justicia, el empleo de cánones interpretativos que atiendan a la interdependencia existente entre los derechos humanos. Lo

anterior se corrobora con base en lo sostenido por esa Sala Superior al dictar la tesis de jurisprudencia 29/2002, cuyo rubro y texto se transcriben a continuación:

“DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA” (Se transcribe).

Otra relación de **interdependencia** entre derechos humanos a propósito del tema que nos ocupa, se presenta **entre el derecho a ser votado y el derecho a la libertad de expresión** y su garantía en la prerrogativa que tienen los partidos para acceder a tiempos estatales en radio y televisión para que sean utilizados por los ciudadanos que postulan a cargos de elección popular.

El derecho a ser votado en elecciones constitucionales exige como condición previa que los ciudadanos que van a postularse den a conocer un programa político y un conjunto de propuestas legislativas o de gobierno. De acuerdo con las limitantes impuestas por la reforma constitucional de noviembre de 2007, los candidatos y precandidatos sólo pueden hacerlo en radio y televisión a través de los tiempos estatales, razón por la cual, el derecho a la libre expresión orientada a obtener el voto ciudadano, se garantiza sólo si existe certeza y seguridad jurídica de que los aspirantes a cargos electivos accederán, con apego a la Constitución y a las leyes, a los tiempos del Estado en radio y televisión.

Al respecto, se reitera el ejemplo referido con anterioridad, relativo a que una “afiliada” que por disposición constitucional y legal debiera transmitir, entre otros, los mensajes de los partidos políticos locales de una entidad federativa, incumpliría con dicha obligación, al “retransmitir” únicamente la señal de origen, pues ésta no incluiría la pauta a que tendría derecho dicho partido político local, mismo que seguiría impedido, por imperativo constitucional y legal, de contratar propaganda en dicha estación o canal, **lo que generaría una afectación al principio de equidad que se buscó tutelar con la reforma constitucional y legal en materia electoral.**

Es por ello que si en última instancia el acceso efectivo a dichos tiempos depende de entidades privadas, que operan de hecho y sin regulación legal alguna, no se puede garantizar el derecho a la libertad de expresión de los

candidatos y precandidatos que aspiran a cargos de elección popular y se deja a éstos en absoluto estado de indefensión.

Es así que los preceptos impugnados violan **el derecho a la igualdad jurídica de los sujetos regulados, así como el derecho a la información de la ciudadanía**, relacionado con los motivos de agravio anteriormente expuestos, y consagrados como derechos humanos en los artículos 1º y 6º de nuestra Carta Magna y en diversos instrumentos jurídicos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, los cuales, con fundamento en el mismo artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de agosto de 2011, quedan consagrados constitucionalmente y **“se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”** (énfasis añadido).

De conformidad con el artículo 1º constitucional, recién reformado en el mes de agosto del presente año, **“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”**. (énfasis añadido”).

Por lo que hace al principio de **progresividad** referido, el Estado y todas sus autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligados a adoptar las medidas progresivas necesarias para garantizar el más amplio ejercicio posible de los derechos humanos de los ciudadanos, sin que sea admisible la adopción de medidas regresivas que limiten el ejercicio de derechos anteriormente reconocidos.

Tal principio parte del reconocimiento de que, desde el surgimiento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, los derechos humanos han ido evolucionando, con una tendencia manifiesta hacia su más amplia protección. Así, diversos pactos internacionales de derechos humanos tienen normas que explicitan el principio de progresividad. En este sentido, los artículos 29, b), de la Convención American de Derechos Humanos, y 52 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señalan que ninguna de sus disposiciones puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes

**SUP-RAP-535/2011
Y ACUMULADOS.**

de cualquiera de los estados parte o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos estados.

Así, el principio de progresividad lleva a aplicar siempre la disposición, instrumento o interpretación que en mejor forma garantice los derechos humanos. Además, los derechos humanos, para su aplicación e interpretación, deben ser desarrollados progresivamente a fin de extender su ámbito de protección. El Estado debe generar y garantizar las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos debe declararse inconstitucional.

Ahora bien, contrario a los preceptos constitucionales referidos, los preceptos reglamentarios impugnados **crean un régimen de excepción injustificado** para las emisoras que sean excluidas por el Comité de Radio y Televisión o, derivado de un contrato mercantil, operen como “afiliadas”, toda vez que, al margen de cualquier fundamento legal, se prevé la elaboración de una pauta específica para éstos, que los exime, por su “imposibilidad” de bloquear spots, del cumplimiento cabal de sus obligaciones constitucionales y legales.

En relación con lo anterior, cabe destacar que el régimen de excepción que se denuncia, resulta contrario a los precedentes aprobados por tanto por el Comité de Radio y Televisión como por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, y ratificados por esa honorable Sala Superior en diversos recursos de apelación, en particular en el SUP-RAP-204/2010 y acumulados y SUP-RAP-37/2011 y acumulados, en los que se determinó eliminar la excepción anteriormente prevista para las emisoras no “bloqueadoras”, e incluir en los catálogos correspondientes a los procesos electorales celebrados en los Estados de Coahuila, México, Nayarit e Hidalgo, a todas y cada una de las emisoras domiciliadas en dichas entidades.

Derivado de los mismos, en los acuerdos correspondientes a las emisoras que serían incluidas en los catálogos de las elecciones referidas, se garantizó la plena vigencia de las disposiciones constitucionales y legales relativas a la administración de los tiempos del Estado en materia electoral, al mismo tiempo que se privilegió el derecho a la información de la ciudadanía, en los términos señalados en el agravio segundo del presente documento.

Sin embargo, bajo un criterio que no cumple con los principios de progresividad y no regresividad de las normas, previsto en el orden constitucional mexicano, las normas impugnadas generan una excepción directa, en cuanto a sus obligaciones en periodos no electorales, así como abre un margen de discrecionalidad en la actuación de la autoridad, en los periodos electorales.

Cabe señalar que en los periodos no electorales, en los cuales los partidos políticos también tienen acceso a los tiempos del Estado, se pierde la posibilidad de ejercer su prerrogativa de forma focalizada a una determinada entidad o región, al no poder realizar pautas específicas a cada estado, al igual que las autoridades electorales pierden la posibilidad de pautar en ciertos estados spots específicos. Ello, en detrimento del derecho a la información de la ciudadanía, en los términos precisados en el agravio Segundo del presente documento.

Por lo que hace a los periodos electorales, en caso que una de las afiliadas no se incluyera en el catálogo correspondiente a un proceso electoral local, seguiría cumpliendo con sus obligaciones con sólo “retransmitir” la pauta de origen; sin embargo, ello podría ocasionar que tanto durante el periodo de “intercampañas” como el de “veda” o “reflexión”, en los que está prohibida la difusión de propaganda de los partidos políticos, en las emisoras “afiliadas” se seguiría transmitiendo propaganda política (de la contenida en la pauta de origen) de los partidos políticos nacionales.

AGRAVIO SEGUNDO

FUENTE DEL AGRAVIO. Lo constituye la segunda parte del párrafo 3 del artículo 40 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral en el que contrario al principio de igualdad y la prohibición de prácticas monopólicas, se establece que en los casos en que el concesionario o permisionario tenga su domicilio legal en una entidad distinta a aquella en que operen las emisoras respectivas, contará con 1 día natural adicional para iniciar las transmisiones correspondientes a la pauta de que se trate.

ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES VIOLADOS. Son los artículos 1º; 14; 16; 28, primer párrafo; 41, fracciones III, apartados A, B y C; y V, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 76, párrafo 3; 105, párrafo 1; 109; 118, párrafo 1, incisos a) y z).

CONCEPTO DEL AGRAVIO. La resolución que se impugna viola en perjuicio del interés público y del partido político que represento, los preceptos jurídicos antes citados, en virtud de que de manera injustificada y faltando a los principios rectores de la función electoral, así como a la garantía de igualdad ante la ley, se establece una disposición que favorece prácticas monopólicas al otorgar a determinados concesionarios y permisionarios un día adicional para la transmisión de órdenes de transmisión de mensajes de partidos políticos y autoridades electorales, a partir de la consideración de concentración de concesiones, como lo refiere el considerando 71 del acuerdo que se impugna, en los términos siguientes:

71. Que el Dictamen de Factibilidad reconoce que existen casos concretos cuya acumulación de materiales notificados, producto de entregas en domicilio distinto al de la localización de las estaciones de concesionarios y/o permisionarios que efectivamente transmiten, implica una administración de los mismos de una cantidad significativamente mayor al de una concesionaria y/o permisionaria en particular. Por ejemplo, hay casos en los que durante el primer semestre de 2010 recibieron casi 2,000 materiales. De lo anterior, se concluye la procedencia de un plazo mayor a la regla general (3 días hábiles) con al menos 1 día adicional, para estos casos específicos.

Lo que da lugar a la disposición impugnada en los términos que se precisan a continuación:

“Artículo 40” (Se transcribe).

De lo anterior se colige un trato que atenta en contra de la garantía de igualdad y apunta a favorecer una práctica monopólica, al favorecer a empresas u organismos que concentran una gran cantidad de concesiones o permisos, bajo el argumento que reciben una considerable cantidad de materiales notificados, lo cual debe precisarse, ocurre a partir de una forma de operación particularmente de empresas de la radio y televisión que concentran una gran cantidad de concesiones de radio y televisión, que de acuerdo a su forma de transmisión operan en forma centralizada, por lo que por decisión propia reciben materiales que el Instituto Federal Electoral por cada una de las concesiones que operan, provocando la concentración que se considera.

Esto por generar desigualdad entre los concesionarios y permisionarios. Se les otorga un día adicional a aquellas concesionarias o permisionarias que por mejor convenir a

sus intereses, reciben las pautas, órdenes de transmisión y materiales en ciudad distinta a la que transmiten.

Cabe recordar que el artículo primero de nuestra Carta Magna nos habla de la igualdad, igualdad entre los iguales, en este caso la igualdad surge de la concesión otorgada por el Gobierno Federal. Por tanto es inaceptable legalmente general un régimen de discrecionalidad y de excepción a la regla general de 3 días para todos los concesionarios y permisionarios agregando un día natural más para implementar los materiales de los partidos y las autoridades. Todos los concesionarios tienen las mismas obligaciones. Hago referencia al oficio CFT/D01/129/08 emitido el día 10 de julio de 2008 y firmado por el Arq. Héctor Osuna Jaime, Presidente de COFETEL y dirigido Dr. Leonardo Valdez Zurita, Consejero Presidente del IFE, que en su página 3 párrafo 7 dice:

Por lo que hace al supuesto planteado en el inciso b), respecto de las estaciones de televisión y de radio de cada estado, que por contrato o convenio retransmiten programas o contenidos parciales de las radiodifusoras nacionales, o de otros estados o regiones, se hace notar que dicha actividad no implica el que los concesionarios de cada estación de radio o televisión, dejen de cumplir con las disposiciones establecidas en su título de concesión, en cuanto a la obligación de transmitir los materiales que la autoridad competente le solicite en forma oportuna.

De tal manera que el hecho de que algunas empresas acumulen títulos de concesión, no puede ser motivo para extenderles un día extra. Eso crea desigualdad además de generar inequidad entre los electores, porque se pierde un día de campaña o precampaña.

Al justificar, la Secretaría Ejecutiva, el porqué dar un día adicional a ciertos concesionarios y permisionarios, dentro del Dictamen de Factibilidad solicitado en la resolución del Tribunal Electoral sólo se hace referencia... (último párrafo del dictamen).

Esto solo demuestra que la responsable crea la excepción para aquellas concesionarias o permisionarias que SOLICITARON RECIBIR PAUTAS, ORDENES DE TRANSMISIÓN Y MATERIALES EN UN SOLO LUGAR.

Sin embargo, es de señalar que el Instituto Federal Electoral cuenta con 300 puntos en la geografía nacional de notificación de pautas y entrega de materiales a través del

**SUP-RAP-535/2011
Y ACUMULADOS.**

Sistema de Administración de Tiempos del Estado (SIATE) a través de sus 300 Juntas Distritales Ejecutivas y 32 Juntas Locales Ejecutivas, por lo que no existe la carga alegada por algunos concesionarios o permisionarios de transmisión de materiales, puesto que el Instituto Federal Electoral cuenta con la posibilidad de notificar las pautas y entregar órdenes de transmisión y materiales en el lugar de transmisión de cada una de las estaciones de radio o canales de televisión.

Es así que las manifestaciones derivadas de la consulta de algunas empresas de la radio y la televisión en el sentido que se sustenta la disposición que se impugna, resultan contrarias a lo dispuesto por el párrafo 3 del artículo 76 del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se dispone que los concesionarios y permisionarios de radio y televisión no podrán alterar las pautas ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el Comité de Radio y Televisión.

Es así que de acuerdo a la versión estenográfica del Comité de Radio y Televisión celebrada el 25 de octubre de 2011 en la que se discutió la propuesta de Reforma al Reglamento, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos informó lo siguiente:

“...estamos hablando nada más por ejemplo para emisoras que notificamos en el Distrito Federal y que evidentemente puede haber otros casos de emisoras que transmitan desde otra entidad y que lleguen a una distinta, pero nada más de las notificadas en el Distrito Federal tenemos 10 casos, Televisa, Televisión Azteca, Politécnico Nacional, OPMA, XHTX-TV de Chiapas, Televisa Radio, Imagen, Imer, XENA AM de Querétaro y la XEDKR AM de Jalisco. Eso en conjunto, ... implica 487 emisoras, que son poco más del 20 por ciento de la industria de la radio y televisión en este país.”

Agregando que de estas 487 emisoras, 379 (que corresponden al 77.8%) son concesiones de las empresas Televisa y Tv Azteca.

Asimismo es de señalar que en las respuestas ofrecidas por las 10 concesionarias señaladas, 8 respondieron que los plazos no son plausibles, pero sólo 1 (OPMA) dio respuesta a las preguntas formuladas, señalando que requiere de un plazo de 5 días (por la edición y reenvío a repetidoras), y además de ésta, únicamente Televisa y TV Azteca hicieron referencia a la necesidad de atender problemáticas relacionadas con distribución de materiales. En el caso de las

otras 2 (Canal 11 e IMER), respondieron que los plazos propuestos son plausibles.

Es decir, no existe justificación alguna para determinar un trato diferenciado como se establecen la disposición Impugnada, para iniciar transmisiones, en los casos en que el concesionario o permisionario tenga su domicilio legal en una entidad distinta a aquella en que operen las emisoras respectivas, contando con 1 día natural adicional para iniciar las transmisiones correspondientes a la pauta de que se trate.

Por lo antes expuesto solicito se **ELIMINE LA ÚLTIMA PARTE DEL PÁRRAFO ANTES MENCIONADO**. Y así mantener la igualdad entre permisionarios y concesionarios y la potestad de los partidos de tener campañas más ágiles en radio y televisión.

AGRAVIO TERCERO

FUENTE DEL AGRAVIO. Lo constituye la parte del párrafo 1, artículo 64 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral en el que contrario al derecho de acceso de forma permanente a los medios de comunicación social y al libre ejercicio de la prerrogativa de tiempo en radio y televisión se limita a los partidos políticos en la sustitución de materiales en caso de medidas cautelares a mensajes ya difundidos coartando la libertad de uso y disfrute de la citada prerrogativa.

ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES VIOLADOS. Son los artículos 14; 16; 28, primer párrafo; 41, fracciones III, apartados A, B y C; y V, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 36, párrafo 1, incisos a), b) y c); 48, párrafo 1, inciso a); 105, párrafo 1; 109; 118, párrafo 1, incisos a) y z).

CONCEPTO DEL AGRAVIO. La resolución que se impugna viola en perjuicio del interés público y del partido político que represento, el derecho de acceso de forma permanente a los medios de comunicación social y al libre ejercicio de la prerrogativa de tiempo en radio y televisión, al limitarse a los partidos políticos en la sustitución de materiales en caso de medidas cautelares a mensajes ya difundidos coartando la libertad de uso y disfrute de la citada prerrogativa.

En efecto, la disposición impugnada prevé lo siguiente:

“Artículo 64” (Se transcribe).

**SUP-RAP-535/2011
Y ACUMULADOS.**

Es así que contrario a las normas señaladas como violadas la responsable de manera arbitraria determina que en el caso de sustitución de materiales por dictado de medidas cautelares, sólo puede realizarse por materiales antes transmitidos coartado el libre ejercicio y disfrute del derecho y prerrogativa de acceso a los tiempos del estado en radio y televisión.

Al efecto, contrario a tal determinación los artículos 36, párrafo 1, incisos a), b) y c); 48, párrafo 1, inciso a) del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, disponen lo siguiente:

“Artículos 36 y 48” (Se transcriben).

En consecuencia, solicito a esta Sala Superior la supresión de la parte normativa impugnada por ser contraria derecho.”

D. En virtud de que los respectivos escritos de demanda presentados por los concesionarios de las emisoras XEWM-AM y XEPOR-AM, origen de los recursos de apelación identificados con las claves **SUP-RAP-543/2011** y **SUP-RAP-544/2011** son similares, se transcriben los conceptos de agravio planteados en el recurso de apelación que se indica en primer orden, el cual es del tenor literal siguiente:

“ÚNICO. El Acuerdo CG353/2011 por el que se reforma el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral viola en perjuicio de mi representada la garantía de igualdad prevista en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de violar el artículo 133 Constitucional al establecer por la vía reglamentaria un régimen de excepción en contravención directa al artículo 41, Base III Constitucional y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A fin de explicar dicha situación, partimos de la premisa de que en un Estado de Derecho, los órganos e individuos que lo integran se encuentran regidos por normas jurídicas, las que establecen una serie de

derechos y obligaciones que tienen por objeto buscar un desarrollo estable en toda sociedad (garantía de legalidad y certeza jurídica).

En este sentido, cada uno de los actores que forman parte del Estado, al llevar a cabo su rol social, tienen que observar, precisamente, las disposiciones que rijan su actividad.

Dicha situación es especialmente cierta cuando nos referimos a actuaciones de los órganos del Estado (cualquiera que sea su naturaleza jurídica), quienes solamente pueden hacer lo que en términos de la Constitución y la Ley tienen expresamente permitido, tal como lo ha asentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas jurisprudencias, entre ellas las identificadas con las claves P./J. 10/94 y 2a./J. 115/2005, así como la siguiente:

AUTORIDADES. (Se transcribe).

Es así, como encontramos un primer punto de relación entre la radio, la televisión y el derecho; es decir, en la regulación de su instalación y funcionamiento.

En atención a nuestro orden jurídico nacional, tenemos que desde la Constitución se delinea el sentido y función de la radio y la televisión abiertas. Antes de esbozar los lineamientos constitucionales respectivos, cabe hacer una precisión con relación a los medios impresos, los que también, encuentran su razón de existir en el ejercicio de las libertades de expresión y de prensa, solo que a diferencia de los medios electrónicos, no requieren de una concesión o permiso administrativo para poder operar y realizar su tarea informativa.

A partir de la Carta Magna, el artículo 27 constitucional, en su párrafo cuarto, señala que: (Se transcribe).

Correlativamente, el párrafo sexto, estipula: (Se transcribe).

Por su parte el artículo 28 de la Constitución concuerda con lo estipulado en el precepto 27 citado, en sus párrafos cuarto y décimo, en los siguientes términos:

“Artículo 28.” (Se transcribe).

**SUP-RAP-535/2011
Y ACUMULADOS.**

Así, el marco constitucional, precisa que el espacio territorial pertenece a la nación y sólo mediante concesión o permiso es factible su uso y es el Estado el encargado de llevar a cabo tal acto. Por lo que, si alguna persona física o moral pretende propagar ondas electromagnéticas como vehículo de información y expresión, explotar el espectro radioeléctrico o una vía de comunicación satelital, sólo podrá hacerlo mediante concesión o permiso que el órgano competente le otorgue.

En ese orden de ideas, se puede afirmar que de acuerdo al artículo 27 constitucional, el espacio situado sobre el territorio, pertenece originalmente a la nación, su uso o aprovechamiento **sólo es posible a través del otorgamiento de concesiones o permisos**, por parte del Ejecutivo Federal.

Por su parte, la Ley Federal de Radio y Televisión, le atribuye a la Comisión Federal de Telecomunicaciones la facultad de otorgar concesiones o permisos, para la instalación y operación de estaciones de radio o televisión. Como se deduce, la Ley de la materia ofrece dos formas para el uso de espectro, la concesión o el permiso, en el caso de la primera, cuando se tenga como finalidad comercializar y en la segunda, cuando el fin sea cultural o educativo.

En ese sentido, para el tema que nos ocupa es indispensable dejar claro la diferencia entre una concesión y un permiso; y posteriormente, describir cuáles son las características y modalidades que existen sobre estos últimos.

Para este objetivo es necesario transcribir el artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión, que es específico y claro en este tema:

“Artículo 13.” (Se transcribe).

Expuesto lo anterior se deduce que la forma de explotar el espectro radioeléctrico, como un bien del dominio público de la nación, es a través de una concesión si la finalidad es comercial (lucrativa) o un permiso (solamente destinadas para el cumplimiento de sus fines y servicios) a través de las siguientes modalidades: (i) Oficiales; (ii) Culturales; (iii) De experimentación, (iv) Escuelas radiofónicas; y (v) Entidades y organismos públicos.

Es decir, la ley de la materia establece con claridad y si lugar a dudas cuáles son los tipos de permiso que existen y bajo qué denominación se conocen, sin que existan diferencias o subgrupos de permisionarias.

En términos de lo anterior, atendiendo a su naturaleza jurídica, es válido afirmar que el derecho mexicano solamente reconoce la existencia de las estaciones concesionadas y permisionadas. Las concesionadas son aquellas que el Estado otorga a los particulares para que éstos lleven a cabo las inversiones necesarias para prestar el servicio de radiodifusión a la población. Los particulares construyen audiencias que les permiten comercializar publicidad, de forma que no representen un costo para el Estado o la sociedad.

Por otra parte, el Estado otorga permisos para operar medios, principalmente a entidades públicas y organizaciones sin fines de lucro. Este tipo de estaciones de radio y canales de televisión reciben financiamiento público, además de donativos, el fin de estas estaciones es mantener contenidos distintos de aquellos que transmiten las estaciones concesionadas a los operadores privados y, en el lenguaje común a veces son definidas como *no lucrativas* (en oposición a las concesiones).

En ese sentido, debe precisarse que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el 13 de julio del año en curso el Amparo en Revisión 248/2011, se pronunció de la siguiente manera: (Se transcribe).

De dicha sentencia se sigue que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en el sentido de que, en las normas que regulan la radiodifusión en México, **no existe legislación alguna en que se establezcan las radiodifusoras comunitarias**, sino que por el contrario únicamente existen las concesionarias y las permisionarias, de manera tal que solamente en dichas definiciones pueden encuadrar las emisoras que ahora pretende regular el Instituto.

Más aun, ha señalado de manera precisa que las permisionarias no pueden ser, so pretexto de sus limitaciones específicas (tales como cobertura, etc.) excluidas de difundir publicidad oficial, ya que dicha

circunstancia puede impedir el ejercicio pleno del derecho de expresión e información.

En ese marco referencial y normativo, resulta oportuno traer a colación la definición incluida en el artículo 5, párrafo 1, inciso c) fracción XVI del Reglamento que por esta vía se impugna:

“Artículo 5.” (Se transcribe).

Ahora bien, el problema con relación a las permisionarias que el IFE determina incluir en esa definición, es que genera un *régimen de excepción constitucional*, como se desprende del artículo 51 del Reglamento que ahora se impugna, que a la letra señala:

“Artículo 51.” (Se transcribe).

En primer lugar, del párrafo 3 se sigue que el IFE exige a cierto tipo de permisionarias de cumplir **de manera absoluta** con los tiempos del Estado que le corresponde administrar, lo que ubica a dichas emisoras en una posición de privilegio respecto no solo frente a otras concesionarias como es mi mandante, sino inclusive de otras permisionarias que por su propia naturaleza tampoco tienen fines de lucro.

En ese sentido, debe recordarse, como se ha explicado en párrafos anteriores, que el origen tanto de las concesiones como de los permisos para explotar el espectro radioeléctrico en nuestro país, tiene sustento en el artículo 27 de la Constitución Federal.

Por ello, cuando el artículo 41, base III de la Constitución señala que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente a los medios de comunicación social, entre los que se encuentra el acceso a la radio y la televisión por medio de los tiempos de Estado, incluye de manera indistinta a permisionarios y a concesionarios, como se lee a continuación: (Se transcribe).

En esos términos, el artículo 41, base III constitucional obliga **a todos los concesionarios y permisionarios de radio y televisión**, independientemente de sus características particulares, a poner a disposición del IFE ya sea hasta el 12% del tiempo de Estado (fuera de procesos electorales), ó 48 minutos (desde el inicio de

precampañas y hasta el día de la jornada electoral). Criterio que, además, es acorde con lo razonado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación transcrita en el Amparo referido párrafos arriba.

Aunado a lo anterior, si se analiza el proceso de reforma a la Constitución y al Código Electoral de 2007-2008, a través del cual se implementó el nuevo modelo de comunicación electoral, se podrá corroborar que no fue intención del órgano reformador de la Constitución ni del legislativo, dar un tratamiento diferente a “permisionarias privadas sin fines de lucro” ni a “comunitarias”.

En ese orden de ideas, el IFE violenta en perjuicio de mi representada las garantías de igualdad, legalidad y certeza jurídica al establecer excepciones absolutas que exceden el marco jurídico que por mandato constitucional y legal tiene, **al eximir del cumplimiento de los tiempos del Estado a cierto grupo de explotadoras del espectro radioeléctrico.** Situación que además es francamente violatoria de lo sustentado en la jurisprudencia 21/2010 y en la tesis XXIII/2009 emitidas por esa H. Sala Superior, que a la letra dicen:

“RADIO Y TELEVISIÓN. LOS CONCESIONARIOS Y PERMISIONARIOS DEBEN DIFUNDIR LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES, CON INDEPENDENCIA DEL TIPO DE PROGRAMACIÓN Y LA FORMA EN QUE LA TRANSMITAN”. (Se transcribe).

“RADIO Y TELEVISIÓN. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CARECE DE ATRIBUCIONES PARA EXIMIR A LOS CONCESIONARIOS Y PERMISIONARIOS DE SU OBLIGACIÓN DE TRANSMITIR LOS MENSAJES DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”. (Se transcribe).

De dichos precedentes, vinculantes para el Instituto Federal Electoral, se sigue que dicha autoridad electoral no cuenta con atribuciones para eximir de manera absoluta a las permisionarias (de ningún tipo) para transmitir los promocionales ni de partidos ni de autoridades electorales, ni siquiera con base en ponderaciones relativas a si son permisionarias privadas sin fines de lucro.

Más aún, dicha exención resulta de gravedad pues, como se corrobora del párrafo 3 del artículo 51, se aplica a emisoras cuya ***cobertura principal*** se encuentre en zonas donde se celebren elecciones por usos y costumbres. Sin embargo, dicha excepción deja de lado que, como bien reconoció la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia 248/2011 (supra citada), dichas emisoras son en muchos casos, las mejores vías para dar a conocer la información gubernamental: (Se transcribe).

En ese orden de ideas, de acuerdo a la normativa federal existente desde antes de la reforma del artículo 41 Constitucional en 2007 y del Cofipe en 2008, la obligatoriedad de transmitir un número determinado de minutos diarios **a favor del Estado (sea a través del IFE o de RTC)**, aplica a cualquier estación de radio y canal de televisión, sin que dicha obligatoriedad resida en la naturaleza de permisionaria pública, permisionaria privada o concesionaria de las mismas y sin que la misma se limite a que dicho tiempo se destine a la materia electoral.

Aunado a lo antes señalado, conviene apuntar que el artículo 13 de la *CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (PACTO DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA)*, estipula que “1. *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. (...) 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.*”

A fin de entender los alcances de dicho dispositivo, es necesario recurrir a la *DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN*:

PRINCIPIOS

(...)

13. *La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas*

*arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o **premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley.** Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión, lo que opera como condición esencial de la existencia de un régimen democrático.*

B. Interpretación

(...)

Principio 13

(...)

*56. **El Estado debe abstenerse de utilizar su poder y los recursos de la hacienda pública con el objetivo de castigar, premiar o privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas.***

Su rol principal es el de facilitar el más amplio, plural y libre debate de ideas. Cualquier interferencia que implique restringir la libre circulación de ideas debe estar expresamente prohibida por la ley. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.

*57. La utilización del poder del Estado para imponer criterios de restricción puede ser empleado como mecanismos encubiertos de censura a la información que se considere crítica a las autoridades. Al analizar el alcance de la libertad de expresión dentro del contexto de los derechos protegidos bajo la Convención, la Corte Interamericana reconoció que la libertad de expresión es indivisible al derecho de difusión del pensamiento y de la información. En este sentido, ésta tiene una dimensión individual y una dimensión social. La corte expresó: **la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho de hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir información y hacerla llegar al mayor número de destinatarios [...]***

**SUP-RAP-535/2011
Y ACUMULADOS.**

En ese sentido, es válido afirmar que el régimen de excepción contenido en el párrafo 3 del artículo 51 del CG353/2011 vulnera también las disposiciones anteriores (que forman parte del marco jurídico nacional a partir de lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución federal), pues privilegian a una clase específica de permisionarios con la exención de un **arancel** que les corresponde por el uso y explotación del espectro radioeléctrico y que el resto de los concesionarios y permisionarios estamos obligados a pagar.

De acuerdo con los razonamientos vertidos, se sigue que la autoridad electoral no está facultada para **eximir de manera absoluta** de una contraprestación que las emisoras tienen **con el Estado Mexicano**. Situación diferente al caso de afiliadas (artículo 5 párrafo 1 inciso c) fracción I del CG353/2011), en las cuales sí existe la obligación de seguir poniendo a disposición la totalidad de los tiempos del Estado, esto es: no se exceptúa de un “pago” por el uso o aprovechamiento del espectro radioeléctrico como en este caso se pretende con las permisionarias privadas.

Es decir, en el caso de las Afiliadas simplemente se define una **forma de cumplimiento de pautas específicas**, durante el periodo ordinario y sin afectar la transmisión de pautas durante los procesos electorales.

Congruente con lo anterior, no puede pasarse por alto que esa Sala Superior ya ha interpretado que hay ciertos casos (determinados de manera específica), en los que el IFE puede establecer mecanismos que *“en aras de privilegiar el mandato constitucional previsto en el artículo 41 invocado, [permitan] dar efectividad a las decisiones que adopte en esta materia, **incluidas las de carácter técnico**, sin obviar además del derecho del Estado en materia de radio y televisión para fines electorales, el propio derecho de las concesionarias”,* circunstancias que son idóneas *“para lograr (...) el cumplimiento de las obligaciones constitucionales en materia de tiempos del Estado con fines electorales”* (parte final de la ejecutoria de la impugnación del Catálogo de Coahuila y similares).

En esas situaciones, es la propia autoridad, quien *“conforme a sus atribuciones, **atendiendo a cada caso***

en particular, adopte las decisiones pertinentes, en cuanto a la observancia de sus mandatos”.

Es decir, una cuestión diferente es que se emitan criterios que atiendan a características técnicas específicas (lo cual ha sido avalado por el Tribunal en diversas ejecutorias) y otra muy diferente **que se establezca una excepción directa a un mandato constitucional, como sucede en el caso previsto en el artículo 51, párrafo 3 del Reglamento impugnado.**

Finalmente, en la misma lógica argumentativa, debe decirse que el párrafo 2 del artículo 51 vulnera en perjuicio de mí representada las garantías de legalidad y certeza jurídica, pues por un lado permiten que la autoridad de manera discrecional y sin que se puedan objetar sus actos, genere pautas específicas para este tipo de emisoras.

Ello pues faculta al Comité para aprobarles una *“pauta ajustada para las emisoras permisionarias privadas sin fines de lucro que así lo soliciten considerando el informe que previamente envíe cada emisora **respecto a sus condiciones específicas de operación y horario de la comunidad en la que se ubica”.***

En ese tenor, la disposición genera la posibilidad de pautas ajustadas para este tipo de emisoras para hacerlas *ad hoc* a su operación, sin que se tengan las mismas consideraciones respecto de otras concesionarias y permisionarias, incluyendo a mí representada, quienes (sin importar sus posibilidades técnicas y presupuestales) han tenido que:

- Renegociar contratos colectivos o contratar más personas para poder cubrir los horarios de trabajo que se requieren para que los operadores realicen las inserciones en los horarios de las pautas que manda el IFE (6:00 a 00:00 horas, diariamente);
- Reponer promocionales omitidos a pesar de que ello se deba a balaceras o ese tipo de problemas de inseguridad que, desafortunadamente, se presentan diariamente a lo largo y ancho del país;
- Transmitir las pautas conforme a lo que indica el IFE, sin que se tomen en cuenta sus condiciones específicas u horario de labores de la comunidad en que se ubiquen;
- Y sin posibilidad de solicitar una pauta ajustada (ni siquiera cuando se trata de emisoras que transmiten desde lugares con altas incidencias de

**SUP-RAP-535/2011
Y ACUMULADOS.**

violencia o donde los grupos armados han instaurado toques de queda y donde los medios de comunicación y los trabajadores de las emisoras son blanco común de sus ataques) a menos que operen menos de 18 horas de transmisión en el horario comprendido entre las 6:00 y las 24:00 horas (artículos 12 párrafo 2 y 35 párrafo 1 del Acuerdo CG353/2011).

En ese sentido, no existe razón legal alguna que justifique que la autoridad determine si ser sensible a las condiciones específicas u horario de labores de unas emisoras, y no a las de otras, sobre todo cuando en un número no menor de estas últimas diariamente se está poniendo en riesgo la seguridad e integridad de los trabajadores.

De tal manera que lo previsto en los artículos 5, inciso c), fracción XVI y 51 del instrumento que por esta vía se combate, deben revocarse.

Amén de las violaciones antes aludidas, debe señalarse que de los considerandos que integran el acuerdo CG353/2011 que por esta vía se combate, se sigue que la autoridad tampoco expuso de manera precisa las razones y motivos que le condujeron a incluir las disposiciones que en este agravio se han combatido, lo que acarrea necesariamente la indebida motivación de las mismas y en consecuencia, la violación a las garantías de los artículos 14 y 16 constitucionales que protegen a los gobernados como mi mandante frente a posibles excesos y arbitrariedades de las autoridades.”

QUINTO. Materia y estructura del asunto. La materia de los asuntos que nos ocupan consiste en determinar la constitucionalidad y legalidad de la reforma de diversos preceptos del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, aprobada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en relación a los temas siguientes: **A.** Cómputo de los días; **B.** Tiempos de radio y televisión cuando no se realiza precampaña; **C.** Conformación y aprobación del catálogo de emisoras de radio y televisión; **D.** Plazo para la

transmisión de promocionales de radio y televisión; **E.** Establecimiento de la categoría de estaciones *afiliadas* y régimen de transmisión; **F.** Sustitución de promocionales de los partidos políticos por la procedencia de medidas cautelares, y, **G.** Reconocimiento de un nuevo régimen para los permisionarios privados sin fines de lucro.

SEXTO. Estudio de fondo.

Preliminar. Procedencia de la impugnación de normas.

Para llevar a cabo el análisis de los motivos de disenso, esta Sala Superior considera pertinente precisar que si bien es cierto que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, al aprobar el reglamento impugnado reprodujo íntegramente algunas de las disposiciones contenidas en el reglamento que modifica, también lo es que la impugnación resulta procedente, porque finalmente se trata de normas nuevas, debido a que en la reforma se cambiaron algunas disposiciones que inciden en la lectura que puede darse a los preceptos impugnados.

De ahí que, aun cuando repitan con exactitud o con similitudes la norma antes vigente, lo trascendente es que la autoridad reglamentaria introduce aspectos nuevos y esto produce cambios en los enunciados normativos, lo que se traduce en la existencia nuevas normas que las hace susceptibles de ser analizadas constitucional y legalmente por parte de este Tribunal.

Hecha la anterior precisión, procede analizar el fondo de los planteamientos, en el orden mencionado.

APARTADO A: Cómputo de los plazos. Los días hábiles³.

En el agravio primero del recurso de apelación interpuesto por el Partido Acción Nacional, el recurrente cuestiona la legalidad del artículo 5, párrafo 1, inciso c), fracción V, del Reglamento.

Dicho precepto dispone lo siguiente:

Artículo 5.

Del glosario.

1. Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá:

[...]

c) Por lo que hace a la terminología:

[...]

V. Días: los naturales, salvo cuando por disposición expresa se disponga que los mismos sean hábiles.

[...].

El Partido Acción Nacional sustenta la ilegalidad del precepto transcrito en lo siguiente:

Señala que el artículo transcrito es ilegal al no incluir la previsión relativa al cómputo de los plazos, durante los procesos electorales federales, pues al respecto debe tomarse en cuenta que conforme con el artículo 170 del Código Federal Electoral, durante dichos procesos, todos los días y horas son hábiles.

³(Estudio de los agravios del Partido Acción Nacional en el SUP-RAP-536/2011)

Agrega que conforme a una interpretación sistemática y funcional del citado precepto con el artículo 357, numeral 11, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 7 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con la jurisprudencia 18/2000, de la Sala Superior, es posible determinar que cuando la legislación atinente señale expresamente el concepto “día o días”, se debe entender que se refiere a días completos, sin contemplar cualquier fracción del día.

En tal virtud, el Partido Acción Nacional concluye que para los efectos jurídicos procesales, el apuntado término debe entenderse al concepto que comúnmente se tiene del vocablo “día” mientras que el Código Federal Electoral y la ley habilitan todos los días durante el proceso electoral para computar plazos para las notificaciones y demás actuaciones.

Por ello, desde el punto de vista del recurrente, esa falta de inclusión de la previsión relativa al cómputo de plazos durante el proceso electoral produce infracción al principio de igualdad, pues en atención a que no se debe distinguir a ningún sujeto obligado cuando se aplican las normas electorales, se deben incluir a todos los sujetos sin distinción y aplicar el Código Federal Electoral, específicamente la disposición que señala que todos los días y horas son hábiles durante el proceso electoral federal, para efecto de las notificaciones.

El Partido Acción Nacional señala que el derecho fundamental de igualdad se encuentra previsto en el artículo 1º. de la Constitución Federal y explica la manera en que considera debe ser cumplido, para concluir que la determinación de dicho principio se efectúa mediante la concreción y la fundamentación de una norma para cada caso, de acuerdo a sus circunstancias específicas, para lo que expone un ejemplo relacionado con un diverso acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Por lo expuesto, el partido recurrente concluye que a la redacción del citado artículo 5, se le debe hacer la aclaración pertinente para no dar lugar a interpretaciones o aplicaciones contrarias al Código Federal Electoral, de manera tal que se debe adicionar al final de su redacción lo siguiente: *“durante los procesos electorales federales, todos los días y horas son hábiles”*.

De lo anterior se advierte que, la pretensión fundamental del Partido Acción Nacional es que el artículo 5, párrafo1, inciso c), fracción V, sea adicionado con la mención sobre que *“durante los procesos electorales federales, todos los días y horas son hábiles”*.

Su causa de pedir la sustenta en que el precepto en cuestión con la previsión sobre la terminología del concepto de **“Días”** como los naturales, salvo cuando por disposición expresa se disponga que los mismos sean hábiles, sin la adición propuesta

está incompleto y viola fundamentalmente el principio de igualdad.

Los argumentos formulados al respecto son infundados.

Lo anterior es así porque contrariamente a lo que sostiene el partido recurrente, el precepto cuestionado es legal y, por ende, no es admisible la adición propuesta, pues en los términos en que se encuentra redactado no infringe el principio de igualdad.

Por principio, es necesario precisar que la redacción actual del precepto en cuestión no se controvierte en sí misma, sino que el partido recurrente únicamente pide la referida adición, de manera que sólo ésta será motivo de análisis.

De la redacción contenida en el precepto en comento es posible sostener que para los efectos del propio Reglamento, la previsión sobre el concepto del vocablo “días” como los naturales, se entiende como todos los días sin excepción, es decir, contiene la regla general sobre que cuando el Reglamento contenga este término, debe entenderse que se refiere a los días naturales, a menos que exista disposición expresa que disponga que los días deban de ser considerados como hábiles.

Esto es, esta última frase del precepto contiene una exclusión de considerar a los días como naturales, que es cuando tanto en el propio Reglamento o en alguna otra disposición de la ley

relacionada con el tema, de manera expresa se contenga el supuesto de los días hábiles.

De ahí que conforme a la propia lectura del artículo impugnado, es posible considerar que el precepto se apega al principio de legalidad como ha sido redactado, pues a final de cuentas por principio deberán tomarse en cuenta todos los días para el cómputo de los plazos, como lo pretende el partido recurrente.

Además, de conformidad con el principio de jerarquía normativa, debe tomarse en cuenta 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.

Para ello, el reglamento debe detallar 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.

De ahí 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.

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.

Sirve como criterio orientador, la Jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, que dice:

“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.”

Al aplicar los anteriores conceptos al caso concreto se tiene que corresponde de manera exclusiva a la ley, la determinación sobre que dentro de los procesos electorales federales todos los días son hábiles, como así ha sido determinado en el código federal electoral, por lo que no cabe hacer esa precisión reglamentariamente, porque esta previsión ya la hizo la ley, además de que es innecesario que se haga una reiteración al respecto en el Reglamento.

En consecuencia, sobre la base de la facultad reglamentaria, también es posible afirmar que el precepto en cuestión se apega al principio de legalidad y no es admisible la adición

propuesta, contrariamente a lo sostenido por el Partido Acción Nacional.

Además, la norma cuestionada contiene implícita la regla comprendida en los artículos 170, 357, numeral 11, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 7 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sobre que durante los procesos electorales todos los días son hábiles en los procesos electorales federales.

Esto porque debe tenerse en cuenta que conforme al artículo 1, párrafo 1, del propio Reglamento, dicho ordenamiento tiene por objeto establecer las normas respecto de las cuales se instrumentan las disposiciones de la Constitución Federal 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 la administración de los tiempos destinados en dichos medios a los fines propios del Instituto Federal Electoral y los de otras autoridades electorales, así como a las prohibiciones que en dichos ordenamientos se establecen en la materia de radio y televisión.

De ahí que si el Reglamento en cuestión tiene por objeto instrumentar las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de acceso a la radio y a la televisión, es claro que dicho Reglamento cuestionado no necesariamente debe contener la

repetición de las normas de dicho código comicial, puesto que el fin de aquél es regular la prerrogativa en comento prevista en la Constitución Federal y del código electoral federal, con apego a esta normativa electoral federal.

Por ello, es claro que no existía la necesidad de hacer la aclaración con el agregado pretendido por el partido apelante, pues la previsión sobre que durante los procesos electorales todos los días son hábiles en los procesos electorales federales, es aplicable en materia de radio y televisión.

Ciertamente, la regla sobre que durante los procesos electorales todos los días son hábiles en los procesos electorales federales, se obtiene por el sistema federal electoral, previsto en la normativa respectiva.

Conforme a la interpretación sistemática de los preceptos atinentes se llega a la misma conclusión, en el sentido de que el precepto cuestionado no admite la adición propuesta por el partido recurrente.

En efecto, de la interpretación sistemática de los artículos 170, 357, numeral 11, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 7 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es posible afirmar que en la materia electoral, prevalece la regla general sobre que durante los procesos electorales federales, todos los días son hábiles.

De manera que, tanto para el efecto de la computación de plazos en la interposición de los medios de defensa previstos en la normativa electoral federal, como en los términos previstos para la realización de actos electorales, y dentro de los procedimientos sancionadores, debe tomarse en cuenta que cuando todo ello se da dentro de un proceso electoral federal, todos los días deben considerarse hábiles.

Esto es así porque conforme al sistema que rige en la materia, es posible afirmar que se contemplan dos supuestos con relación a los plazos: uno cuando los actos sustantivos o procesales surgen fuera de un proceso electoral federal, pues en ese caso, para el computo de los plazos sólo se toman en cuenta los días hábiles, sin contar los sábados y domingos.

El otro supuesto se da cuando dichos actos surgen dentro de un proceso electoral federal, pues para el efecto de los plazos se toma en cuenta que todos los días son hábiles.

Consecuentemente, atendiendo al sistema que rige en la materia de que se trata, se colige que tratándose de procesos electorales federales, todos los días son hábiles, de manera que no era necesaria la inclusión de esta previsión en la normativa reglamentaria cuestionada.

En este orden de cosas como el argumento sobre la violación al principio de igualdad se sustenta en el éxito de los argumentos

que ya se han desestimado, es claro que la conclusión a la que pretende llegar al partido recurrente carece de validez.

En tal virtud, es posible afirmar que por todo lo señalado, el precepto cuestionado, no infringe el principio de igualdad, debido a que tiene sustento en la normativa que reglamenta, por lo que operará la regla sobre que durante los procesos electores federales todos los días son hábiles, sin que exista necesidad de adicionarlo.

De ahí lo infundado del agravio del Partido Acción Nacional, por lo que el precepto cuestionado debe permanecer en sus términos.

APARTADO B: Tiempos de radio y televisión cuando no se realiza precampaña⁴.

El Partido Revolucionario Institucional impugna en su demanda el artículo 15, apartado 5, del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral.

Dicho precepto establece⁵, en lo conducente, lo siguiente:

⁴ En este apartado se concentra el estudio del RAP 335/2011 interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional.

⁵ El texto integro de dicha disposición es el siguiente:

Artículo 15. De la distribución de promocionales entre partidos políticos

1. El tiempo en radio y televisión que corresponda a los partidos políticos, convertido a número de promocionales, se distribuirá conforme al siguiente criterio:

a) 30 por ciento del total, en forma igualitaria, y

b) El 70 por ciento restante, en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección federal o local de diputados, según sea el caso, inmediata anterior.

2. Los partidos políticos de nuevo registro no participarán en la asignación del 70 por ciento de tiempo a que se refiere el inciso b) del párrafo anterior.

3. En caso de que existan fracciones sobrantes, éstas serán entregadas al Instituto para efectos de lo previsto en el párrafo 5 del artículo 57 del Código. Las fracciones sobrantes no podrán ser

Artículo 15

De la distribución de promocionales entre partidos políticos
[...].

5. Si por cualquier causa un partido político o coalición, sus militantes y precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido no realizan actos de precampaña electoral, los tiempos a que tengan derecho serán utilizados para la difusión de mensajes genéricos del partido político de que se trate.

Según el partido, dicha norma es contraria a la Constitución y a la Ley por lo siguiente:

1. Afecta el principio de certeza previsto en el artículo 41 de la Constitución, que debe regir para todos los actos electorales, ya que autoriza a la autoridad para negar *por cualquier causa* a los precandidatos el derecho a realizar precampaña⁶.

2. Dicho precepto es contrario a lo que establece el artículo 41 de la Constitución y 49 apartados 1 y 2 del código de la materia, pues en éstos se prevé el derecho de los precandidatos de acceder a los tiempos de radio y televisión, y el dispositivo en cuestión autoriza que *por cualquier causa* se pueda limitar ese derecho⁷.

redondeadas, transferibles ni acumulables entre los partidos políticos y/o coaliciones participantes, salvo por lo que señala el siguiente párrafo. 56

4. El tiempo sobrante de la asignación podrá ser optimizado, en la medida y hasta que dicho sobrante permita incrementar el número de mensajes de forma igualitaria a todos los partidos o coaliciones contendientes. La asignación del resultado de la optimización deberá aplicarse al porcentaje igualitario a que tienen derecho los partidos políticos.

5. Si por cualquier causa un partido político o coalición, sus militantes y precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido no realizan actos de precampaña electoral, los tiempos a que tengan derecho serán utilizados para la difusión de mensajes genéricos del partido político de que se trate.

⁶ Véase p. 6 Demanda del Partido Revolucionario Institucional.

⁷ Demanda del Partido Revolucionario Institucional p. 17-18.

3. Se viola el artículo 41 de la Constitución⁸, que establece el derecho de un precandidato o precandidatos de acceder al tiempo de radio y televisión, porque la norma impugnada hace referencia *en plural* al derecho de *los precandidatos* de acceder al tiempo de radio y televisión, con lo cual condiciona el derecho a que exista más de un precandidato, además, de infringir el principio de igualdad, porque un precandidato único no tendrá derecho a tiempo en radio y televisión, y los candidatos que participan en un proceso junto a otros sí⁹.

4. Infringe el artículo 57, apartado 4, del Código, que establece que *cada partido decidirá libremente la asignación, por tiempo de precampaña de los mensajes que le correspondan...*, pues el precepto impugnado prevé que cuando no se realice precampaña *los tiempos a que tengan derecho serán utilizados para la difusión de mensajes genéricos del partido político de que se trate*¹⁰.

En síntesis, de los alegatos anteriores, se advierte que el partido recurrente se queja, por una parte, de que el reglamento establece la posibilidad de que por cualquier causa se prive a un partido y a sus aspirantes del derecho a realizar precampaña, y por otra, de que la norma limita su derecho de acceso a los medios de comunicación social, porque en tal supuesto la autoridad determina el destino de su tiempo precampaña a ser usado en mensajes genéricos.

⁸ Idem. P.16

⁹ Idem. P. 20.

¹⁰ Idem. P. 18-19.

En cuanto al **primer tema**, no le asiste razón al actor.

Esto, porque el recurrente parte de la premisa inexacta de considerar que la norma impugnada establece un supuesto abierto y genérico que faculta a la autoridad para limitar el derecho de los precandidatos de realizar precampañas y acceder a los tiempos de radio y televisión, cuando sólo prevé cuál será el destino del tiempo del partido cuando una precampaña no tenga lugar, es decir, no regula el derecho de un partido o precandidato a realizarla.

En efecto, no tiene razón el partido recurrente al afirmar que el artículo 15, apartado 5, del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral establece que *por cualquier causa* la autoridad podría negar a los precandidatos el derecho a realizar precampaña.

Lo anterior, porque, como se indicó, el partido parte de la premisa imprecisa de considerar que la norma faculta a la autoridad para negar o restringir su derecho a realizar actos de precampaña, porque, en su concepto, el precepto dispone que *por cualquier causa* pudiera privarse a los partidos políticos del derecho a realizar actos de precampaña.

Sin embargo, lo inexacto de tal base deriva de que la norma impugnada no prevé un catálogo o causa abierta para negar a los precandidatos el derecho a realizar precampaña, sino que

únicamente describe un supuesto, ajeno a la norma (que no haya tenido lugar la precampaña, sin regular este derecho), y a partir de esa hipótesis, establece cuál será el destino del tiempo de precampaña de un partido.

Esto es, la norma impugnada únicamente parte de una posibilidad que puede existir (que un partido no realice precampaña -por cualquier causa o cualquiera que sea la causa-), y ante ello regula qué hacer con el tiempo del partido.

Así, la expresión “por cualquier causa” podía o no aparecer en el enunciado legal, porque finalmente en el enunciado normativo no tienen un significado jurídico relevante, ya que mantiene la idea genérica de que la consecuencia se actualiza cuando se presenta el supuesto, al margen de la razón por la cual tenga lugar éste.

En otras palabras, lo que prevé la norma reglamentaria impugnada, es que si (por cualquier causa, circunstancia, motivo, o en el caso de que) *un partido político o coalición, sus militantes y precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido no realicen actos de precampaña electoral, los tiempos a que tengan derecho serán utilizados para la difusión de mensajes genéricos del partido político de que se trate, mas no que por cualquier causa la autoridad electoral negará el derecho de tales sujetos a realizar precampaña.*

En suma, dicha disposición no establece una causa para negar el derecho a realizar precampaña, es más ni siquiera regula tal supuesto, sino que sólo prevé cuál será el destino del tiempo de radio y televisión de precampaña de un partido político, cuando (*por cualquier causa*) no realiza precampaña electoral.

Incluso esta posición se fortalece al tomarse en cuenta que la regulación del derecho a realizar precampaña está prevista en otros ordenamientos, según el tipo y el ámbito de la elección, para el federal en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y para el ámbito local, en los ordenamientos correspondientes a la entidad federativa de que se trate.

De ahí que no exista base para considerar que la norma prevé una causa abierta o genérica (*cualquier causa*) para limitar la prerrogativa partidista de acceder a su derecho a realizar precampaña y, por tanto, de acceso a los medios de comunicación social.

En atención a ello, si bien las normas electorales, incluidas las que emite la autoridad administrativa electoral deben observar el principio de certeza, de modo tal que las disposiciones deben establecer de manera razonablemente puntual el alcance de los supuestos y consecuencias jurídicas que establezca, especialmente, cuando se trata de normas que prevén una sanción en su acepción más amplia, y por consiguiente, resulta inadmisibles la existencia de normas que prevén supuestos o causas abiertas o genéricas, para imponer una consecuencia o

sanción jurídica, en el caso, como la norma no prevé una causa genérica para negar el derecho de un partido a realizar precampaña y, por tanto, de acceder a los medios de comunicación social, porque ni siquiera regula el primer tema, no se afecta dicho principio, y lo procedente es desestimar el alegato del partido recurrente.

En el mismo sentido, no tiene razón el recurrente al aducir que la norma reglamentaria impugnada es contraria a lo que establece el artículo 41 de la Constitución y 49, apartados 1 y 2 del código de la materia, que prevén el derecho de los precandidatos de acceder a realizar precampaña y de acceso a los tiempos de radio y televisión, porque, en su concepto, se autoriza que *por cualquier causa* se pueda limitar ese derecho.

Lo anterior, debido a que, como se expuso al analizar el agravio precedente, la norma impugnada no prevé que “por cualquier causa” se pueda negar a un precandidato el derecho a realizar precampaña electoral y de acceso a los tiempos de radio y televisión a través del partido al que pertenece.

La norma reclamada únicamente establece qué hacer con los tiempos constitucionales a que tienen derecho los partidos cuando no haya precampaña (*por cualquier causa*).

En otras palabras, la norma en ninguna parte prevé que “por cualquier causa” pueda negarse el derecho de los partidos políticos, militantes o precandidatos a realizar precampaña.

Así, igual que el alegato precedente, el planteamiento del recurrente parte de la premisa de que la norma faculta a la autoridad para limitar el derecho de los partidos a realizar precampaña y, por ende, el derecho de acceder a los tiempos de radio y televisión, lo cual como se demostró, es incorrecto.

Asimismo, el partido recurrente sostiene que el artículo 41 de la Constitución establece el derecho de un precandidato o precandidatos de acceder al tiempo de radio y televisión, y que la norma impugnada es indebida porque sólo hace referencia *en plural* al derecho de *los precandidatos* de acceder al tiempo de radio y televisión, con lo cual condiciona su ejercicio a que exista más de un precandidato, además, de infringir el principio de igualdad, porque un precandidato único no tendrá derecho a tiempo en radio y televisión, y sí los precandidatos que compiten en un proceso internos con otros aspirantes.

No le asiste razón al recurrente.

Lo anterior, porque nuevamente el actor parte de la base de que la norma impugnada condiciona el derecho de acceso a los medios de comunicación, al hecho de que exista más de un precandidato.

Sin embargo, como se ha indicado, el precepto impugnado no regula el tema del derecho a realizar precampaña ni define si es necesario la existencia de varios precandidatos para acceder a

los medios de comunicación social, en realidad, el dispositivo en cuestión sólo parte del supuesto de que no se realice precampaña -sin regular el derecho a hacerlo-, y sobre esa base específica cuál será el destino del tiempo de los partidos cuando no sea usado para ese fin.

Esto es, que como se ha indicado, la norma no regula si un partido político o coalición, militantes o precandidatos tienen o no derecho a realizar precampaña y, por tanto, si están en condiciones de acceder al tiempo de radio y televisión para ese fin, lo único que establece la norma es qué ocurre con el tiempo destinado para ese objetivo cuando el partido y sus candidatos no realizan precampaña.

Por ello, se considera que el partido apelante parte de la premisa inexacta al considerar que la norma condiciona el derecho de acceso a radio y televisión en el periodo de precampaña a que existan más de dos candidatos, y que con esto se limita el derecho del precandidato único de acceso a dichos medios de comunicación social.

En otras palabras, la norma impugnada no condiciona el derecho de acceso al tiempo del Estado en radio y televisión durante la precampaña a la existencia de uno o más precandidatos, sino que regula qué debe hacer el partido con el tiempo que el Estado le otorga para esa etapa.

No obsta, el hecho de que la norma reglamentaria que describe la hipótesis que da lugar a la actualización de la consecuencia jurídica, haya sido redactada refiriéndose en plural a que cuando los *precandidatos* no realizan actos de precampaña, *los tiempos a que tengan derecho se utilizaran para promocionales genéricos del partido* correspondiente.

Lo anterior, porque la existencia de uno o varios contendientes en una precampaña no es lo que determina la consecuencia jurídica, sino que el supuesto está condicionado sustancialmente por el hecho de que tenga lugar o no la precampaña, y esto es así, porque la disposición incluso refiere que esto tiene lugar cuando los partidos o militantes no realicen precampaña, es decir, no son los sujetos que la realizan, los que representan el aspecto jurídicamente relevante en el enunciado legal, es más, ni siquiera la causa por la cual se deja de realizar la precampaña, lo que condiciona realmente el destino del tiempo de acceso a los medios de comunicación social es que tenga lugar o no la precampaña.

Máxime que, como se ha indicado, el derecho a realizar precampaña está regulado en otros ordenamientos, e incluso, el ámbito en el que puede realizarse está regulado específicamente para el ámbito federal y las treinta y dos entidades federativas, así como las respectivas normas estatutarias. De ahí que no le asista razón al partido en su planteamiento.

En cuanto al **segundo tema**, como se anticipó, el planteamiento es fundado.

El partido apelante sostiene que la norma impugnada infringe lo dispuesto por el código de la materia, porque prevé que los tiempos a que tengan derecho los partidos políticos para una precampaña que no se lleve a cabo, serán utilizados para la difusión de mensajes genéricos del mismo partido.

En efecto, en la Constitución y el código de la materia no se prevé alguna restricción en cuanto al tipo o forma que deben presentar los promocionales partidistas de una precampaña que no se realice.

Lo anterior, es entendible porque, finalmente, los promocionales buscan transmitir una visión partidista en concreto, a efecto de garantizar de manera efectiva su derecho constitucional y legal de acceso a los medios de comunicación social.

Así, se explica que en dicha normatividad únicamente se haga referencia al derecho de acceso sin más limitaciones que las previstas en la propia norma fundamental y el código, en torno a que los mismos respeten a las instituciones del Estado y a los demás contendientes, en apego a los principios democráticos.

Esto, sin que se impusiera el deber de producir un tipo específico de promocionales, máxime que ello incidiría en su

libertad de expresión, en detrimento de la existencia de un régimen democrático.

Luego, de ello se sigue que los partidos puedan elegir qué promocionales de radio y televisión de tipo específico deben transmitir.

En cambio, la norma reglamentaria impugnada prevé que, cuando no se realizan actos de precampaña, el tiempo del partido se destinará para comerciales genéricos.

Esto es, mientras la Constitución y el código de la materia no restringen a los partidos políticos su libertad para asignar sus promocionales de radio y televisión, la norma reglamentaria impugnada sí limita a éstos la posibilidad de elección al empleo de mensajes genéricos.

Por tanto, esa situación es contraria a Derecho, porque, en general, las disposiciones reglamentarias deben ajustarse a lo disponen las disposiciones legales y constitucionales, en atención al principio de jerarquía normativa.

Máxime que no se advierte una justificación suficiente para la limitación reglamentaria del derecho legal partidista a elegir libremente sobre la asignación de sus promocionales.

Lo anterior, porque la norma fue creada para definir el destino del tiempo de un partido en relación a una precampaña que no

se realiza, de modo que ello debió regularse de una forma que afectara en menor medida ese derecho de los institutos políticos.

En otras palabras, la norma limita a los partidos en su derecho a elegir qué hacer con una parte de su tiempo para promocionales en radio y televisión, al transferirla a la autoridad electoral, cuando podría haberse fijado una consecuencia menos lesiva de los derechos partidistas.

Por tanto, la expresión que establece que el tiempo de una precampaña partidista que no tiene lugar está constreñido a usarse para promocionales **genéricos**, resulta contraria a la libertad partidista de elegir sus promocionales que no se restringe en el código de la materia y debe quedar sin efectos.

Ahora bien, para completar el significado normativo de dicha disposición, la interpretación sistemática del precepto reglamentario impugnado con lo previsto en el artículo legal en cita, conduce a que la norma sea entendida en el sentido de que, cuando no se realice precampaña, el partido *podrá emplear su tiempo en términos de ley*, sin condicionar a que el destino del tiempo de la precampaña que no tiene lugar sea empleado para promocionales genéricos.

De esa manera, se protege el principio de sistematicidad del orden jurídico y se garantiza en la mayor medida posible el derecho constitucional y legal de los partidos políticos de

acceso a los medios de comunicación social y libertad política para organizar sus precampañas.

En suma, a efecto de garantizar el apego de dicha norma a lo dispuesto por el mencionado precepto legal y contribuir a dotarla de certeza, el artículo mencionado deberá quedar de la manera siguiente:

Artículo 15

De la distribución de promocionales entre partidos políticos
[...].

5. Si por cualquier causa un partido político o coalición, sus militantes y precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido no realizan actos de precampaña electoral, los tiempos a que tengan derecho serán utilizados para la difusión de mensajes **genéricos** del partido político de que se trate, **en los términos que establezca la ley.**

APARTADO C: Conformación y aprobación del catálogo de emisoras de radio y televisión.

El Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional impugnan el artículo 44 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, el primero controvierte la constitucionalidad y legalidad de los párrafos 2 y 4 de dicho precepto, en tanto que, el segundo de los partidos referidos sólo controvierte el párrafo 4.

Por razón de método se estudiarán de manera conjunta los agravios hechos valer por los partidos recurrentes, en virtud de que sus motivos de inconformidad son coincidentes.

El precepto impugnado prevé en su parte conducente, lo siguiente:

Artículo 44

De los catálogos de emisoras

...

2. El Comité determinará el catálogo de emisoras que deberán participar en la cobertura de cada Proceso Electoral, con la finalidad de garantizar el derecho al uso de los medios de comunicación social de los partidos políticos y de las autoridades electorales. Con base en estos catálogos, las concesionarias y permisionarias deben difundir en cada estación de radio y canal de televisión, la propaganda de los partidos políticos y los mensajes de las autoridades electorales ordenada por el Instituto.

...

4. En los procesos electorales locales, el Comité incluirá en el catálogo respectivo el número suficiente de emisoras que garanticen la efectividad de la cobertura de la entidad federativa de que se trate, incluyendo, en su caso, concesionarios y permisionarios de otra entidad federativa cuya señal llegue a aquella donde se lleve a cabo el Proceso Electoral respectivo.

Los partidos recurrentes aducen, en esencia, que la disposición normativa contenida en el artículo 44 de referencia, es contraria a lo dispuesto en los artículos 41 constitucional y 55, 57, 58, 62, 65, 66, 68 y 71 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque deja a la decisión discrecional del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral determinar el número suficiente de estaciones de radio y canales de televisión que deberán participar en la cobertura de cada proceso electoral, en contravención a los principios de legalidad, certeza e igualdad ante la ley.

Los partidos apelantes afirman que de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales que regulan la materia,

cada estación de radio y canal de televisión se encuentra obligado a cumplir con las pautas del Instituto Federal Electoral con independencia del tipo de programación o forma de transmisión, y de acuerdo con la cobertura que cada uno de estos tenga, por lo que, resulta contrario a Derecho que se le reconozca al Comité de Radio y Televisión de ese instituto, la facultad discrecional y arbitraria de definir qué emisoras participaran en un proceso electoral.

Lo anterior, desde su perspectiva vulnera el principio de certeza, porque los catálogos de emisoras no se integran de conformidad con los mapas de cobertura de cada estación de radio y canal de televisión, sino que su participación queda al arbitrio de dicho Comité, cuando éste considere, para los procesos electorales locales, que determinadas emisoras son suficientes para la efectiva cobertura de una entidad federativa, lo que atenta contra el derecho de los partidos políticos al uso de los medios de comunicación social.

Asimismo, advierten que el precepto impugnado vulnera el principio de igualdad ante la ley que debe prevalecer entre todos los concesionarios y permisionarios, pues se generaría un régimen de excepción injustificado, en perjuicio del cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales impuestas a cada estación de radio y canal de televisión, lo que conlleva además, una afectación al derecho a la información de la ciudadanía.

Esta Sala Superior considera que los agravios son sustancialmente **fundados**, porque de lo previsto en el artículo 41 constitucional y demás correlativos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se tiene que, contrario a lo establecido en el precepto impugnado, todas las estaciones de radio y canales de televisión que trasmitan desde una entidad federativa deben estar incluidas en el catálogo para el proceso electoral local de dicha entidad, sin que el Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral pueda considerar sobre éstas el número suficiente de emisoras que deberán participar en su cobertura.

Esto es así, porque de lo previsto en las disposiciones impugnadas, se advierte que se le otorga al Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral un margen de discrecionalidad para determinar cuáles y cuantas emisoras de radio y televisión podrán participar en cada proceso electoral; aunado a que, no se precisan bajo qué criterios objetivos o factores técnicos, el órgano administrativo electoral federal podrá definir el catálogo referido.

Al respecto, es importante tener en cuenta el marco constitucional y legal que regula la materia.

Los Apartados A y B, de la fracción III, del artículo 41 de la Constitución General de la República, en sus partes conducentes prevén:

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;*

...

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.

...

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 trate¹¹ ...”

Por otra parte, al tratarse el precepto impugnado de una disposición reglamentaria aprobada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, resulta necesario transcribir también los artículos aplicables del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que es la norma jerárquica superior al reglamento controvertido, y que en su parte conducente establece lo siguiente:

Artículo 49

1. Los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

2. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.

...

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.

...

Artículo 50

1. El Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales de las entidades federativas, para la difusión de sus respectivos mensajes de comunicación social, accederán a la radio y

¹¹ El subrayado en negritas es un agregado de la presente resolución.

televisión a través del tiempo de que el primero dispone en dichos medios.

...

Artículo 55

1. Dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto Federal Electoral tendrá a su disposición cuarenta y ocho minutos diarios **en cada estación de radio y canal de televisión.**

2. Las transmisiones de mensajes **en cada estación de radio y canal de televisión** se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas de cada día. (...)

...

Artículo 57

1. A partir del día en que, conforme a este Código y a la resolución que expida el Consejo General, den inicio las precampañas federales y hasta la conclusión de las mismas, el Instituto pondrá a disposición de los partidos políticos nacionales, en conjunto, dieciocho minutos diarios **en cada estación de radio y canal de televisión.**

...

Artículo 62

1. En las entidades federativas con procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, del tiempo total establecido en el párrafo 1 del artículo 58 de este Código, el Instituto Federal Electoral, por conducto de las autoridades electorales administrativas correspondientes, destinará para las campañas locales de los partidos políticos quince minutos diarios **en cada estación de radio y canal de televisión de cobertura en la entidad federativa de que se trate.**

...

4. **Para los efectos de este capítulo se entiende por cobertura de los canales de televisión y estaciones de radio toda área geográfica en donde la señal de dichos medios sea escuchada o vista.**

5. **El Comité de Radio y Televisión, con la coadyuvancia de las autoridades federales en la materia elaborará el catálogo y mapa de coberturas de todas las estaciones de radio y canales de televisión, así como su alcance efectivo. Deberá también incorporar la información relativa a la población total comprendida por la cobertura correspondiente en cada entidad.**

6. Con base en dicho catálogo, el Consejo General hará del conocimiento público las estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura de las elecciones locales a que hace referencia el artículo 64 de este Código.

...

Artículo 64

1. *Para fines electorales en las entidades federativas cuya jornada comicial tenga lugar en mes o año distinto al que corresponde a los procesos electorales federales, 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.** Los cuarenta y ocho minutos de que dispondrá el Instituto se utilizarán desde el inicio de la precampaña local hasta el término de la jornada electoral respectiva.*

...

Artículo 66

1. ***Con motivo de las campañas electorales locales** en las entidades federativas a que se refiere el artículo 64 anterior, el Instituto asignará como prerrogativa para los partidos políticos, a través de las correspondientes autoridades electorales competentes, dieciocho minutos diarios **en cada estación de radio y canal de televisión de cobertura en la entidad de que se trate;** en caso de insuficiencia, la autoridad electoral podrá cubrir la misma del tiempo disponible que corresponda al Estado. El tiempo restante quedará a disposición del Instituto para sus propios fines o los de otras autoridades electorales. En todo caso, los concesionarios de radio y televisión se abstendrán de comercializar el tiempo no asignado por el Instituto; lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los permisionarios.*

2. *Son aplicables en las entidades federativas y procesos electorales locales a que se refiere el párrafo anterior, las normas establecidas en los párrafos 2 y 3 del artículo 62, en el artículo 63, y las demás contenidas en este Código que resulten aplicables.*

De las disposiciones constitucionales y legales aplicables en materia de acceso de los partidos políticos a radio y televisión, se tiene que:

- El Instituto Federal Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales de acceder de manera equitativa a los medios de comunicación social.

- El Instituto Federal Electoral garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión.

- A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedan 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.

- Las transmisiones de mensajes en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas de cada día.

- 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.

- Se entiende por cobertura de los canales de televisión y estaciones de radio toda área geográfica en donde la señal de dichos medios sea escuchada o vista.

- El Comité de Radio y Televisión, con la coadyuvancia de las autoridades federales en la materia elaborará el catálogo y mapa de coberturas de todas las estaciones de radio y canales

de televisión, así como su alcance efectivo, debiendo tomar en consideración la información relativa a la población total comprendida por la cobertura correspondiente.

De lo anterior, claramente se advierte que en las disposiciones constitucionales y legales citadas, se establecen las normas jurídicas para que los concesionarios y permisionarios de las frecuencias de radio y 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.

Esto es, la autoridad administrativa electoral federal debe garantizar el cumplimiento de la obligación de todos los concesionarios y permisionarios de radio y televisión para la transmisión de programas y promocionales, tanto de los partidos políticos como de las autoridades electorales, tomando como base para ello, la cobertura de transmisión de cada uno de estos y su alcance efectivo, para lo cual debe contar con la información de la población total comprendida por la cobertura correspondiente.

Sin que dicha autoridad se encuentre facultada para establecer excepciones injustificadas o excluir a una estación de radio o canal de televisión, bajo motivos diferentes a los de la cobertura

de su transmisión y a la eficacia de su alcance. Esto, en virtud de que por disposición constitucional y legal deberán participar todas las estaciones de radio y televisión cuya transmisión abarque, de manera parcial o total, el territorio de la entidad federativa de que se trate.

Ahora bien, en el ámbito de los procesos electorales locales, es importante distinguir entre las emisoras que transmiten desde una entidad federativa y las que lo hacen desde otra entidad pero que su cobertura abarca uno o varios estados o regiones de la República, pues, **en el primer supuesto, es claro que, inexcusablemente, cada estación de radio y canal de televisión se encuentra obligado a transmitir las pautas que para este fin apruebe el Instituto Federal Electoral.**

En tanto que, tratándose de las segundas, su participación en un proceso electoral local dependerá de su cobertura de transmisión y del alcance efectivo de éstas, para lo cual se deberá tomar en consideración la población que abarca cada emisora que se encuentre en este supuesto y si las emisoras que se encuentran en la entidad de que se trate, resultan suficientes para lograr los fines previstos en la Constitución General de la República para el pleno acceso de los partidos políticos y de los organismos electorales a los medios de comunicación social.

De manera que, los criterios para definir si se incluye o no a un medio de comunicación en un catálogo de emisoras durante un

proceso electoral local de una entidad federativa desde la que no transmitan, deben partir de elementos objetivos y estar debidamente justificados, como es el caso, de la cobertura, su alcance efectivo, la población que abarca dicha cobertura y si éstas son suficientes para garantizar que la transmisión de los mensajes de los partidos políticos y autoridades electorales se realicen eficazmente.

De las disposiciones constitucionales y legales previstas en materia de acceso de los partidos políticos y autoridades electorales a radio y televisión, es posible advertir que el Instituto Federal Electoral deberá considerar en el catálogo de emisoras que participaran en un proceso electoral local, en primer lugar, a todas las estaciones de radio y canales de televisión que transmitan desde la entidad federativa de que se trate, y en segundo término, podrá determinar qué emisoras entre las que no radican en dicha entidad federativa pueden ser incluidas en el catálogo respectivo, de conformidad con los siguientes criterios objetivos de: a) cobertura de cada estación de radio y canal de televisión; b) alcance efectivo de la transmisión de cada concesionario y permisionario de radio y televisión; c) población comprendida en cada cobertura de radio y televisión, y d) suficiencia de emisoras para garantizar el acceso de los partidos políticos a estos medios de comunicación y transmitir de manera eficaz sus mensajes a la ciudadanía.

La cobertura y la efectividad de la transmisión en cada entidad federativa, constituyen un parámetro técnico y objetivo para definir el catálogo de emisoras para cada proceso electoral, debiendo tener en cuenta para ello, la información relativa a la población comprendida en dicha cobertura y si las emisoras consideradas resultan suficientes para lograr la eficacia del deber de los medios de comunicación referidos de transmitir los mensajes de los partidos políticos y órganos electorales.

En ese sentido, debe entenderse por cobertura de las estaciones de radio y canales de televisión, como lo prevé el artículo 62, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda área geográfica en donde la señal de dichos medios sea escuchada o vista, en tanto que, su alcance efectivo de transmisión constituye el parámetro técnico para identificar que dicha señal puede percibirse de manera cierta.

Por su parte, la determinación de la población a la cual abarca una determinada transmisión de radio y televisión, dependerá de la cobertura y del alcance efectivo de cada uno de estos medios de comunicación; lo cual, resulta relevante para precisar la suficiencia de la participación de las emisoras para transmitir de manera eficaz los programas y promocionales de los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, a efecto de que la ciudadanía conozca sus plataformas ideológicas y sus propuestas de precampaña y campaña, respectivamente.

Lo anterior, de conformidad con lo previsto en el artículo 64, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prevé que el Comité de Radio y Televisión, con la coadyuvancia de las autoridades federales en la materia elaborará el catálogo y mapa de coberturas de todas las estaciones de radio y canales de televisión, así como su alcance efectivo, debiendo tomar en cuenta para ello, la información relativa a la población total comprendida por la cobertura correspondiente en cada entidad federativa.

En ese sentido, esta Sala Superior ha sostenido que en la Constitución y la ley electoral federal se prevé la obligación de los concesionarios y los permisionarios de radio y televisión, de transmitir los mensajes de partidos políticos y autoridades electorales en una entidad federativa que pueden diferir en cuanto a su número y contenido, de los mensajes difundidos en otras regiones del país¹².

También, este órgano jurisdiccional ha considerado que estas normas constitucionales y legales responden a un interés colectivo, consistente en que los ciudadanos cuenten con información sobre las distintas opciones políticas que contienden en el proceso electoral local, la plataforma electoral de cada una de ellas y sus principales propuestas de campaña, con el fin de que estén en aptitud de emitir su voto con pleno conocimiento de los nombres y propuestas de cada uno de los

¹² Este criterio se sostuvo en la sentencia del SUP-RAP-52/2010.

candidatos y partidos políticos o coaliciones contendientes, en observancia a lo dispuesto en los artículos 41, base I, párrafo segundo, y 35, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Un medio indispensable para cumplir con la prerrogativa que la Constitución y la ley electoral federal confieren a los partidos políticos y autoridades electorales es el establecimiento y preservación de las condiciones técnicas necesarias para que los mensajes inherentes al proceso electoral local se transmitan en la entidad respectiva, teniendo como base para su instrumentación la cobertura de cada estación de radio y canal de televisión, su alcance efectivo, la población a la que se abarca y si éstas resultan suficientes para dar cumplimiento a los fines constitucionales y legales, sin que ello signifique, que el Instituto Federal Electoral pueda excluir a las emisoras que transmiten desde la entidad federativa en la que se lleva a cabo un proceso electoral local.

En este sentido, la Sala Superior en la ejecutoria del recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-52/2010, consideró que el despliegue de la atribución del Instituto Federal Electoral para definir la participación de las emisoras en los procesos electorales locales, debe atender a la congruencia y razonabilidad, en atención a las circunstancias de cada caso, como la existencia de uno o más canales o estaciones que cuenten con condiciones técnicas para transmitir contenidos locales en la entidad federativa; la cobertura y alcance efectivo

de dichos canales o estaciones; así como, la población total comprendida por la cobertura correspondiente en cada entidad federativa.

En ese tenor, se colige que es obligación de las concesionarias y permisionarias transmitir los mensajes de las autoridades electorales y propaganda de los partidos políticos pautados por el Instituto Federal Electoral, cuya difusión debe hacerse en cada estación de radio y canal de televisión, en términos de lo dispuesto expresamente en el artículo 41 constitucional y en las normas aplicables del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para la elaboración de los catálogos de emisoras que deberán participar en un proceso electoral en una entidad federativa, el Instituto Federal Electoral debe incluir invariablemente a todas las emisoras que transmiten desde esa entidad y, en segundo término, tomar en cuenta, de manera congruente y razonable, la cobertura y el alcance efectivo de cada una de las estaciones de radio y canales de televisión que no transmiten desde esa entidad federativa pero que su señal llega hasta ésta, para lo cual, tendrá que considerar también a la población total comprendida por la cobertura correspondiente en cada entidad federativa; así como, que éstas resulten suficientes para transmitir de manera eficaz los mensajes de los partidos políticos y autoridades electorales.

De lo anterior, se tiene que para los procesos electorales federales el Comité determinará el catálogo de emisoras que deberán participar en su cobertura, en el entendido que el catálogo nacional de estaciones de radio y canales de televisión se conforma por el listado de todos los concesionarios y permisionarios del país.

En tanto que, tratándose de procesos electorales de las entidades federativas, el Comité determinará el catálogo de emisoras con las estaciones de radio y canales de televisión que transmitan desde la entidad federativa de que se trate, incluyendo a los concesionarios y permisionarios de otra entidad cuya transmisión cubra total o parcialmente a ese estado o región de la República, para lo cual, debe tener presente el alcance efectivo de cada emisora, la población total comprendida por la cobertura correspondiente y la suficiencia de las transmisiones para garantizar el ejercicio pleno de los partidos políticos y de las autoridades electorales al acceso a la radio y televisión.

Pues de lo contrario, como lo prevé el precepto impugnado, se consideraría que el Instituto Federal Electoral a través del Comité de Radio y Televisión tiene facultades para exceptuar a una concesionaria o permisionaria de radio y televisión a dar cumplimiento a la obligación de transmitir los promocionales y programas de los partidos políticos bajo criterios diferentes a los previstos en la Constitución y en el código electoral federal, lo

que contraviene las disposiciones constitucionales y legales que regulan la materia.

Al respecto, la Sala Superior ha considerado que, en situaciones ordinarias, el Instituto Federal Electoral carece de atribuciones para eximir a los concesionarios y permisionarios de su obligación de transmitir los mensajes de las autoridades electorales y de los partidos políticos, como se puede constatar de la tesis jurisprudencial XXIII/2009¹³, de este órgano jurisdiccional.

En ese sentido, el Reglamento impugnado debe atender a la previsión constitucional de que las concesionarias y permisionarias de radio y televisión se encuentran obligadas a transmitir los promocionales y programas de los partidos políticos y de las autoridades electorales, aunado a que, en el ámbito de las entidades federativas, el catálogo de emisoras se deberá definir invariablemente por los criterios técnicos y objetivos definidos en la presente ejecutoria.

Esto, es acorde con lo sostenido por esta Sala Superior, al considerar que cada estación de radio y canal de televisión tiene la obligación de transmitir los mensajes de las autoridades electorales y de los partidos políticos en el tiempo del Estado que administra el Instituto Federal Electoral, en este contexto,

¹³ Tesis XXIII/2009, de rubro: **RADIO Y TELEVISIÓN. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CARECE DE ATRIBUCIONES PARA EXIMIR A LOS CONCESIONARIOS Y PERMISIONARIOS DE SU OBLIGACIÓN DE TRASMITIR LOS MENSAJES DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**, consultable en *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Volumen 2, Tomo II, página 1544.

es válido afirmar que los concesionarios y permisionarios de estaciones de radio y canales de televisión, están constreñidos a difundir los mensajes referidos, con independencia del tipo de programación y la forma en que la transmitan, en tanto que el orden normativo en situaciones ordinarias, no establece alguna causa de exclusión o excepción, como se advierte de la jurisprudencia en materia electoral 21/2010, de rubro: **RADIO Y TELEVISIÓN. LOS CONCESIONARIOS Y PERMISIONARIOS DEBEN DIFUNDIR LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES, CON INDEPENDENCIA DEL TIPO DE PROGRAMACIÓN Y LA FORMA EN QUE LA TRANSMITAN**¹⁴.

En tal virtud, la determinación prevista en el precepto impugnado de que el Comité de Radio y Televisión podrá incluir en el catálogo respectivo el número suficiente de emisoras que garanticen la efectividad de la cobertura de la entidad federativa de que se trate, incluyendo, en su caso, concesionarios y permisionarios de otra entidad federativa, resulta contraria al orden jurídico.

Porque, como se precisó, dicho Comité deberá considerar en el catálogo de emisoras que participaran en un proceso electoral local, invariablemente, a todas las estaciones de radio y canales de televisión que trasmitan desde la entidad federativa de que se trate, y podrá determinar qué emisoras entre las que no radican en dicha entidad federativa pueden incluirse en el

¹⁴ Jurisprudencia 21/2010, consultable en *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Volumen 1, página 517.

catálogo respectivo, de conformidad con los siguientes criterios objetivos de: a) cobertura de cada estación de radio y canal de televisión; b) alcance efectivo de su trasmisión; c) población comprendida en cada cobertura, y d) suficiencia de emisoras para garantizar el acceso de los partidos políticos a estos medios de comunicación y transmitir de manera eficaz sus mensajes a la ciudadanía.

Esto, es conforme con lo previsto en la Constitución General de la República y en el código electoral federal, así como con los principios de certeza jurídica e igualdad ante la ley, porque de las disposiciones constitucionales y legales aplicables se definen los criterios objetivos que deben considerarse para la aprobación del catálogo de las emisoras que participarán en los procesos electorales, sin que se admisible para ello la actuación discrecional de la autoridad electoral o un trato desigual entre los concesionarios y permisionarios de la radio y televisión.

Al resultar esencialmente **fundados** los motivos de inconformidad hechos valer por los recurrentes, lo procedente es modificar el precepto impugnado, en los siguientes términos:

Artículo 44

De los catálogos de emisoras

...

2. El Comité determinará el catálogo de emisoras que deberán participar en la cobertura de cada Proceso Electoral, con la finalidad de garantizar el derecho al uso de los medios de comunicación social de los partidos políticos y de las autoridades electorales. Con base en estos catálogos, las concesionarias y permisionarias deben difundir en cada estación de radio y canal de televisión, la propaganda de los suficiente partidos políticos y

los mensajes de las autoridades electorales ordenada por el Instituto.

...

4. *En los procesos electorales locales, el Comité incluirá en el catálogo respectivo a todas las emisoras de la entidad federativa de que se trate, incluyendo, en su caso, el número suficiente de concesionarios y permisionarios de otra entidad federativa cuya señal llegue a aquella donde se lleve a cabo el Proceso Electoral respectivo, para garantizar la cobertura respectiva.*

APARTADO D: Plazo para la transmisión de promocionales de radio y televisión.

En los agravios marcados como segundo de las demandas de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, los recurrentes cuestionan la legalidad del artículo 40, numeral 3, del Reglamento.

Dicho precepto dispone lo siguiente:

Artículo 40.

De la entrega de órdenes de transmisión y materiales.

...

3. Desde el inicio de la precampaña y hasta el día de la jornada electoral, las órdenes de transmisión y los materiales serán entregados o puestos a disposición, según sea el caso, a los concesionarios y permisionarios al menos **3 días hábiles** previos al inicio de su transmisión. En los casos en que el concesionario o permisionario tenga su domicilio legal en una entidad distinta a aquella en que operen las emisoras respectivas, **contará con 1 día natural adicional para iniciar las transmisiones correspondientes a la pauta de que se trate.**”

En esencia, los partidos afirman que dicho precepto es ilegal, porque otorga un trato diferenciado en los plazos de cumplimiento a sujetos iguales, ya que los concesionarios y permisionarios que se ubican en

el supuesto tener su domicilio fuera de la entidad en que operan reciben un día más para cumplir con las transmisiones, sin que dicha razón justifique tal consecuencia.

Por tal motivo, concluyen que se debe eliminar esa excepción, ya que con ello impide el ejercicio y disfrute pleno de la prerrogativa o el derecho de acceso a radio y televisión.

De ahí se obtiene que la pretensión fundamental de los partidos es eliminar la excepción de otorgar un día natural más a los permisionarios y concesionarios con domicilio legal fuera de la entidad en que operen las emisoras, para transmitir los promocionales.

Su causa de pedir fundamentalmente consiste en que esa excepción infringe el principio de igualdad.

Los argumentos son **infundados**.

Esto porque el artículo 40, apartado 3, del reglamento impugnado, es acorde con el principio de igualdad previsto, fundamentalmente, por el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que es jurídicamente válido que los regímenes que establecen los plazos para que las concesionarias y permisionarias de radio y televisión inicien con el cumplimiento de las transmisiones de las pautas de la autoridad electoral en el periodo que va del inicio de la precampañas y hasta la jornada electoral, otorguen diferenciadamente tres días a las estaciones que tengan su

domicilio legal en la entidad en la que operan y de un día adicional para aquellas que lo tienen en una entidad distinta, pues establecen una consecuencia jurídica distinta para condiciones de hecho objetivamente diferentes, y lo hacen de manera proporcional, porque persigue la finalidad constitucional de garantizar el acceso a los medios de comunicación social en materia electoral de los sujetos con derecho, de forma adecuada para buscar dicho objetivo, y en razonablemente en relación al mismo.

En otras palabras, la autorización de un día adicional para que las estaciones que tienen su domicilio en una entidad distinta a aquella en que operen las emisoras respectivas cumplan con la obligación de iniciar las transmisiones de los pautados correspondientes, constituye una diferenciación de trato apegada a los principios constitucionales de igualdad y proporcionalidad, que establecen que, ante condiciones desiguales consecuencias jurídicas desiguales, en apego al postulado constitucional, como se demuestra y precisa enseguida.

En efecto, el derecho de igualdad está previsto, principalmente, en el artículo 1º constitucional, como un postulado de estructura compleja que debe estar en la base de toda estructura normativa, y que, adicionalmente, se encuentra positivizado en múltiples preceptos que constituyen aplicaciones concretas del mismo.

El mencionado precepto establece, en el párrafo primero, la salvaguarda la garantía de igualdad en el disfrute de los derechos que la misma otorga, y el párrafo tercero del mismo artículo establece la prohibición de discriminar por los motivos allí expresamente enumerados o por otros que impliquen un menoscabo para la dignidad humana o para los derechos y libertades de las personas.

Por cuanto hace a la primera dimensión, se contiene una afirmación general del principio de igualdad en el disfrute de los derechos individuales, por virtud de la cual dicho precepto salvaguarda a los individuos ubicados en situaciones comparables, de toda discriminación en el goce de los derechos y libertades que la propia Constitución consagra, lo que implica que el legislador debe ser especialmente cuidadoso al momento de someter a individuos o grupos de individuos a regímenes jurídicos diferenciados, cuando con ello incida en el ejercicio de los derechos y libertades que la Constitución les reconoce.

En la segunda dimensión, la Constitución establece la prohibición de discriminación, por los motivos expresamente enumerados, y de cualquier otro modo que implique un menoscabo para la dignidad humana o para los derechos y libertades de las personas.

Ahora bien, estas normas fundamentales imponen obligaciones o deberes específicos a los poderes públicos en relación con el mencionado principio de igualdad, y eso, desde luego, incluye

al legislador o cualquier órgano con facultad reglamentaria, por virtud del artículo 16 constitucional, en tanto éste contiene una prohibición al legislador de actuar en exceso de poder o de manera arbitraria.

Así, el principio general de igualdad se proyecta como límite a la actividad del legislador y de cualquier entidad que ejerce la facultad reglamentaria, y postula en la primera dimensión, que es la que tiene relación con la materia que nos ocupa, el deber de legislar y proyectar la igualdad entre los individuos, que se traduce en un trato o regulación igual para los sujetos en condiciones iguales y una razonabilidad en la diferencia de trato para los sujetos distintos, como criterio básico para la producción normativa.

En ese sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido la jurisprudencia del rubro: ***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***¹⁵.

Así, el principio general de igualdad vincula a la autoridad que emite un Reglamento, por un lado, con un mandamiento de tratamiento igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita

¹⁵ P.J/130/2007, con registro No. 170740, publicada en: Novena Época Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Diciembre de 2007. Página: 8. Tesis: Materia: Constitucional.

darles un trato desigual, y por el otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga a establecer diferenciaciones entre supuestos de hecho distintos cuando sea la propia Constitución la que imponga dicha diferenciación.

En este sentido, para revisar la norma impugnada a la luz del principio de igualdad, el primer criterio consiste en determinar si los individuos o grupos de individuos sujetos al régimen jurídico cuestionado se encuentran o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen, y en segundo lugar, si el trato que se les da el propio término de comparación es diferente y, su caso, proporcional, debe determinarse si la distinción en el trato persigue una finalidad constitucionalmente válida.

En ese marco y sentido, el Instituto Federal Electoral debe ejercer su facultad reglamentaria con respeto de los postulados de: trato igual a los iguales, y desigual a los desiguales.

En el caso, el precepto impugnado establece dos regímenes en relación a los plazos para que las concesionarias y permisionarias de radio y televisión inicien con el cumplimiento de las transmisiones de las pautas de la autoridad electoral en el periodo que va del inicio de la precampañas y hasta la jornada electoral.

Por un lado, a las estaciones que tengan su domicilio legal **en la entidad en la que operan** se otorgan tres días para que

inicien con el cumplimiento de las transmisiones de los promocionales electorales.

Por otro, a las estaciones que tengan su domicilio legal **en una entidad distinta a aquélla en la que operan** se otorga un día adicional, cuatro días, para que inicien con la transmisión de los promocionales electorales.

Esto es, la norma impugnada, por una parte concede a los concesionarios o permisionarios que se ubican en la hipótesis de tener su domicilio en el lugar en el que está la estación de la que transmiten un plazo de tres días hábiles, y por otra, a los que lo tienen en una entidad distinta a aquélla en la que operan las transmisiones les otorga cuatro días (un día adicional respecto de las primeras).

Esto es, para la norma existe una situación de hecho objetivamente relevante, consistente en el lugar en que se ubica el domicilio legal de la concesionaria respecto del lugar en donde está la estación en la que se opera o lleva a cabo la transmisión, y consecuencia otorgar un trato diferenciado.

Esta Sala Superior considera, como se anticipó, que dicha regulación es apegada al principio constitucional de igualdad, porque la norma parte de la base correcta de que existe un supuesto de hecho que objetivamente genera una situación desigual, y por ello justifica que el segmento o grupo de las concesionarias que se ubican en el mismo tengan un trato

diferenciado, consistente en contar con un día más para iniciar sus transmisiones.

En efecto, en primer lugar, de la propia descripción empleada para definir el supuesto o condición normativa se advierte la existencia de una situación objetiva y relevantemente desigual entre dos segmentos de estaciones.

Por un lado, están las estaciones y permisionarias que tienen su domicilio legal en el mismo lugar en el que se ubica la estación y realizan las transmisiones.

Por otro, están las estaciones y permisionarias que tienen su domicilio legal en una entidad diversa a aquella en la que realizan las transmisiones.

Esa condición es objetivamente relevante, porque, evidentemente, no tienen la misma oportunidad para cumplir con el plazo de inicio de transmisiones, una concesionaria que recibe la pauta electoral que contiene los promocionales a transmitir en el mismo lugar en el que la difunde (primer supuesto), que otra que los recibe un lugar ubicado en una entidad distinta a aquella en la que realizará las transmisiones.

Lo anterior, desde luego, en términos generales, principalmente por el tiempo que toma el traslado de los materiales del lugar en el que se notifican o reciben los pautados al lugar en el que se llevará a cabo la transmisión.

Esto, porque, al margen del tiempo que les lleve a las concesionarias o permisionarias en ejecutar el proceso de recepción (verificación del documento y firmas), procesar el material (revisión de los materiales) y puesta en programación, que en general tienen que llevar a cabo universalmente los sujetos obligados, en el caso de las concesionarias y permisionarias que tienen que su domicilio legal (de recepción del material) en una entidad distinta a la de la difusión, requieren cierto tiempo para el traslado o envío del material, con independencia del medio usado, mayor o menor, pero sin duda un tiempo adicional.

Por lo anterior, objetivamente, resulta válido sostener que entre las estaciones que están en uno u otro supuesto existe una diferencia objetiva, que podría sencillamente variar en alguna medida en el tiempo exacto que requieran, pero que en todo caso para las concesionarias o permisionarias que reciben el material en un lugar distinto implica una carga y tiempo extra, respecto de las que no.

De ahí que la distinta condición que existe entre las concesionarias y permisionarias que se ubican en uno u otro supuesto constituya una diferencia que requiera ser reconocida con una consecuencia diversa desde una perspectiva jurídica.

Por tanto, dicha diferencia de hecho, razonablemente, debe servir de base para justificar jurídicamente una diferencia de

trato o en las consecuencias, que en el caso al plazo en el que debe cumplir.

Luego, frente a las situaciones o supuestos distintos, conforme al principio constitucional y derecho fundamental de igualdad, en principio, es válido que la norma impugnada establezca una consecuencia jurídica diversa para cada supuesto, ya que al tratar diferente a las concesionarias y permisionarias que se encuentran en una situación de hecho distinta, regula igual a los que están en la misma condición.

Lo anterior, porque el principio de igualdad no exige que todos las personas o sujetos regulados por el derecho sean tratados exactamente de la misma manera, ni que deban ser iguales en todos los aspectos, dada la diversidad de propiedades naturales y de situaciones fácticas en que se encuentran las personas, sino que, los que están en la misma condición sean regulados de manera similar, y los que están en situaciones distintas, que sean objeto de una regulación proporcionalmente distinta, con precisión de que excepcionalmente una persona puede ser objeto de un trato desigual siempre que tenga por objeto el cumplimiento de un fin legítimo.

En otras palabras, el principio de igualdad no postula la identidad de tratamiento para todas las personas, por ejemplo, para todas las concesionarias y permisionarias, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, a partir de la situación en la que se encuentren, como ocurre, con aquellas que no tienen

su domicilio en la entidad federativa en la que está la estación transmisora, como criterio básico para la producción normativa.

Ahora bien, esa distinción en el trato, por una parte al otorgar tres días para las concesionarias que tienen su domicilio legal en la misma entidad en la que llevan a cabo las transmisiones, y por otra, cuatro días para las que lo tienen en un lugar distinto a aquél en el que está físicamente la estación, es jurídicamente aceptable, porque persigue una finalidad proporcionalmente legítima, salvo que se trate de una de las prohibiciones específicas de discriminación contenidas en el artículo 1o., primer y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que no es el caso actual.

Esto es así, porque en un Estado Constitucional sólo las diferenciaciones jurídicas o de trato que regulen situaciones de hecho o supuestos objetivamente distintos resultan jurídicamente válidas.

La verificación de una norma que regula un trato legítimamente diferenciado se realiza mediante la aplicación del *test* de proporcionalidad, y en el caso tenemos que la norma que concede un día adicional para las concesionarias y permisionarias que se ubican en la situación mencionada es apegada a dicho principio.

El principio de proporcionalidad comprende a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad propiamente dicha.

La idoneidad tiene que ver con lo adecuado de la naturaleza de la medida diferenciadora impuesta por la norma para conseguir el fin pretendido.

El criterio de necesidad o de intervención mínima guarda relación con el hecho de que la medida debe tener eficacia y se debe limitar a lo objetivamente necesario.

La proporcionalidad en sentido estricto, es decir, la verificación de que la norma que otorga el trato diferenciado guarde una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos

En el caso se tiene que la norma impugnada cumple con el principio de proporcionalidad a que se ha hecho referencia, porque la diferencia de trato consiste en el otorgamiento de un día adicional a las concesionarias o permisionarias que tengan un domicilio en un lugar diferente al en que se encuentre la emisora respectiva.

La consecuencia referida cumple con el criterio de idoneidad porque otorga el beneficio adecuado o ventaja apta para garantizar el cumplimiento de la norma, ya que la situación de desventaja en que se encuentran los sujetos referidos se

relaciona con la distancia y esa desventaja se logra atenuar a partir de la ampliación en el plazo, de un día más, a efecto de conseguir la finalidad buscada constitucionalmente, que es la transmisión de los promocionales electorales, para garantizar el derecho de los partidos y las autoridades electorales de acceder a los medios de comunicación electrónicos.

Esto, porque la complicación o situación de hecho que genera el que la recepción del material se encuentre en un lugar distinto a aquel en el que se encuentra la estación, para conseguir la finalidad buscada, que es lograr la transmisión del material electoral, lo que idóneamente requiere es una extensión del tiempo, y esto es precisamente lo que otorga la norma que genera el trato diferenciado.

Se cumple con el criterio de necesidad porque ante esa desigualdad en que se encuentran los sujetos a que se refiere la norma, si bien el plazo para todos inicia a partir del momento en que reciben las órdenes de transmisión el mismo día y con ello tienen que llevar a cabo diversos actos de revisión y procesamiento para lograr su transmisión, que requiere de los tres días que se otorgaron en general para cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales de difundir los mensajes electorales, es claro que la adición de un día, es una ventaja en tiempo necesaria y no excesiva para el cumplimiento de tales deberes.

Además, debe tenerse en cuenta que tan sólo se adicionó un día natural al plazo de tres días ya referido, es decir, no se les otorga un día hábil más, lo que corrobora que la norma que otorga el trato distinto no tiene por objeto generar una ventaja para un segmento de los concesionarios o permisionarios de radios y televisión, sino que otorga una consideración indispensable para cumplir con sus deberes, tomando en cuenta que se requerirá de un tiempo para enviar o trasladar el material del lugar en el que se recibe a aquél en el que está su estación.

Finalmente, la medida legislativa es proporcionalmente estricta, porque guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, la concesión de un día más para las concesionarias y permisionarias que tienen operan en un lugar distinto a aquél en que reciben el material, no supone o presume una ventaja indebida respecto del resto de las concesionarias.

Lo anterior, porque es evidente que el sólo envío de la pauta y los promocionales de un lugar a otro implica, lógicamente, la necesidad de trasladarlos de llevar a cabo un trámite y verificación adicional, que en el mejor de los casos, exige contar con elementos extras para su ejecución.

En tanto, no se advierte que con la ampliación del plazo para conseguir su difusión, pudiera generarse una afectación sustancial al derecho de los partidos y las autoridades electorales de acceso a los medios de comunicación social,

cuya lesión condujera a la conclusión de rechazar el trato distinto, por el contrario, como se indicó, con ello se garantiza en mayor medida el cumplimiento de parte de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, y esto a su vez incentiva la observancia de sus obligaciones constitucionales y legales.

Por lo anterior, resulta conforme a Derecho sostener que la norma que otorga un día adicional a las concesionarias y permisionarias que tienen su domicilio legal en un lugar distinto a de la emisora, para iniciar la transmisión de los promocionales electorales conforme a las pautas que les son notificadas, resulta apegada o supera el test de proporcionalidad.

Esto, precisamente, porque el juicio de proporcionalidad exige comprobar si el trato desigual resulta tolerable, teniendo en cuenta la importancia del fin perseguido, en el entendido de que mientras más alta sea la jerarquía del interés tutelado, mayor puede ser la entidad de la diferenciación, y en el caso, en última instancia es conseguir que las concesionarias y permisionarias de radio y televisión cumplan con su deber constitucional y legal para garantizar correlativamente el derecho de los partidos y las autoridades electorales de acceso a los medios de comunicación electrónicos, de tal forma que esa concesión diferenciadora no resulta ilegítima.

Por otra parte, es de destacarse que la referencia en el precepto cuestionado respecto a que, en los casos en que el

concesionario o permisionario tenga su domicilio en una entidad distinta a aquellas en que operen las emisoras respectivas, debe entenderse que se refiere al domicilio que tales concesionarias o permisionarias en términos de lo que regula el Reglamento y la Ley de la materia; pero no al domicilio legal, por que éste tiene una regulación específica en el Código Federal de Procedimientos Civiles, de manera que la norma no debe entenderse aludida a éste, por lo que debe hacerse la supresión del vocablo “legal”.

Lo anterior, a efecto de que el precepto cuestionado se apegue al principio de certeza.

Por otra parte, en relación a estos mismos preceptos, los actores cuestionan la forma en la que el reglamento define a los días hábiles.

Al respecto, esta Sala Superior advierte que, ciertamente, los preceptos cuestionados podrían generar cierta incertidumbre, en cuanto a la forma en que tendrían que computarse los plazos, por lo que a fin de superarla y dotar de certeza al precepto cuestionado es conveniente realizar una precisión.

En efecto, el artículo 40, párrafo 3, del reglamento cuestionado dice, por una parte, que *desde el inicio de la precampaña y hasta el día de la jornada electoral, las órdenes de transmisión y los materiales serán entregados o puestos a disposición, según sea el caso, a los permisionarios y concesionarios.*

En tanto, en la siguiente parte, la disposición reglamentaria hace referencia a que esa entrega o puesta a disposición a los concesionarios y a los permisionarios se hará, *al menos tres días hábiles previos al inicio de su transmisión*; y más adelante, cuando se hace referencia a que permisionarias y concesionarias se les concede un día adicional se destaca que ese día debe ser *natural*.

Esto, en principio podría generar dudas en cuando a la forma de computar los plazos, puesto que, por un lado, al hacer referencia a la precampaña y jornada, en esencia regula un periodo en el que todos los días y horas son hábiles, pues conforme a la normativa federal electoral, durante los procesos electorales federales esa es la regla, pero por otra parte, precisa que los tres días para iniciar la transmisión de los promocionales deben ser hábiles.

Entonces, a efecto de contribuir a garantizar el significado de la norma en relación a dicho tema, conforme al artículo 7 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, todos los días y horas son hábiles; además deben suprimirse las palabras “hábil” y “natural”, para evitar confusión.

Lo anterior, a efecto de aclarar que los plazos fijados en el precepto en cuestión son de momento a momento, de modo que todos los días y horas deben tomarse en cuenta para el

cómputo respectivo, porque en proceso electoral todos los días son hábiles.

En consecuencia, en este aspecto, lo procedente es modificar el precepto impugnado, en los términos apuntados.

Artículo 40.

De la entrega de órdenes de transmisión y materiales.

...

3. Desde el inicio de la precampaña y hasta el día de la jornada electoral **tomando en cuenta que todos los días y horas son hábiles**, las órdenes de transmisión y los materiales serán entregados o puestos a disposición, según sea el caso, a los concesionarios y permisionarios al menos **3 días** previos al inicio de su transmisión. En los casos en que el concesionario o permisionario tenga su domicilio en una entidad distinta a aquella en que operen las emisoras respectivas, contará con 1 día adicional para iniciar las transmisiones correspondientes a la pauta de que se trate.”

APARTADO E: Inclusión de estaciones *afiliadas* y régimen de transmisión.

En otros agravios, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, impugnan la norma prevista en los artículos 5, apartado 1, inciso c), fracción I y 46 del Reglamento, en los que se identifica a determinadas estaciones de radio y televisión como afiliadas y se establece su régimen jurídico.

Dichos preceptos establecen lo siguiente:

“Artículo 1.

1...

2. El presente Reglamento es de observancia general y obligatoria para el Instituto Federal Electoral, los partidos políticos, nacionales y locales, sus dirigentes, militantes,

afiliados y simpatizantes, los concesionarios y permisionarios de estaciones de radio y canales de televisión, así como sus afiliadas, las autoridades electorales y no electorales, los aspirantes, los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, así como para cualquier persona física o moral.

Artículo 5

Del glosario

1. Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá:

[...]

c) Por lo que hace a la terminología:

l. Afiliada: Estación de radio o canal de televisión que, mediante un contrato de representación o cualquier otro medio, es autorizada por un concesionario o permisionario, denominado afiliante, a transmitir la totalidad o parte de la programación de este último, sin cortes comerciales por un horario determinado y para una zona específica;

Artículo 46

De las afiliadas que tengan programación mixta

1. Las afiliadas de televisión y radio que transmitan programación mixta o total, deberán notificarlo a la Dirección Ejecutiva, a más tardar, con 45 días hábiles de anticipación a la entrada en vigor del esquema de programación mixta o total de que se trate.

2. Fuera de Proceso Electoral Federal, los afiliados que transmitan programación total del afiliante cumplirán con su obligación de transmitir tiempos oficiales en materia electoral, respetando los tiempos pautados en la programación de este último. Se exceptúan de lo anterior aquellos afiliados que tengan la obligación de transmitir las pautas relativas a un Proceso Electoral Local coincidente o no con el federal, en cuyo caso deberán transmitir la pauta que el Instituto les ordene con motivo de dicho Proceso.

3. Fuera de Proceso Electoral Federal, los afiliados que transmitan de manera mixta programación propia y del afiliante, cumplirán con su obligación de transmitir tiempos oficiales en materia electoral de la siguiente manera:

a) Durante el tiempo en que el afiliado transmita programación del afiliante se estará a lo dispuesto en el párrafo 2 del presente artículo, y

b) Durante el tiempo en que el afiliado transmita programación propia, cumplirá con su obligación transmitiendo la pauta complementaria que le sea notificada.

4. Para efectos de lo dispuesto en los párrafos anteriores, el Comité aprobará una pauta que refleje las obligaciones de cada concesionario o permisionario”.

Para los partidos recurrentes, en esencia, dichos preceptos son contrarios al sistema de acceso a la radio y televisión en materia electoral, porque reconocen una categoría especial de concesionarias y les otorgan un trato especial, en contra de lo que prevé el Código y la Constitución.

En específico, los partidos señalan que tales preceptos reglamentarios:

1. Son contrarios a lo que establecen los artículos 27 y 41 de la Constitución, así como 2 y 15 de la Ley Federal de Radio y Televisión, pues en éstos únicamente se prevén como categoría de sujetos autorizados para aprovechar y explotar el espectro radioeléctrico a las concesionarias y a las permisionarias, sin que se prevea a las *afiliadas*.

2. El artículo 46 del Reglamento es contrario a lo que establece la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de que cada estación está obligada a transmitir los promocionales electorales que le son asignados por el Instituto Federal Electoral, en los tiempos del Estado, pues con crea un régimen especial para las afiliadas, que sólo les exige retransmitir la programación y pautado de una estación afiliante.

3. Asimismo, el artículo 46 del Reglamento permite que las afiliadas decidan si operan en un régimen de retransmisión total de la programación del afiliante o mixta por difundir en una

parte contenido propio y en otra del afiliante, con lo cual se colocan en una situación especial a diferencia de las concesionarias o permisionarias en general, que cada una y en todo momento deben transmitir la pauta que les notifica la autoridad electoral, conforme lo ha resuelto este tribunal, en el Jurisprudencia 21/2010 de la Sala Superior, de rubro: *RADIO Y TELEVISIÓN. LOS CONCESIONARIOS Y PERMISIONARIOS DEBEN DIFUNDIR LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES, CON INDEPENDENCIA DEL TIPO DE PROGRAMACIÓN Y LA FORMA EN QUE LA TRANSMITAN.*

4. El artículo 46 del Reglamento infringe el principio de igualdad, porque otorga un trato diferenciado a favor de las afiliadas, respecto de las concesionarias o permisionarias en general, pues autoriza que durante períodos ordinarios las primeras no estén obligadas a transmitir propaganda política focalizada a una determinada región o entidad.

En suma, el planteamiento de los partidos recurrentes es que las normas impugnadas deben dejarse sin efectos, porque reconocen un tipo especial de estaciones distintas a las concesionarias o permisionarias denominadas afiliadas, sin que esto tenga sustento jurídico alguno, y les otorga un trato especial en relación al resto de las concesionarias o permisionarias en general.

El primer planteamiento es infundado y el segundo es parcialmente fundado.

En cuanto a lo primero, esta Sala Superior considera que no les asiste razón a los partidos recurrentes, cuando sostienen que las normas previstas en los artículos 5, apartado 1, inciso c), fracción I y 46 del Reglamento de Acceso a la Radio y Televisión en Materia Electoral, crean una categoría de estaciones, porque, en contra de lo que se sostiene, su reconocimiento en el reglamento, por sí mismo, únicamente constituye la identificación de un tipo de concesionarias y permisionarias que operativamente funcionan de una determinada manera, sin que ello sea causa o les otorgue autorización para emitir señales de radio o televisión, según se evidencia enseguida.

En tanto, respecto al régimen que se establece para dichas estaciones en el artículo 46 del reglamento en cita, este Tribunal considera que debe ser objeto de algunas precisiones y modificaciones, porque, en una parte, es conforme a la obligación de las concesionarias y permisionarias de poner a disposición del Instituto Federal Electoral el tiempo del Estado en materia electoral, en otra a través de la interpretación se advierte que puede encontrarse un significado apegado a Derecho a algunas porciones que generan incertidumbre, pero algunas previsiones sí deben ser modificadas, porque resultan contrarias al derecho de acceso a los medios de comunicación en materia electoral de las autoridades electorales locales, los

partidos políticos nacional y locales, pues, **finalmente, al margen de su denominación como *afiliadas*, cada una de las estaciones, en cuanto concesionarias o permisionarias, tienen el deber de cumplir con su obligación constitucional y legal de poner a disposición del Instituto el tiempo del Estado en materia electoral**, como se demostrará en segundo lugar.

Para evidenciar esa posición, que se sigue de la razón jurídica que impone la Constitución y la ley: **a.** Se explica cómo surge y cuál es el alcance del actual sistema de acceso a la radio y televisión en materia electoral; **b.** Se describe el contenido de las disposiciones reglamentarias que se cuestionan, y **c.** Se evidencia, porqué: **1.** Por un lado, el reconocimiento de las estaciones afiliadas es apego a lo anterior, y **2.** El régimen que las regula en el artículo 46 impugnado debe ser objeto de algunas precisiones.

a. Sistema Constitucional y Legal de Acceso de la Radio y Televisión en Materia Electoral.

El sistema de acceso a la radio y televisión en materia electoral es producto de una de las reformas más importantes en materia electoral, y tuvo por objeto modificar sustancialmente el esquema de comunicación político-electoral entre los partidos, las autoridades electorales y la sociedad, para garantizar mejores condiciones de información del elector, que favorezcan su participación libre en los procesos comiciales para la

renovación de los integrantes de los poderes públicos federales o de las entidades federativas, así como los mecanismos de comunicación de las autoridades electorales con los ciudadanos, en relación a las tareas de capacitación y defensa de los derechos político-electorales, a efecto de evitar que poderes fácticos incidieran negativamente en dichos procesos.

Para ello, se modificó el actual sistema jurídico, mediante la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la emisión del nuevo Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre en dos mil siete y el catorce de enero de dos mil ocho, respectivamente, en las que, sustancialmente, se determinó que el Estado haría uso de su tiempo en radio y televisión, y a su vez, se vinculó a cada concesionario o permisionario, para ponerlo a su disposición en términos de ley.

a.1 Origen del régimen actual.

El proceso de reforma, para las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos de la Cámara de **Senadores**, según el dictamen correspondiente, tuvo motivación, principalmente, en lo siguiente:

- La existencia de una nueva realidad, marcada por la creciente influencia social de la radio y la televisión, han

generado efectos contrarios a la democracia al propiciar la adopción, consciente o no, de patrones de propaganda política y electoral que imitan o reproducen los utilizados en el mercado para la colocación o promoción de mercancías y servicios para los que se pretende la aceptación de los consumidores;

- Las tendencias actuales, que son mundiales, bajo las cuales la política y la competencia electoral van quedando sujetas no solamente a modelos de propaganda que les son ajenos, sino también al riesgo de sufrir la influencia de los dueños o concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión, o de otros grupos con el poder económico necesario para reflejarlo en esos medios de comunicación, que de tal situación derivan un *poder fáctico* contrario al orden democrático constitucional;

- La creciente tendencia de los partidos políticos a destinar proporciones cada vez mayores de los recursos que reciben del Estado a la compra de tiempo en radio y televisión; tal situación alcanzó en las campañas de 2006 un punto extremo, pues según los datos del IFE los partidos destinaron, en promedio, más del 60 por ciento de sus egresos de campaña a la compra de tiempo en televisión y radio, en ese orden de importancia;

- La proliferación de mensajes negativos difundidos de manera excesiva en esos medios de comunicación, pese

a que las disposiciones legales establecen la obligación para los partidos políticos de utilizar la mitad del tiempo de que disponen en televisión y radio para la difusión de sus plataformas electorales, esa norma ha quedado convertida en letra muerta desde el momento en que los propios partidos privilegian la compra y difusión de promocionales de corta duración (20 segundos) en los que el mensaje adopta el patrón de la publicidad mercantil, o es dedicado al ataque en contra de otros candidatos o partidos;

- De manera que, estimaron, como un reclamo de la sociedad, una exigencia democrática y un asunto del mayor interés de todas las fuerzas políticas comprometidas con el avance de la democracia y el fortalecimiento de las instituciones electorales, poner un alto total a las negativas tendencias observadas en el uso de la televisión y la radio con fines político-electorales, **tanto en periodos de campaña como en todo tiempo.**

- En suma, **que había llegado el momento de abrir paso a un nuevo modelo de comunicación social entre los partidos y la sociedad**, con bases diferentes, con propósitos distintos, de forma tal que ni el dinero ni el poder de los medios de comunicación se erijan en factores determinantes de las campañas electorales y sus resultados, ni de la vida política nacional.

- Que asimismo, el tiempo de radio y televisión a disposición del Instituto Federal Electoral, tendría **como propósito el cumplimiento de sus propios fines y de las autoridades electorales locales.**

En similar sentido, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Gobernación, de la Cámara de **Diputados**, refiere:

- Que se trata de un nuevo modelo nacional de comunicación, que por tanto comprende en su regulación los procesos, precampañas y campañas electorales tanto federales como locales en cada una de las 32 entidades federativas. Los primeros en el Apartado A de la Base en comento, los segundos en el Apartado B.

En suma, de los dictámenes de las Cámaras de Senadores y Diputados integrantes del Congreso de la Unión se hace palmario que uno de los objetivos principales de la reforma en comento, **fue modificar radicalmente el esquema de comunicación político-electoral entre los partidos, las autoridades electorales y la sociedad**, para garantizar equitativamente el derecho de los partidos políticos y las autoridades electorales de acceso a los medios de comunicación social.

a.2. Regulación constitucional y legal.

Para tener presente la naturaleza de los sujetos obligados, es conveniente señalar, en principio, que la Constitución y la Ley Federal de Radio y Televisión, exclusivamente, reconoce a las estaciones concesionarias o permisionarias, como las únicas autorizadas para usar y explorar el espectro radioeléctrico.

Ello, porque el artículo 27, párrafo sexto de la Constitución establece que corresponde a la Nación el dominio directo de todos sus recursos, entre otros, el espacio situado sobre el territorio nacional, cuya explotación, uso o aprovechamiento, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse **sino mediante concesiones**, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes¹⁶.

Asimismo, el artículo 28, párrafos cuarto y décimo de la Constitución Federal¹⁷ prevé que no constituirán monopolios las

¹⁶ El texto del **Artículo 27**, en parte conducente, establece:

(...) PÁRRAFO CUARTO. Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

[...] PÁRRAFO SEXTO. En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, **el uso o el aprovechamiento de los recursos** de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes [...].

¹⁷ En la parte que nos interesa, el **Artículo 28**, señala:

(...) PÁRRAFO CUARTO. No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas

funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, o en la comunicación vía satélite, al ser una área prioritaria para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de ese ordenamiento; por lo que, el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al **otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.**

De igual forma, dicho precepto establece que el Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, **concesionar** la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan, y finalmente, establece que **las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes**, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Esto es, las normas constitucionales citadas establecen que únicamente, mediante **concesiones o permisos** del Ejecutivo Federal, mantendrá o establecerá el dominio de las vías de comunicación a los particulares o sociedades legales, y dejan a la ley la posibilidad de regulación.

su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

[...] PÁRRAFO DÉCIMO. El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La Ley Federal de Acceso a la Radio y Televisión, se establece que para que los particulares instalen y operen estaciones de radio y televisión, el Ejecutivo Federal debe otorgarles, previa solicitud, concesiones o permisos, la primera para comercializar, y el segundo, para fines culturales o educativos.

Lo anterior, porque el artículo 2, párrafo tercero, de la Ley Federal de Radio y Televisión establece que el uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión sólo podrá hacerse previo concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue, y que el servicio de radiodifusión es de radio y televisión¹⁸.

El artículo 13 de la ley citada, establece que al otorgar las concesiones o permisos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, determinará la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión.

Las estaciones comerciales requerirán concesión, las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos

¹⁸ **Artículo 2o.** La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular el servicio de radiodifusión.

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

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

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

públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios sólo requerirán permiso.

En el entendido de que, si bien en ese contexto se reconoce la posibilidad de radiodifusoras **de radio** que pueden operar retransmitiendo o enlazadas permanentemente a otra, conforme al artículo 15 de la misma ley, se trata de estaciones que *deberá llenar todos los requisitos respectivos*; esto es, que deberá tratarse de estaciones concesionadas o permisionarias.

Ahora bien, la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la emisión del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como se adelantó, sustancialmente, dispuso que se hiciera uso del tiempo del Estado en radio y televisión y fijó la obligación *universal* para cada estación, concesionario o permisionario, de ponerlo a disposición del Instituto Electoral Federal, con las consecuentes prohibiciones para adquirir tiempo directamente por parte de los particulares, personas morales o partidos políticos, directa o indirectamente, sin excluir a alguna estación o grupo de estaciones, para el ámbito electoral, como las que se denominan afiliadas .

En concreto, a nivel constitucional se reformó el artículo 41, para disponerse en el párrafo segundo, base tercera, el derecho de los partidos políticos y autoridades electorales al uso permanente a los medios de comunicación social.

Los ejes fundamentales de esta reforma consistieron en:

- Reconocer el derecho de **los partidos políticos y las autoridades electorales el acceso permanente y equitativo a la radio y televisión, en los ámbitos federal y local.**
- Prohibir a los partidos políticos y a cualquier persona, de contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.
- Evitar la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental y cualquier otro ente público, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, salvo las excepciones previstas.
- **Fijar la obligación de cada uno de los concesionarios o permisionarios de radio y televisión de poner a disposición del Instituto Federal Electoral el tiempo del Estado para la materia electoral y transmitir los mensajes correspondientes conforme a los promocionales marcados en el pautado que dicho organismo le notifique.**

Esto último, porque el precepto constitucional transcrito se refiere, expresamente, a la obligación **de cada estación** de radio y televisión poner a disposición y transmitir dicho tiempo¹⁹.

De ese modo, la disposición constitucional hace referencia al vocablo "cada", que de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, Vigésima primera edición, en una de sus acepciones, corresponde a un "Pronombre en función adjetiva que establece una correspondencia distributiva entre los miembros numerales de una serie, cuyo nombre singular precede, a los miembros de otra", de manera que conforme a lo anterior, "cada estación de radio y televisión", para referirse de manera individual a la obligación de todas las estaciones de radio y televisoras existentes de poner a disposición el Instituto el tiempo Estatal y difundirlo con apego a la pauta que lo ordene.

Desde luego, en general, esto comprende a las estaciones de radio y televisión existentes en el territorio nacional, máxime que la Constitución no contempla excepciones, y menos aún se

¹⁹ - Que 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 comprendido entre las seis y las veinticuatro horas.

- Que durante las precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; que el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley.

- Que 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.

- Que para fines electorales en las entidades federativas, tratándose de procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada estado estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del Apartado A de la Base III, del multireferido artículo 41 constitucional: es decir, por estación de radio y canal de televisión.

vislumbra alguna facultad para que el Instituto Federal Electoral exima en vía reglamentaria a una estación o grupo de estaciones de radio y televisión de difundir los mensajes de las autoridades electorales y la propaganda de los partidos políticos, a partir de la calidad de la naturaleza del título de concesión o permiso, mediante el cual se explota un bien de dominio público.

En congruencia con la disposición constitucional, en los artículos 55, 57, 58 62, 64, 65 y 66, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el legislador ordinario reiteró, en relación al tiempo del Estado, que los minutos en que deben transmitirse los mensajes de las autoridades electorales y la propaganda de los partidos políticos son en cada estación de radio y televisión.

Las normas aludidas corroboran que la intención del legislador en torno a que la obligación de poner a disposición de la autoridad electoral federal tiempo del Estado, se actualiza respecto de cada emisora, independientemente de la forma en que operen, ya que la expresión ***en cada estación de radio y televisión***, como se apuntó, deja en claro que no hay exclusión por cuestiones que incumban a la clase de concesión o permiso, al carácter de la estación, tipo de programación o capacidad técnica de bloqueo, como se aduce por las apelantes.

Incluso, este criterio ha sido asumido por esta Sala Superior en la tesis de jurisprudencia siguiente: **RADIO Y TELEVISIÓN. LOS CONCESIONARIOS Y PERMISIONARIOS DEBEN DIFUNDIR LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES, CON INDEPENDENCIA DEL TIPO DE PROGRAMACIÓN Y LA FORMA EN QUE LA TRANSMITAN**²⁰.

Incluso, cabe tener presente que lo señalado por la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, en relación a lo expuesto en la Cámara de Diputados en cuanto a que las *estaciones de radio y televisión que operen retransmitiendo programación de una estación de radio o televisión ubicada en otra ciudad o región, deberán incluir propaganda que entregue el Instituto a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos a la estación ubicada en el lugar en donde se origine la programación....*, se trata de una consideración ya tomada en cuenta por este Tribunal al resolver el SUP-RAP-204/2011, y fue en el sentido de que el deber de todas las estaciones de formar parte del catálogo para cubrir un proceso electoral, *en modo alguno implica una carga adicional, y menos*

²⁰ Véase en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 39 y 40. El texto de la tesis es el siguiente: De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base III, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 48, párrafo 1, inciso a), 49, párrafo 1 y 55, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 4, 5, 13, 21-A, 59 y 79 de la Ley Federal de Radio y Televisión; 1, 15, 16 y 17 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión, se advierte que cada estación de radio y canal de televisión tiene la obligación de transmitir los mensajes de las autoridades electorales y de los partidos políticos en el tiempo del Estado, que administra el Instituto Federal Electoral. En este contexto, es válido concluir que los concesionarios y permisionarios de estaciones de radio y canales de televisión, están constreñidos a difundir los mensajes precisados en las pautas aprobadas por el Instituto Federal Electoral, con independencia del tipo de programación y la forma en que la transmitan, en tanto que el orden normativo no establece alguna causa de exclusión o excepción.

aún [podía] considerarse que su inclusión carezca de soporte jurídico.

En suma, en el actual sistema de acceso a la radio y televisión en materia electoral, la reforma tuvo por objeto modificar radicalmente el esquema de comunicación político-electoral entre los partidos, las autoridades electorales y la sociedad, y **para ello estableció que cada estación concesionario o permisionario (con las variaciones precisadas), tiene la obligación, en sí misma, de poner a disposición del Instituto Federal Electoral el tiempo del Estado destinado a la materia electoral**, sin que exista alguna disposición que prevé la existencia de un régimen de excepción o salvedad en relación a ello.

b. Alcance de la norma impugnada.

Las disposiciones impugnadas son las previstas en los artículos 5, apartado 1, inciso c), fracción I y 46 del Reglamento de Acceso a la Radio y Televisión en Materia Electoral.

El análisis de dichos preceptos permite advertir:

- Que en el artículo 5, apartado 1, inciso c), fracción I del reglamento citado, se *define* una categoría específica de estaciones de radio y televisión (las afiliadas).

Lo anterior, porque el reglamento otorga una clasificación especial para aquellas estaciones que, comercialmente, tienen acordado con una concesionaria denominada afiliante retransmitir total o parcialmente la programación de ésta última, y las denomina *estaciones afiliadas*.

- El artículo 46 del mismo reglamento, en relación a la categoría de estaciones que denomina afiliadas, a su vez, define dos subespecies: las *afiliadas* que retransmiten programación total de la afiliante o las mixtas que retransmiten una parte de programación del afiliante y otra propia.

- El mismo precepto otorga a las estaciones la posibilidad para las estaciones que funcionan de alguna manera como retransmisoras, de ubicarse *motu proprio* en alguna de esas subespecies, pues para ello, sencillamente, prevé que estaciones deberán *notificarlo a la Dirección Ejecutiva, a más tardar, con 45 días hábiles de anticipación a la entrada en vigor del esquema de programación mixta o total de que se trate*.

- La disposición define dos subcategorías y la manera particular o regímenes en la que dichas estaciones “*cumplirán*” con su deber *de poner a disposición del* Instituto Federal Electoral los tiempos del Estado en materia electoral.

Fuera del proceso electoral federal:

Las estaciones *afiliadas* que difundan **programación total** del afiliante *cumplirán con su obligación de transmitir tiempos oficiales en materia electoral, respetando los tiempos pautados en la programación de este último*, y establece como excepción lo que ocurre con los afiliados que tengan la obligación de transmitir las pautas relativas a un Proceso Electoral Local, en cuyo caso deberán transmitir la pauta que el Instituto les ordene con motivo de dicho proceso (párrafo 2 de dicho precepto).

En tanto, en relación a las estaciones **afiliadas mixtas** que difundan programación propia y del afiliante, establece, textualmente, **que cumplirán con su obligación de transmitir tiempos oficiales en materia electoral, de la siguiente manera** (párrafo 3 de dicho precepto):

*a) Durante el tiempo en que el afiliado transmita programación del afiliante **cumplirán con su obligación de transmitir tiempos oficiales en materia electoral, respetando los tiempos pautados en la programación de este último** (salvo que se encuentre en proceso electoral), pues la norma establece que en estos casos se estará a lo dispuesto en el párrafo 2 del presente artículo.*

Esto es, la forma en la que se pretende cumplir con su obligación de poner a disposición del Instituto Federal Electoral el tiempo del Estado es

retransmitir la programación del afiliante con la pauta de éste último (salvo que se encuentre en proceso electoral).

b) Durante el tiempo en que el afiliado transmita programación propia, cumplirá con su obligación transmitiendo la pauta complementaria que le sea notificada.

En otras palabras, las estaciones *afiliadas totales* o *afiliadas mixtas*, están sujetas a sendos regímenes, que les autorizan *cumplir* con el deber de poner a disposición del Instituto Federal Electoral el tiempo del Estado para la función electoral, en general, en unos casos, a través de la transmisión de una pauta propia que les entrega el Instituto Federal Electoral, y en otras ocasiones, mediante la retransmisión de la programación y pauta de una estación diversa denominada afiliante, para que la incluyan en la programación.

C. Juicio sobre las normas impugnadas.

c.1. Reconocimiento de las afiliadas.

Esta Sala Superior considera que no les asiste razón a los recurrentes en relación al planteamiento en el que sostienen que es indebido el reconocimiento de las estaciones afiliadas, porque los artículos 5, apartado 1, inciso c), fracción I y 46 del Reglamento de Acceso a la Radio y Televisión en Materia Electoral, establecen una categoría de emisoras de radio y

televisión, sin sustento jurídico y contrariamente al sistema de acceso a los medios de comunicación social en materia electoral.

El planteamiento es infundado.

Lo anterior, porque el reconocimiento que tales disposiciones reglamentarias hacen de las estaciones afiliadas, no implica que la autorización un nuevo tipo de estaciones de radio y televisión distintas a las concesionarias o permisionarias, sino que analizadas en su contexto únicamente las identifica como un tipo de éstas (de concesionarias o permisionarias), que operativamente funcionan de una determinada manera, esto es, que su autorización para difundir una señal de radio o televisión no deriva de su calidad de afiliadas, sino de su condición de concesionarias o permisionarias.

Esto, porque una lectura sistemática de las normas reglamentarias cuestionadas con lo dispuesto por la Constitución, la Ley Federal de Radio y Televisión, y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en varios de los preceptos mencionados en el apartado precedente, se advierte que las únicas entidades autorizadas para explotar el espectro radio eléctrico a efecto de emitir señales de radio o televisión son las estaciones concesionarias o permisionarias, de manera que la definición de estaciones afiliadas tiene como presupuesto lógico estar previamente con alguna de esas dos categorías.

En otras palabras, que las estaciones afiliadas, enunciadas integralmente por su naturaleza, según lo expuesto, en realidad son estaciones concesionarias o permisionarias afiliadas, según sea el caso, de ahí que no deban ser consideradas de una manera diversa.

En ese sentido cuando el artículo 5, párrafo 1, inciso c), del reglamento impugnado, señala que una estación afiliada es una *estación de radio o canal de televisión que, mediante un contrato de representación o cualquier otro medio, es autorizada por un concesionario o permisionario, denominado afiliante, a transmitir la totalidad o parte de la programación de este último, sin cortes comerciales por un horario determinado y para una zona específica*, lo que debe entenderse es que:

1. Se trata de una estación, *concesionaria o permisionaria*, de radio o televisión (porque la Constitución y la ley sólo reconocen a ese tipo de entidades como autorizados para difundir señales de radio y televisión).
2. La autorización por parte de un diverso concesionario o permisionario es para transmitir *la totalidad o parte de la programación de este último*, y no para emitir señales de radio o televisión (pues esto, como se indicó, conforme a la Constitución y la ley, sólo puede autorizarlo el ejecutivo federal).

Esto es, que la celebración de contratos o acuerdos entre las concesionarias o permisionarias denominadas afiliantes y las concesionarias o permisionarias llamadas afiliadas, únicamente tienen por objeto que estas últimas hagan uso de la programación comercial de las primeras.

En atención a lo anterior, esta lectura es completamente acorde con la tesis de que el Instituto Federal Electoral carece de atribuciones para crear una categoría de estaciones de radio y televisión, pues, en el contexto expuesto, es evidente que el reconocimiento de un tipo de estación concesionaria o permisionaria, no crea en sí misma, una nueva estación concesionada o permisionaria, sino que, partiendo de que lo es, la identifica para que también cumpla con su función de garantizar el acceso de los partidos políticos y las autoridades electorales a los medios de comunicación social, y una cuestión distinta es la legalidad del régimen que se establece para las mismas, lo cual se analiza enseguida.

c.2. Por otra parte, en cuanto al régimen que se reconoce a las estaciones afiliadas, se advierte una regulación insuficientemente, por lo que deben precisarse algunos aspectos.

En efecto, respecto al régimen que se establece para dichas estaciones en el artículo 46 del reglamento en cita, este Tribunal considera que debe ser objeto de algunas precisiones y modificaciones, porque, **finalmente, al margen de su**

denominación como *afiliadas*, cada una de las estaciones, en cuanto concesionarias o permisionarias, tienen el deber de cumplir con su obligación constitucional y legal de poner a disposición del Instituto el tiempo del Estado en materia electoral.

Así, si bien la norma, en una parte, es conforme a la obligación de las concesionarias y permisionarias de poner a disposición del Instituto Federal Electoral el tiempo del Estado en materia electoral, y en otra a través de la interpretación se advierte que puede encontrarse un significado apegado a Derecho, existen diversas previsiones que sí deben ser objeto de algún tipo de modificación, porque resultan contrarias al derecho de acceso a los medios de comunicación en materia electoral de las autoridades electorales locales, los partidos políticos nacional y locales, como se demostrará en segundo lugar.

En primer lugar, consta que los regímenes especiales para las estaciones afiliadas de programación total o mixta, omiten regular de qué manera cumplirán con su obligación jurídica de poner a disposición del Instituto Federal Electoral el tiempo del Estado para la materia electoral, durante el proceso federal electoral y fuera del proceso electoral local.

Esto, porque el impugnado artículo 46 del Reglamento, se limita a establecer que:

1. Las estaciones *afiliadas totales*:

a. Fuera del proceso electoral federal y del proceso electoral local correspondiente, *“cumplirán” con su obligación de transmitir los tiempos oficiales respetando los tiempos pautados en la programación de la estación afiliante* (artículo 46, párrafo 2, primera parte).

b. Fuera del proceso electoral federal, pero en proceso electoral local correspondiente cumplirán con su obligación con la transmisión de la pauta que el Instituto les ordene (artículo 46, párrafo 2, **parte final**).

c. No se regula la forma de cumplir con la obligación de difundir **durante el proceso electoral federal y fuera del proceso electoral local**.

2. Las estaciones ***afiliadas mixtas***:

a. Cuando se trate de la retransmisión de la programación del afiliante, se actuará en términos del precepto anterior; esto es, se regula la forma en la cual cumplen con su obligación **fuera del proceso electoral**, sin proceso electoral local y con proceso electoral local, así como la manera de hacerlo en **proceso electoral federal y proceso electoral local** (46, párrafo 3, inciso a), que a su vez remite al párrafo 2 del mismo precepto).

No obstante, omite regular la manera de cumplir con su obligación de poner a disposición del instituto el tiempo del Estado cuando existe proceso electoral federal y no local.

c. Cuando opera con programación propia, cumplirán con su obligación mediante la transmisión de la pauta que el Instituto les ordene, haya o no proceso local, dado que dicho precepto no establece distinción (artículo 46, párrafo 3, inciso b).

Tampoco regula cómo debe cumplir con su deber de transmisión la estación afiliada mixta, cuando existe proceso electoral federal y no local.

Esto es, los regímenes que se establecieron para las *estaciones afiliadas totales o mixtas*, sólo regulan la forma en la que “cumplirán” con su obligación de poner a disposición del Instituto Federal Electoral el tiempo del Estado, en la época que tiene lugar *Fuera del Proceso Electoral Federal*, como señala el propio artículo 46 impugnado, pero omite precisar de qué manera cumplen con ese deber durante el proceso federal electoral.

Lo único que podría deducirse de dicho precepto en relación a la forma de cumplir cuando existe proceso electoral federal es cuando existe concurrencia con un proceso electoral local, pues en dicho escenario, los concesionarios cumplirán con su

obligación mediante la transmisión de la pauta que el Instituto les ordene, conforme a lo dispuesto por el artículo 46, párrafo 2, parte final.

Lo anterior, porque si bien dicho precepto regula expresamente la forma de cumplir fuera de proceso electoral federal, en su contenido señala la forma de cumplir cuando existe proceso electoral local *coincidente o no con el federal*; esto es, prevé la manera de cumplir cuando existe un proceso electoral federal, siempre que concorra con uno local.

Sin embargo, en realidad, no está normado y tampoco cambia que se deja de prever de qué manera cumplirán las estaciones afiliadas cuando exista proceso electoral federal, pero no local.

Esa situación, en sí misma es indebida, y en principio genera incertidumbre en torno a la forma en la que las estaciones afiliadas deben cumplir con su deber de poner a disposición del Instituto Federal Electoral el tiempo del Estado en esa época (proceso electoral federal, sin proceso electoral local).

Por ello, es fundamental precisar que el precepto en cuestión norme de manera general tanto la época que se presenta fuera del proceso electoral federal, como la que tiene lugar en el proceso electoral federal.

Además, con lo anterior se superan todas las combinaciones posibles desde una perspectiva lógica.

Esto, porque de esa manera se reglaría:

1. **Fuera** del proceso electoral federal, cuando existe coincidencia con la elección local y la época en la que no.
2. **En** el proceso electoral federal, cuando existe coincidencia con una elección local y la época en la que no.

Aunado a lo anterior, se advierte que la sola retransmisión que llevan a cabo las afiliadas fuera de los procesos electorales locales (salvo cuando las mixtas difunden contenido propio), no prevé la suspensión de los promocionales o la propaganda gubernamental de otras entidades, lo cual es inconveniente, porque resta espacio del tiempo del Estado a los partidos y autoridades de la demarcación en donde se lleva a cabo la transmisión y la propaganda, además de la limitación en proceso electoral, bajo una óptica funcional carece de razón de ser más allá de la demarcación a la que pertenecen, en el contexto del proceso de comunicación que se pretende alcanzar la reforma.

De manera que, a su vez, para superar este último aspecto, la norma debe modificarse para limitar la propaganda electoral o promocionales de otra entidad, en términos de ley.

c.3 En otro punto, las normas que prevén un régimen que autoriza a las estaciones, concesionarias y permisionarias,

afiliadas “*cumplir*” con su obligación de poner a disposición del Instituto Federal Electoral, el tiempo del Estado en Radio y Televisión, resultan contrarias a Derecho.

Lo anterior, porque si bien el reconocimiento de las estaciones, concesionarias o permisionarias, afiliadas no implica que estén autorizando un nuevo tipo de estaciones de radio y televisión distintas a las concesionarias o permisionarias, sino que en su contexto únicamente se trata de la identificación de un tipo de concesionarias o permisionarias, el régimen jurídico que se fijó para las mismas en el artículo 46 del reglamento impugnado, en una medida es contrario al sistema de acceso a los medios de comunicación social, y específicamente del artículo 41 de la Constitución, porque les autoriza un régimen especial para que “*cumplan*”, de manera preferente, con su obligación de poner a disposición del Instituto Federal Electoral un tiempo específico en materia electoral, además, en la época en que tiene lugar el proceso electoral federal y no uno local, con dicho régimen se afecta el derecho de las autoridades electorales locales, de los partidos políticos nacionales y, en su caso de los locales, de acceso a los medios de comunicación social, en un contexto en el que esta Sala Superior ya ha sostenido el criterio de que el Instituto no está facultado para exentar a determinadas estaciones de radio o televisión (que retransmiten una señal originada por una diversa estación) de la obligación constitucional de satisfacer los derechos mencionados, porque

ello conllevaría de manera palmaria una transgresión de lo previsto en el mencionado precepto constitucional²¹.

En principio, para dichas estaciones se establece un régimen especial o trato preferencial para “*cumplir*” con su obligación jurídica de poner a disposición del Instituto Federal Electoral el tiempo del Estado destinado a la radio y televisión, de forma diferente a como ocurre con las concesionarias o permisionarias, que no están afiliadas.

Lo anterior, porque, por un lado, cada una de las concesionarias o permisionarias en general (no afiliadas), tienen el deber de transmitir la pauta específica que el Instituto Federal Electoral les notifica, para la difusión de los promocionales de partidos políticos y autoridades electorales, en los términos ahí dispuestos; lo que implica la carga, para cada estación concesionada o permisionaria, de incluir dentro su programación en el momento dispuesto por la autoridad los promocionales correspondientes, según establece el artículo 44, párrafo segundo, del reglamento que nos ocupa.

En cambio, en el caso de las *estaciones afiliadas*, como se explicó, están sujetas a un régimen especial, en ciertos casos están relevadas de la obligación de transmitir una pauta específica.

²¹ Véase la ejecutoria del recurso de de apelación 204/2010 y acumulados, especialmente en las p. 243 y siguientes, en especial 257, en la que aparece textualmente: ... estimar que el Instituto pueda exentar a determinada estación de radio o televisión de la satisfacción de tal obligación constitucional, conllevaría de manera palmaria a la transgresión de lo previsto en el artículo 41, Base III, Apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las **afiliadas totales** o que difundan *programación total de la afiliante*, porque en la época que transcurre fuera de los procesos electorales federal y local, sólo tienen el deber de retransmitir la programación generada y los pautados propios de una *estación afiliante*, ya que, según el artículo 46, párrafo 2, primera parte, *cumplirán con su obligación de transmitir tiempos oficiales en materia electoral, respetando los tiempos pautados en la programación de este último,*

Esto es, que en este supuesto, las afiliadas quedan dispensadas de la obligación de incluir y difundir con su programación una pauta particular de promocionales de los partidos políticos y autoridades electorales, y sólo se limitan a retransmitir la señal de una estación denominada *afiliante* que se ubica en alguna otra región, por lo general en el centro del país, con la programación y pauta propiamente creada para esta última estación, con lo cual, obviamente, el tiempo en cuestión no quedó a disposición del Instituto Federal Electoral, para los fines que pudiera determinar, por ejemplo, para otorgar espacio a las autoridades electorales locales.

- Ello evidencia que, en esa hipótesis temporal (cuando no hay proceso federal ni local), las estaciones *afiliadas* tienen una carga menor o situación de ventaja respecto de las concesionarias en general, para llevar a cabo la tarea de cumplir con la difusión de una pauta específica, a través de la inclusión en los momentos establecidos, de los promocionales

de las autoridades electorales y de los partidos políticos, las primeras, sencillamente se limitan a retransmitir la señal de una estación afiliante, con la programación y promocionales de la misma, sin necesidad de realizar mayor actividad, menos de incluir promocionales de las autoridades electorales y los partidos específicamente de la región en la que tienen cobertura, porque se intenta justificar el otorgamiento del tiempo del Estado a través de la repetición de los elaborados para una distinta televisora.

- Además, la situación generada afecta la prerrogativa fundamental de las autoridades electorales locales y, en caso de existir, de los partidos políticos locales, porque bajo ese régimen resulta evidente que, en esa época, dichas entidades quedan total o al menos parcialmente sin derecho de acceso o cobertura de radio y televisión, para difundir las actividades ordinarias propias, de capacitación, organización electoral u actividades que tienen lugar fuera del proceso electoral.

Esto, porque si una estación se limita a retransmitir la señal de una estación diversa denominada afiliante, ubicada en una región, por lo general, diferente, que contienen programación y promocionales electorales propios de esta última estación y desde luego de la demarcación región geográfica, y no propios de la zona en la que se ubica la estación *afiliada* resulta evidente que:

- El derecho de las autoridades electorales de acceso a los tiempos del Estado en Radio y Televisión, establecido por el artículo 41 Constitucional, párrafo segundo, base III, apartado A, inciso g), de entrada se verá total o al menos parcialmente afectado²².

Lo anterior, porque si una estación *afiliada* supuestamente *cumple* con su deber de otorgar el tiempo del Estado en materia electoral, según dispone la norma impugnada, a través de la retransmisión de la pauta de una diversa estación que tiene su origen en una región fuera de la demarcación, en caso de que todas las estaciones de la región sean *afiliadas*, no existirá posibilidad alguna para que

las autoridades electorales estatales, sea tribunal electoral estatal o instituto electoral estatal, ejerzan su derecho de acceso a la radio y televisión en esa época, o bien, en caso de que exista alguna estación *no afiliada*, concesionaria o permisionaria, ésta constituiría el único espacio para otorgar el acceso a dichas autoridades, de manera que su derecho se vería sustancialmente reducido.

Esto es, que en la época en que no hay procesos electorales federal y local, las autoridades electorales locales tienen derecho de acceder a la radio y televisión, y la creación y

²² El texto integro de dicho inciso g), es el siguiente:

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**... [El destacado es de esta ejecutoria].

definición de un régimen especial de *estaciones afiliadas*, anula o limita intensamente y sin justificación alguna ese derecho, simplemente, porque dichas estaciones no tienen deber de difundir alguna pauta particular (de una entidad federativa) que otorgue ese espacio radiofónico o televisivo, ya que sólo se limitan a retransmitir los promocionales de la pauta de la estación afiliante (con frecuencia nacional).

- Asimismo, en la época mencionada, el que las estaciones afiliadas sólo retransmitan la programación y pauta de una estación afiliante genera que los partidos políticos nacionales vean total o parcialmente limitada su posibilidad de difundir promocionales local o enfocados a determinadas demarcaciones geográficas, porque en general cada estación afiliada no tiene deber de aceptar un pautado local que puede incluir promocionales acordes a cada región nacional, pues cada una de las afiliadas está autorizada para repetir o retransmitir la programación y pautas que se notificaron a una estación *afiliante*, original o central, cuando tengan domicilio en el Distrito Federal.

Esto es importante, porque aun fuera de proceso electoral, si bien los partidos políticos nacionales tienen interés en difundir promocionales con un mensaje global para todo el país o sobre las actividades del partido a nivel nacional, también es posible que en determinada entidad de la república busquen difundir spots de radio y televisión más enfocados para una situación política o cultural específica, y de ser el caso, las normas

impugnadas, evidentemente limitarían esa posibilidad, ya que la única vía serían las estaciones locales radio y televisión no afiliadas, porque en relación a éstas últimas “no tendría que realizarse y, por tanto, oportunidad de difundirse una pauta particular”.

- De igual manera, en la misma época (fuera de los procesos electorales federal y local), los posibles partidos políticos locales²³, también verían afectada la posibilidad de acceder al tiempo en radio y televisión, para difundir sus actividades ordinarias, en una situación evidente de desventaja respecto de los nacionales, porque la misma razón de que las estaciones *afiliadas* sólo difunden una pauta nacional, que contiene los promocionales de los partidos políticos nacionales y las autoridades electorales federales.

En caso de las ***afiliadas mixtas*** o que difundan, en una parte programación de la estación afiliante y en otra programación propia, en la época que transcurre fuera de los procesos electorales federal y local, se replica la misma situación descrita, durante las retransmisiones que realizan de la programación y los mensajes del pauta de la afiliante, ya que, según el artículo 46, párrafo 3, inciso a), se estará a lo dispuesto en el párrafo 2 del mismo precepto, que se refiere fuera de los procesos electorales federal y local, *el afiliado que transmita programación del afiliante cumplirán con su obligación*

²³Consúltese la tesis del rubro: *RADIO Y TELEVISIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES TIENEN DERECHO, FUERA DE LOS PERIODOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA ELECTORALES, A ACCEDER A LOS TIEMPOS DEL ESTADO DISPONIBLES.*

de transmitir tiempos oficiales en materia electoral, respetando los tiempos pautados en la programación de este último.

De manera que, durante el tiempo en que las estaciones afiliadas mixtas retransmiten la programación de una estación afiliante fuera de los procesos electorales federal y local correspondiente (otra parte su programación es propia), se limitan de igual manera los derechos de las autoridades electorales y partidos políticos.

- La regulación de las estaciones afiliadas totales o mixtas al retransmitir programación de una estación afiliante tampoco cumple con la finalidad de consolidar un nuevo proceso de comunicación entre la Sociedad, los partidos políticos, las autoridades electorales y el Estado mismo, porque en dichos supuestos los promocionales que difunde, corresponden a una pauta que se fijó para una estación que se ubica en una demarcación diversa.

Esto es, puede considerarse que si bien el concesionario afiliado destina determinados tiempos a la difusión de promocionales electorales, en realidad, en alguna medida existe una especie de fraude material a la ley, en perjuicio de los ciudadanos, porque la finalidad de la reforma no fue que las televisoras del país, bajo el pretexto de que funcionan comercialmente como afiliadas, repitieran los promocionales originalmente destinados para ser transmitidos especialmente por algunas cuantas estaciones que son las afiliantes, ubicadas

en la Ciudad de México, sino que, en su lugar, la finalidad última fue que las autoridades federales electorales, pero también las de todas las entidades federativas y los partidos políticos nacionales, pero entendidos también con sus expresiones estatales, tuvieran un real acceso a los medios de comunicación social, de modo que los institutos y tribunales electorales, así como los partidos en determinadas entidades tuvieran la oportunidad de entablar un diálogo con los ciudadanos de su demarcación, y esto, evidentemente, no satisface si el discurso, anuncio o mensaje va dirigido a un público diferente y residente en un lugar diverso a aquél que lo recibe.

De manera que, en las épocas y formas precisadas, con suma frecuencia, los promocionales que aparecerían en las entidades federativas serían elaborados al menos para una demarcación geográfica central distinta a aquellas en las que se difunden.

Aunado a lo anterior, se reitera esta Sala Superior ya ha sostenido el criterio de que el Instituto no está facultado para exentar a determinadas estaciones de radio o televisión (que retransmiten una señal originada por una diversa estación) de la obligación constitucional de satisfacer los derechos mencionados, porque ello conllevaría de manera palmaria una transgresión de lo previsto en el mencionado artículo 41 de la Constitución²⁴, como se justifica enseguida.

²⁴ Véase la ejecutoria del recurso de de apelación 204/2010 y acumulados, especialmente a partir de la p. 243 y siguientes, y especialmente en las p. 247-248, en las que se señala: *También es cierto que en la exposición de motivos se señala que con base en la información que al respecto le*

Incluso, un aspecto que resulta perjudicial para el sistema es que la creación de un nuevo tipo de estaciones sujetas a un régimen especial, en el caso de las mixtas requiere de pautas complementarias para ciertos momentos del día, esto dificulta considerablemente la labor de control y revisión sobre las estaciones para la propia autoridad y especialmente para los partidos políticos, porque en lugar de revisar si sus promocionales se transmiten en general durante todo el tiempo y en cada una de las estaciones del país, tendrán que verificar si se trata de una estación afiliadas, si es del tipo total o parcial, si está en este último escenario, y en qué horarios transmite programación propia, para estar en condiciones de ubicar los promocionales correspondientes, porque en la época de programación de la afiliante, sólo tienen el deber retransmitir la programación y los promocionales de una estación diversa.

En suma, la creación de una norma o regla general que establece, una categoría especial de estaciones de televisión, sin sustento jurídico alguno, distinta a las que reconoce el sistema de acceso a los medios de comunicación social en materia electoral; la autorización para que operen en un régimen especial que les permita “cumplir” de manera

*proporcione la autoridad federal competente, el Instituto Federal Electoral estará en capacidad para decidir en forma específica, para cada entidad federativa, las estaciones de radio y canales de televisión que serán utilizadas para los fines dispuestos en el Apartado B, de la Base III, del artículo 41 Constitucional, asegurando de manera simultánea el pleno respeto a los derechos de terceros; **empero, tal alusión no puede entenderse en el sentido de que el legislador pretendió eximir en forma general a las concesionarias y permisionarias de la obligación de transmitir los mensajes de las autoridades electorales y la propaganda de los partidos políticos, tratándose de aquellas estaciones que se denominan repetidoras, al reconocer en su naturaleza imposibilidad técnica, material o humana para la difusión que ordene la autoridad electoral administrativa.***

preferente con su obligación de poner a disposición del Instituto Federal Electoral un tiempo específico para garantizar el acceso de los partidos y las autoridades electorales a los medios de comunicación social, respecto de las concesionarias y permisionarias; la falta de precisión de la obligación de bloqueo de la propaganda gubernamental, y la ausencia de regulación sobre la forma en la que cumplirán con dicha obligación cuando se desarrolla el proceso electoral federal y no existe un proceso electoral local, con las consecuentes limitaciones a los derechos de acceso a los medios de comunicación social para las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y, en su caso, los locales, conduce a concluir que las normas que reconoce dicha categoría de estaciones y las que regulan su régimen jurídico deben quedar sin efectos, para garantizar que, en general, cualquier o cada concesión o permisionaria quede vinculada a cumplir con la obligación de poner a disposición del Instituto Federal Electoral el tiempo del Estado, para garantizar, sin afectación parcial o total, las prerrogativas de los partidos políticos nacionales, las autoridades electorales y, en su caso, de los partidos políticos locales.

En el entendido de que una situación distinta es que, materialmente, cada estación llegara a justificar conforme a los criterios aceptados por este tribunal, su imposibilidad material y jurídicamente justificada de cumplir con dicha obligación.

En consecuencia, para garantizar el derecho de acceso a los medios de comunicación social de los partidos políticos y las

autoridades electorales, es necesario llevar a cabo las presiones y modificaciones siguientes, a los enunciados legales que prevén la forma en la que las estaciones afiliadas deben cumplir con su correlativa obligación de poner a disposición del Instituto Federal Electoral el tiempo del Estado para promocionales electorales.

1. Por lo anterior, deben mantenerse intocados en el reglamento los preceptos siguientes:

El reconocimiento de estaciones afiliadas que aparece en el artículo 1, párrafo 2, del reglamento citado

Artículo 1.

1...

2. El presente Reglamento es de observancia general y obligatoria para el Instituto Federal Electoral, los partidos políticos, nacionales y locales, sus dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes, los concesionarios y permisionarios de estaciones de radio y canales de televisión, así como sus afiliadas, las autoridades electorales y no electorales, los aspirantes, los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, así como para cualquier persona física o moral.

De igual forma, el reconocimiento que aparece en el artículo 5, párrafo 1, inciso c), fracción I del reglamento citado.

Artículo 5

Del glosario

1. Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá:

a) Por lo que se refiere a los ordenamientos jurídicos: [...]

b) Por lo que hace a las autoridades, organismos, órganos y dependencias: [...]

c) Por lo que hace a la terminología:

I. Afiliada: Estación de radio o canal de televisión que, mediante un contrato de representación o cualquier otro medio, es autorizada por un concesionario o permisionario,

denominado afiliante, a transmitir la totalidad o parte de la programación de este último, sin cortes comerciales por un horario determinado y para una zona específica;

2. En cambio, el artículo 46 del mismo reglamento debe quedar en los términos siguientes:

Artículo 46

*De las afiliadas que tengan programación **total o mixta***

1. Las afiliadas de televisión y radio que transmitan programación mixta o total, deberán notificarlo a la Dirección Ejecutiva, a más tardar, con 45 días hábiles de anticipación a la entrada en vigor del esquema de programación mixta o total de que se trate.

2. Fuera **y dentro** del Proceso Electoral Federal, las afiliadas que transmitan programación total del afiliante cumplirán con su obligación de transmitir tiempos oficiales en materia electoral, **con la pauta que conforme a la ley elabore y les notifique el Instituto.**

3. Fuera **y dentro** de Proceso Electoral Federal, las afiliadas que transmitan de manera mixta programación propia y del afiliante, cumplirán con su obligación de transmitir tiempos oficiales en materia electoral **con la pauta que conforme a la ley elabore y les notifique el Instituto.**

4. Para efectos de lo dispuesto en los párrafos anteriores, el Comité aprobará una pauta que refleje las obligaciones de cada concesionario o permisionario.

5. En todo caso, los concesionarios o permisionarios afiliados tendrán la obligación de no transmitir los promocionales o la propaganda gubernamental no pautados por el Instituto o en términos de ley.

APARTADO F: Sustitución de promocionales de los partidos políticos por la procedencia de medidas cautelares.

El Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional impugnan el párrafo 1 del artículo 64, del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

Los agravios hechos valer por los recurrentes contra la regulación de las medidas cautelares contenida en el reglamento referido, consisten en los siguientes temas: 1. Vulneración al libre ejercicio de la prerrogativa de los partidos políticos de acceso a medios de comunicación, y 2. Falta de certeza de la regulación que prevé la sustitución de promocionales de los partidos políticos. Los referidos motivos de inconformidad se estudiarán en ese mismo orden.

El precepto impugnado en su parte conducente prevé lo siguiente:

Artículo 64

De los casos de suspensión de difusión de promocionales con motivo del otorgamiento de medidas cautelares

1. En el caso que con motivo del dictado de medidas cautelares se ordene la sustitución de materiales, el partido político correspondiente deberá indicar a la Dirección Ejecutiva el material de sustitución en un plazo no mayor a 6 horas, a partir de la notificación del Acuerdo correspondiente, de entre aquellos que hubieren sido transmitidos en el mismo periodo electoral de que se trate. En caso de que no lo indique, se tomará uno de los materiales genéricos a que hace referencia el artículo 42, párrafo 4 del Reglamento.

1. Vulneración al libre ejercicio de la prerrogativa de los partidos políticos de acceso a medios de comunicación.

El Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional, en esencia, aducen que el contenido de la primera parte del párrafo 1, del artículo 64 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral es contrario a lo previsto

en el artículo 41 constitucional, porque limita a los partidos políticos a ejercer de manera plena la libertad contenida en la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación social, específicamente a la radio y televisión, pues en el supuesto que procedan las medidas cautelares se les obliga a sustituir los materiales por alguno de los mensajes ya difundidos durante el mismo periodo electoral, sin que puedan aportar nuevos promocionales para su difusión.

Asimismo, desde la perspectiva del Partido Acción Nacional la aplicación del artículo 64, numeral 1, implica que se prejuzgue sobre el fondo de la legalidad del promocional al determina que se deberá sustituir con un material que se haya transmitido en el mismo periodo electoral, lo que vulnera el derecho del partido político de proporcionar un material nuevo para su transmisión.

Los motivos de inconformidad manifestados por el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional son **infundados**, porque contrario a lo manifestado por los apelantes, la disposición normativa contenida en el precepto impugnado sí garantiza de manera efectiva la difusión de los mensajes de los partidos políticos en radio y televisión, en virtud de que prevé, que ante la procedencia de una medida cautelar, el partido político no dejará de transmitir sus programas y promocionales dirigidos a la ciudadanía, y que por la eventualidad del caso, dicho instituto político deberá señalar el material sustituto, entre los que ya se hubiesen transmitido

durante el mismo periodo electoral, sin que ello signifique que en lo posterior, no pueda sustituirlo por uno nuevo.

Esto es así, en atención a las disposiciones constitucionales y legales que regulan el acceso de los partidos políticos a los tiempos que dispone el Estado en radio y televisión y a la naturaleza jurídica de las medidas cautelares en la materia, que tienen por objeto interrumpir de manera inmediata la posible vulneración a la normativa electoral federal.

Al respecto, el artículo 41 constitucional en su parte atinente, prevé lo siguiente:

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

...

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.

...

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

Por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su parte conducente, prevé:

Artículo 48

1. Son prerrogativas de los partidos políticos nacionales:

a) Tener acceso a la radio y televisión en los términos de la Constitución y este Código;

Artículo 49

1. Los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

2. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.

3. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales. La violación a esta norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código.

...

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.

...

Artículo 52

1. El Consejo General, a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Quejas y Denuncias, podrá ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o televisión que resulte violatoria de este Código; lo anterior, sin perjuicio de las demás sanciones que deban aplicarse a los infractores. En estos casos el Consejo General deberá cumplir los requisitos y observar los procedimientos establecidos en el capítulo cuarto, título primero, del Libro Séptimo de este Código.

...

Artículo 365

1. La investigación para el conocimiento cierto de los hechos se realizará por el Instituto de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva.

2. Una vez que la Secretaría tenga conocimiento de los hechos denunciados, en su caso, dictará de inmediato las medidas necesarias para dar fe de los mismos; para impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios, y en general para evitar que se dificulte la investigación.

...

4. Si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la Secretaría valora que deben dictarse medidas cautelares lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias para que esta resuelva, en un plazo de veinticuatro horas, lo conducente, a fin lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños

irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en este Código.

...

Artículo 368

1. Cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión durante la realización de los procesos electorales de las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto Federal Electoral.

...

8. Si la Secretaría considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del plazo antes señalado, en los términos establecidos en el artículo 364 de este Código.

De los preceptos constitucionales y legales aplicables se advierte que:

- Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.
- 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 tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos de manera equitativa.

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

- Las infracciones a lo dispuesto por la ley será sancionado por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión.

- El Instituto Federal Electoral podrá dictar medidas cautelares con el fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones en materia electoral.

En este sentido, el derecho de los partidos políticos de acceder a los medios de comunicación social, específicamente a la radio y televisión, no están ausentes de límites para su ejercicio, pues deben atender a las condiciones previstas en las bases constitucionales y legales de la materia.

En los casos en los que se denuncie que los promocionales de los partidos políticos infringen la normativa aplicable, el Instituto Federal Electoral podrá ordenar su suspensión para interrumpir de manera inmediata la posible contravención a las

disposiciones constitucionales y legales de la materia, a través de las medidas cautelares.

En la doctrina jurídica se reconoce que las medidas cautelares o providencias precautorias son los instrumentos que puede decretar el juzgador, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes litigantes o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un proceso²⁵.

Según la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo; sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir la ausencia de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica.

Esto, encuentra sustento en la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro MEDIDAS

²⁵ Héctor Fix-Zamudio y José Ovalle Favela, "Medidas Cautelares", en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Editorial Porrúa, México, 2002.

CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA²⁶.

Asimismo, el legislador previó la posibilidad de que se decreten medidas cautelares con efectos únicamente provisionales o transitorios, temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción, ello para evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por el código electoral federal.

En ese sentido, las medidas cautelares tienen la finalidad de restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, de manera que su implementación adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida –que se busca evitar sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

De lo anterior, puede advertirse que el derecho de acceso permanente de los partidos políticos a la radio y televisión previsto en el artículo 41 de la Constitución General de la República, tiene como límites admisibles, la sujeción de éstos a determinados parámetros constitucionales y legales, y que en

²⁶ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, marzo de 1998, página 18.

caso de que incurran en una infracción, la autoridad administrativa electoral federal podrá suspender, a través de la procedencia de una medida cautelar, la trasmisión de los promocionales difundidos, con el fin de preservar el orden jurídico.

Sin que ello signifique que se le vulnera al partido político infractor su derecho al uso permanente de los medios de comunicación social, pues debe garantizarse su libre ejercicio en todos los demás ámbitos, así como para difundir otros programas o promocionales, con excepción del que haya sido objeto de suspensión por su presunta infracción a la normativa electoral federal, hasta en tanto se resuelve en definitiva sobre su legalidad.

En el caso, la primera parte del párrafo 1, del artículo 64 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, considera que cuando por medio del dictado de *medidas cautelares se ordene la sustitución de materiales, el partido político correspondiente deberá indicar a la Dirección Ejecutiva el material de sustitución en un plazo no mayor a 6 horas, a partir de la notificación del acuerdo correspondiente, de entre aquellos que hubieren sido transmitidos en el mismo periodo electoral de que se trate.*

De esta disposición normativa se advierte que ante la procedencia de las medidas cautelares para la interrupción de la difusión de un promocional, se debe garantizar a los partidos

políticos que señalen en un plazo breve el mensaje que consideren debe sustituir al que ha sido suspendido, en virtud de una denuncia de la posible infracción a la normativa electoral federal.

Con ello, se les garantiza a los partidos políticos la utilización de manera ininterrumpida de los tiempos que le corresponden en radio y televisión para transmitir sus mensajes a la ciudadanía. Sin embargo, se debe tener presente que esta posibilidad de sustituir los materiales de difusión, obedece a una situación extraordinaria que requiere de determinaciones eficaces para garantizar el ejercicio permanente del derecho de los partidos políticos a acceder a los medios de comunicación social.

Por esto, se considera que no vulnera el derecho de los partidos políticos a la libre utilización de los tiempos asignados a la radio y televisión, la determinación de que ante estas circunstancias, el partido político deba indicar que programa o promocional debe sustituir al que ha sido suspendido por la determinación de una medida cautelar, para lo cual, tendrá que señalar alguno de los materiales que ya hayan sido difundidos en el mismo periodo electoral.

Porque esta disposición normativa tiene por objeto garantizar de manera pronta y expedita que el partido político no interrumpa la trasmisión de sus mensajes a la ciudadanía, al poder sustituir de manera inmediata el promocional denunciado por otro que ya obra en los archivos del Instituto Federal

Electoral, e inclusive, de ser el caso, dicho promocional podría ya estar a disposición de la emisora obligada a transmitirlos, en virtud de que ha sido de difusiones anteriores.

Con lo cual, se atiende de manera inmediata la sustitución de materiales de difusión de los partidos políticos, en atención a las circunstancias extraordinarias del caso, como lo es la procedencia de una medida cautelar, pues no se está en presencia de una cuestión ordinaria que pueda atenderse en los plazos normales previstos en la norma reglamentaria, por lo que resulta admisible considerar que por la razón de la eventualidad de una determinación de esta naturaleza, un partido político deba indicar que materiales deben sustituir de inmediato al que se encuentra suspendido, entre aquellos que hubieren sido transmitidos en el mismo periodo electoral, pues con ello se garantiza el derecho de utilización permanente y de manera ininterrumpida de los medios de comunicación social, lo que es acorde con previsto en el artículo 41 constitucional.

Lo anterior, contrario a lo sostenido por los partidos recurrentes, no significa que un partido político se encuentre imposibilitado de sustituir el promocional por uno nuevo, pues queda incólume su derecho de cambiar los programas y promocionales que considere pertinentes, pero ello, debe seguir los plazos y los cauces previstos para estos efectos en la norma reglamentaria.

En tanto que, la disposición normativa impugnada regula una circunstancia extraordinaria, cuya eventualidad y urgencia

justifican que, en principio, la sustitución tenga lugar con promocionales que ya han sido debidamente revisados por la autoridad electoral federal, que han sido transmitidos durante el mismo periodo electoral y que por tanto, técnicamente se pueden transmitir de manera inmediata, a efecto de salvaguardar el derecho de los partidos políticos al acceso permanente a la radio y televisión.

De manera que, ante las circunstancias extraordinarias derivadas de la adopción de una medida cautelar, debe entenderse que la determinación de que el partido político indique el material sustituto entre los que ya se hubiesen difundido, constituye una medida provisional para preservar el derecho de los partidos políticos al acceso permanente a la radio y televisión.

Pues los partidos políticos podrán solicitar en cualquier momento la sustitución del material de difusión por otro nuevo, ajustándose para estos efectos a los plazos previstos en la normativa aplicable para la renovación de programas y promocionales, en virtud de que, al tratarse de nuevos materiales, el partido político respectivo deberá realizar los trámites atinentes para remitirlos a la autoridad administrativa electoral federal a efecto de que, previa revisión técnica, los envíe a las emisoras correspondientes, quienes contarán con el lapso previsto en el referido reglamento para su transmisión.

Por lo anterior y en atención a la naturaleza jurídica de las medidas cautelares en esta materia, que tienen por objeto interrumpir la posible vulneración a la normativa electoral federal y garantizar de manera inmediata la permanencia de la difusión de los partidos políticos en los medios de comunicación social, específicamente en la radio y televisión, se colige que la primera parte del párrafo 1, del artículo 64 del Reglamento en cita, es conforme con las disposiciones constitucionales y legales atinentes, por lo que, los motivos de inconformidad hechos valer por los partidos actores son **infundados**.

2. Falta de certeza de la regulación que prevé la sustitución de promocionales de los partidos políticos.

El Partido Acción Nacional aduce que la última parte del párrafo 1, del artículo 64 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, vulnera el principio de certeza, toda vez que es omiso en señalar el supuesto en el que un partido político no cuente con materiales para sustituir un promocional, por no haber transmitido anteriormente ningún mensaje durante el periodo electoral, ya que considera, que esa situación no necesariamente conlleva a la omisión a que se refiere la última parte de la disposición normativa impugnada, que remite al artículo 42, párrafo 4 del mismo reglamento en cuestión, para regular aquellos casos en los que los partidos políticos omitan señalar los materiales para llevar a cabo la sustitución correspondiente.

Por lo anterior, el partido apelante aduce que la afectación al principio de certeza se actualiza porque el artículo 42, párrafo 4, del referido reglamento, prevé que los materiales genéricos de reserva (que podrán ser utilizados ante la omisión del partido político de señalar el promocional sustituto) serán: uno de radio con duración de 5 minutos y dos de televisión con una duración de 20 y 30 segundos, respectivamente, por lo que, sería imposible aplicar la medida dispuesta en la última parte del párrafo 1, del artículo 64 impugnado, ya que cuando se ordene la suspensión de un promocional de radio con una duración de 30 segundos y el partido político sea omiso en solicitar la sustitución, la autoridad no contará con el material genérico de radio con dicha duración de 30 segundos.

Esta Sala Superior estima que el agravio hecho valer por el partido recurrente es **fundado**, porque la disposición normativa contenida en la última parte del párrafo 1, del artículo 64 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, que a su vez remite al diverso artículo 42, párrafo 4 del mismo ordenamiento, vulnera el principio constitucional de certeza que debe prevalecer en la regulación de los procesos electorales, y en específico, del acceso de los partidos políticos a la radio y televisión.

Esto es así, porque el precepto impugnado omite considerar los diferentes tipos de materiales de difusión que pueden ser objeto de suspensión por una medida cautelar, pues el artículo 42 del reglamento referido, solamente contempla tres modalidades de

promocionales, cuando el mismo reglamento en su artículo 5, párrafo 1, inciso c) fracciones XVIII y XIX, prevén diez diferentes modalidades de materiales para la promoción de partidos políticos, generándose con esto incertidumbre respecto a los promocionales a sustituir, lo que contraviene al principio de certeza, como se demuestra a continuación.

La disposición normativa controvertida por el partido actor en el presente agravio, es la última parte del párrafo 1, del artículo 64 del reglamento de referencia, que es del tenor literal siguiente:

Artículo 64

De los casos de suspensión de difusión de promocionales con motivo del otorgamiento de medidas cautelares

*1. En el caso que con motivo del dictado de medidas cautelares se ordene la sustitución de materiales, el partido político correspondiente deberá indicar a la Dirección Ejecutiva el material de sustitución en un plazo no mayor a 6 horas, a partir de la notificación del Acuerdo correspondiente, de entre aquellos que hubieren sido transmitidos en el mismo periodo electoral de que se trate. **En caso de que no lo indique, se tomará uno de los materiales genéricos a que hace referencia el artículo 42, párrafo 4 del Reglamento.***

Por su parte, el artículo 42, párrafo 4 del mismo reglamento, al que remite este precepto, a la letra prevé:

Artículo 42

De la entrega de materiales por parte de partidos políticos, coaliciones y autoridades electorales

...

4. Para efecto de garantizar la prerrogativa de acceso a radio y televisión de los partidos políticos, ante cualquier eventualidad técnica, material o jurídica, éstos deberán entregar al Instituto un material genérico de radio y dos de televisión, con duración de 5 minutos, 20 y 30 segundos respectivamente, dentro de los 25

días posteriores al inicio de vigencia del Reglamento. Estos materiales podrán ser actualizados en cualquier momento por los partidos políticos.

De lo anterior, claramente se advierte que cuando la autoridad administrativa electoral federal determine la procedencia de una medida cautelar que implique la suspensión de un promocional, y un partido político omita indicar el promocional sustituto, se procederá a tomar uno de los materiales genéricos previstos en el artículo 42, párrafo 4 del reglamento de referencia.

Sin embargo, dicho precepto sólo contempla la posibilidad de que cada partido político cuente con tres materiales de difusión, uno para radio y dos para televisión, con una duración de cinco minutos, veinte y treinta segundos, respectivamente. Es decir, los institutos políticos deberán aportar para cualquier eventualidad tres materiales de difusión genéricos de reserva, consistentes en un programa de radio de cinco minutos y dos promocionales de televisión de veinte y treinta segundos cada uno.

En contraste con lo anterior, el artículo 5, párrafo 1, inciso c), fracciones XVIII y XIX, determina que el programa mensual consiste en una producción de audio y video con una duración de cinco minutos; en tanto que los promocionales o mensajes serán producciones de audio y video de veinte segundos, treinta segundos, y uno o dos minutos, para la difusión de los partidos políticos.

De manera que, la previsión contenida en la última parte del párrafo 1 del precepto controvertido, que al hacer remisión al diverso artículo 42, establece que en caso de que un partido político sea omiso en indicar cuál será el promocional sustituto, el Instituto Federal Electoral lo sustituirá de oficio tomando para ello alguno de los materiales genéricos de reserva consistentes en un programa de radio de cinco minutos y dos promocionales de televisión de veinte y treinta segundos cada uno, resulta insuficiente porque no prevé todos los supuestos bajo los cuales puede decretarse una medida cautelar.

Esto, genera incertidumbre respecto a cómo llevar a cabo la sustitución de oficio si el Instituto Federal Electoral no cuenta con todas las modalidades de programas y promocionales genéricos de reserva, porque la normativa impugnada sólo prevé la posibilidad de que cada partido político aporte tres materiales adicionales, con tiempos específicos para radio y televisión.

Por lo que, en el supuesto de que la determinación de la medida cautelar recaiga sobre un promocional de un partido político con una modalidad de tiempo y grabación diferente a las aportadas como materiales de reserva, el Instituto Federal Electoral no tendría el programa o promocional para llevar a cabo la sustitución correspondiente, lo que redundaría en perjuicio del derecho de los partidos políticos a que se le garantice el acceso permanente a los medios de comunicación social, en concreto a la radio y televisión, en contravención al

principio de certeza que debe regir las actuaciones de las autoridades electorales.

Lo anterior, en virtud de que las normas electorales, incluidas las que emite la autoridad administrativa electoral deben observar el principio de certeza, de manera tal que las disposiciones deben establecer de manera razonable y puntual el alcance de los supuestos y consecuencias jurídicas que establezca, especialmente, cuando se trata de normas que prevén una situación eventual derivado de la imposición de una medida cautelar.

Lo anterior, con el objeto de que los participantes en el proceso electoral conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal²⁷ del mismo y para garantizar en mayor medida la posibilidad de defenderse de una determinación excesiva o ilegal de la autoridad electoral.

En atención a ello, ciertamente resulta inadmisibles la existencia de normas que prevén supuestos inciertos o causa abiertas o genéricas, para la intervención de la autoridad electoral en casos de omisión o incumplimiento de un deber de un partido político.

²⁷ Este criterio está contenido en la jurisprudencia P./J. 98/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO**; consultable en la página de internet <http://www.scjn.gob.mx>, con el número de registro del IUS 174536.

Para demostrar lo anterior, conviene precisar que el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones, y cuyos actos deben observar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, al ser los ejes rectores de la materia electoral, conforme a lo previsto en el artículo 41 constitucional.

En ese sentido, el Instituto 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.

Por su parte, el Consejo General, órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, está facultado para aprobar y expedir los reglamentos necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto Federal Electoral, en términos de lo dispuesto en el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los cuales se apegarán a los principios rectores de la materia electoral, entre otros, el de certeza.

Dicho principio consiste, precisamente, en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal de la contienda

comicial, que permitirá a los ciudadanos elegir libremente a sus representantes y acceder al ejercicio del poder público²⁸.

Por ello, las normas reglamentarias emitidas por la autoridad administrativa electoral facultada para ello, tienen – *prima facie* – la presunción de cumplir con el principio de certeza, pues su finalidad es establecer las reglas con las cuales se regulará y vigilará el actuar de las autoridades y de los sujetos participantes (ciudadanos, partidos políticos, precandidatos y candidatos, etcétera).

Ahora bien, para la debida observancia del principio de certeza en materia electoral, relacionado con las determinaciones que la autoridad electoral emita como consecuencia de la procedencia de una medida cautelar, la norma reglamentaria debe establecer con claridad y seguridad, entre otros aspectos, los supuestos ciertos y objetivos que serán procedentes para atender las eventualidades que se presenten, como es el caso de la omisión de un partido político de indicar cuál será el mensaje sustituto cuando se le haya decretado la suspensión de un promocional por su probable contravención a la normativa electoral federal.

Esto es, la autoridad reglamentaria debe establecer anticipadamente criterios de actuación que garanticen el

²⁸ Este criterio está contenido en la jurisprudencia P./J. 98/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO**; consultable en la página de internet <http://www.scjn.gob.mx>, con el número de registro del IUS 174536.

cumplimiento y la observancia de los principios rectores de la materia electoral, incluso, como es el caso, los supuestos normativos extraordinarios.

Por lo anterior, esta Sala Superior estima que la última parte del párrafo 1, del artículo 64 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, que a su vez remite al diverso artículo 42, párrafo 4 del mismo ordenamiento, vulnera el principio constitucional de certeza que debe prevalecer en la regulación de los procesos electorales, y en específico, del acceso de los partidos políticos a la radio y televisión.

Esto, porque el precepto impugnado omite considerar los diferentes tipos de materiales de difusión que pueden ser objeto de suspensión al determinarse una medida cautelar, porque como se precisó con anterioridad, el artículo 42 del reglamento al que remite el precepto impugnado, solamente contempla tres modalidades de promocionales, cuando el diverso artículo 5, párrafo 1, inciso c) fracciones XVIII y XIX, prevén diez diferentes modalidades de materiales de radio y televisión para la promoción de partidos políticos, lo que conlleva una deficiencia normativa que genera incertidumbre respecto a los promocionales a sustituir.

De ahí que, le asista la razón al partido actor cuando afirma que en algunos casos sería imposible aplicar la medida dispuesta en la última parte del párrafo 1, del artículo 64 impugnado, ya que en el supuesto, entre otros más, de que se ordene la

suspensión de un promocional de radio con una duración de 30 segundos y el partido político sea omiso en solicitar la sustitución, la autoridad no contará con el material genérico de radio con dicha duración de 30 segundos, en virtud de la omisión de la autoridad electoral de prever la reserva de materiales que contengan todas las modalidades de tiempo y grabación previstas en el reglamento de referencia.

Por otra parte, si bien no le asiste la razón al partido recurrente cuando afirma que, un partido político no podrá indicar el promocional sustituto cuando no cuente con promocionales que hayan sido transmitidos en el mismo periodo electoral, ya que, contrario a lo afirmado por el apelante, el reglamento en cuestión prevé en el referido artículo 42, la obligación de los partidos políticos de contar con materiales genéricos de reserva para atender las eventualidades que se presenten, lo cierto es que, dicha afirmación el apelante la sustenta a partir de la insuficiencia normativa del precepto impugnado, así como de la omisión de prever todos los supuestos, en caso de que un partido político sea omiso en señalar el mensaje sustituto para su pronta difusión, que como quedó acreditado en la presente ejecutoria, resulta contrario al principio constitucional de certeza que debe regir a la materia electoral.

Al quedar acreditada la vulneración del principio constitucional de certeza, previsto en el artículo 41 de la Constitución General de la República, lo procedente es estimar contrario al orden jurídico la disposición normativa contenida en la última parte del

párrafo 1, del artículo 64 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, que para estos efectos remite a lo previsto en el artículo 42, párrafo 4 del mismo ordenamiento.

Por lo anterior, a efecto de preservar el principio de certeza y el derecho de los partidos políticos de ejercer la prerrogativa de acceso permanente a la radio y televisión, esta Sala Superior estima que debe modificarse la parte conducente del artículo 42 del reglamento referido, porque integra la regla prevista en el diverso artículo 64, párrafo 1 del mismo ordenamiento, en atención a la remisión que en este último se realiza.

En ese sentido, la regla que prevé la sustitución que corresponde realizar al Instituto Federal Electoral, ante la negativa del partido político de indicar el promocional sustituto, debe atender a todas las modalidades de materiales de transmisión previstos en el artículo 5, párrafo 1, inciso c) fracciones XVIII y XIX, del reglamento en cita, a efecto de garantizar que ante la necesidad de sustituir de oficio un promocional, se cuenten con los materiales necesarios para ello.

De manera que, los partidos políticos deberán aportar los materiales genéricos de difusión en todas sus modalidades de transmisión, lo que opera en beneficio de los partidos políticos, porque ante una eventualidad, como es el caso de la procedencia de las medidas cautelares, se les garantiza el ejercicio de la prerrogativa de acceso a radio y televisión.

En consecuencia, la sustitución de materiales de difusión que realice el Instituto Federal Electoral, por la procedencia de medidas cautelares, debe regularse en los siguientes términos:

Artículo 64

De los casos de suspensión de difusión de promocionales con motivo del otorgamiento de medidas cautelares

*1. En el caso que con motivo del dictado de medidas cautelares se ordene la sustitución de materiales, el partido político correspondiente deberá indicar a la Dirección Ejecutiva el material de sustitución en un plazo no mayor a 6 horas, a partir de la notificación del Acuerdo correspondiente, de entre aquellos que hubieren sido transmitidos en el mismo periodo electoral de que se trate. En caso de que no lo indique, se tomará uno de los materiales genéricos a que hace referencia el artículo 42, párrafo 4 del Reglamento, **de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución.***

El artículo 42, párrafo 4 del mismo reglamento, al que remite este precepto, debe establecer lo siguiente:

Artículo 42

De la entrega de materiales por parte de partidos políticos, coaliciones y autoridades electorales

...

4. Para efecto de garantizar la prerrogativa de acceso a radio y televisión de los partidos políticos, ante cualquier eventualidad técnica, material o jurídica, éstos deberán entregar al Instituto materiales genéricos consistentes en un programa de audio y video con una duración de cinco minutos y promocionales de audio y video de veinte segundos, treinta segundos, uno y dos minutos para radio y televisión, dentro de los 25 días posteriores al inicio de vigencia del Reglamento. Estos materiales podrán ser actualizados en cualquier momento por los partidos políticos.

APARTADO G: Reconocimiento de un nuevo régimen para los permisionarios privados sin fines de lucro.

Los concesionarios de las emisoras XEWM-AM y XEPOR-AM, impugnan la norma prevista en los artículos 5, apartado 1, inciso c), fracción XVI y 51 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, por lo que respecta a los permisionarios privados sin fines de lucro.

Dichos preceptos establecen lo siguiente:

Artículo 5

Del glosario

1. *Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá:*

[...]

c) *Por lo que hace a la terminología:*

[...]

XVI. permisionario privado sin fines de lucro:

Permisoria comunitaria privada, operada por asociaciones civiles sin fines de lucro que, sirviendo a sus comunidades, no cuentan con techo presupuestal público ni con autorización para obtener ingresos por transmisiones de anuncios comerciales.

Artículo 51

De las emisoras permisionarias privadas sin fines de lucro.

1. *Para acreditar la categoría de permisionaria privada sin fines de lucro estas emisoras deberán de presentar al Instituto:*

a) *Título de permiso para operar una estación de radio o televisión con fines culturales, educativos o de otra índole, expedido por la autoridad competente.*

b) *Situación financiera, comprobable a través de las declaraciones ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

c) *Acreditar contablemente que no ejercen techo presupuestal de recursos públicos para operar.*

2. *El Comité aprobará una pauta ajustada para las emisoras permisionarias privadas sin fines de lucro que así lo soliciten considerando el informe que previamente envíe cada emisora respecto a sus condiciones*

específicas de operación y horario de la comunidad en la que se ubica.

3. En el caso de emisoras permisionarias privadas sin fines de lucro que tengan cobertura principal en una localidad donde se celebren elecciones por usos y costumbres y que no coincidan con alguna elección federal o local, se transmitirán durante el periodo ordinario solamente promocionales de las autoridades electorales.

Para los concesionarios recurrentes, dichas normas son contrarias a la Constitución General de la República, porque establecen un régimen de excepción, que ubica a las permisionarias privadas sin fines de lucro, en una posición de privilegio respecto del resto de concesionarios y de otros permisionarios que por su naturaleza tampoco tienen fines de lucro.

Además, sostienen que el Instituto Federal Electoral no tiene atribuciones para regular a este tipo de permisionarias, porque la Ley Federal de Radio y Televisión solamente contempla las figuras de concesionarios y permisionarios para efectos de prestar el servicio de radiodifusión, de manera que la disposición reglamentaria impugnada va más allá de la ley y de la Constitución, pues la nueva categoría de “*permisionarios privados sin fines de lucro*”, entre ellos a los “*permisionarios comunitarios*” debería preverse en la Ley especial referida y no en un reglamento emitido por una autoridad que no es la reguladora en la materia.

Por lo que se refiere al artículo 51 del reglamento, sostienen que vulnera en su perjuicio el principio de legalidad y certeza

jurídica, al permitir que la autoridad, de manera discrecional y sin que puedan objetar sus actos, genere pautas específicas para las permisionarias privadas sin fines de lucro, pues faculta al Comité a aprobar una pauta ajustada respecto a sus condiciones específicas de operación, esto es, a juicio de los recurrentes, tal disposición genera la posibilidad de pautas ajustadas *ad hoc* a la operación de dichas permisionarias, sin que se tengan las mismas consideraciones respecto de otras concesionarias y permisionarias.

También consideran que el tercer párrafo del citado artículo 51, es contrario a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al establecer excepciones absolutas que exceden el marco jurídico que por mandato constitucional y legal faculta a la responsable, al eximir del cumplimiento de los tiempos del Estado a cierto grupo de explotadoras del espectro radioeléctrico.

Esta Sala Superior considera que los agravios son inoperantes.

Esto es así, porque los impugnantes se afirman con la categoría jurídica de concesionarios, y como tales, únicamente están autorizados para cuestionar aquellas situaciones de hecho o derecho vinculadas a su régimen específico de concesionarios, o bien, aquellas que les produzcan un perjuicio directo, no así para controvertir el régimen en que se ubican sujetos de una categoría distinta a la suya, como son los permisionarios,

porque la forma en la que éstos sean regulados ninguna afectación les produce.

En efecto, si bien el régimen entre los concesionarios y los permisionarios versa sobre situaciones análogas -explotación de una banda de frecuencia del espectro radioeléctrico-, también lo es que al tener naturaleza y objetivos diversos, los concesionarios y permisionarios guardan una situación de hecho y de derecho distinta entre sí, derivada de su papel en el sistema mexicano.

Por tanto, si lo dispuesto en cada régimen de explotación sólo atañe a cada uno de los sujetos destinatarios de la norma, resulta incuestionable que a nada lleva a los impugnantes, que esta Sala Superior emita un pronunciamiento, respecto del tratamiento que la norma le otorga a un sujeto del sistema distinto al impugnante, esto es, que si quienes impugnan el reglamento de acceso a radio y televisión son concesionarios regidos a reglas diversas a los permisionarios, ningún beneficio o perjuicio se evitan al cuestionar la situación de un tipo específico de permisionario.

El artículo 28, párrafos cuarto y décimo de la Constitución General de la República prevé que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, o en la comunicación vía satélite, al ser una área prioritaria para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de ese ordenamiento; por lo que, el Estado al ejercer en ellas su

rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al **otorgar concesiones o permisos** mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

En sentido, la ley establece que el Ejecutivo Federal podrá otorgar a los particulares **concesiones** o **permisos** para estaciones de radio y televisión, la primera para comercializar, y el segundo, para fines culturales o educativos.

Lo anterior, porque el artículo 2, párrafo tercero, de la Ley Federal de Radio y Televisión establece que el uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión sólo podrá hacerse previos **concesión** o **permiso** que el Ejecutivo Federal otorgue.

En tanto, el artículo 13 de la ley citada, establece que al **otorgar las concesiones o permisos**, el Ejecutivo Federal, **por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, determinará la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión**, las cuales podrán ser: comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole.

Lo más importante es que las **estaciones comerciales requerirán concesión**, en tanto, las **estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las**

que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios sólo requerirán permiso, en atención a su naturaleza.

En suma, regulación de los permisionarios en sí misma no afecta la situación jurídica de los concesionarios, conforme a la diferencia de regímenes que se ha expuesto en consideraciones previas.

De ahí que todos los agravios descritos, devengan inoperantes.

Admicus curiare.

En relación a dichos documentos, en primer lugar, cabe precisar que, con independencia de la calidad procesal de quienes presentan el escrito denominado "*amicus curiae*", así como de la naturaleza de dicho escrito, los temas y argumentos expuestos corresponden a los planteados por alguna de las partes de los medios de impugnación al rubro indicados, de ahí que su petición, aunque de manera indirecta, ya fue objeto de análisis por esta Sala Superior.

En segundo lugar, para este Tribunal los escritos de mérito no pueden ser objeto de un trámite especial.

Para evidenciar lo anterior, cabe destacar que la participación de personas ajenas al litigio a través de este tipo de escritos, no están contemplados en la normatividad electoral federal

aplicable, pues ha sido criterio sostenido por esta Sala Superior que la litis en los medios de impugnación en materia electoral federal, se integra únicamente con el acto reclamado y los agravios expuestos por el inconforme para demostrar su ilegalidad²⁹; de modo que cuando se introduzcan elementos no contenidos en la resolución impugnada, éstos no pueden ser materia de estudio por el órgano jurisdiccional.

Ahora bien, si bien es cierto que la tendencia actual indica que la figura jurídica *amicus curiae* puede ser tomada en cuenta o incluso, ser implementada en el sistema judicial mexicano³⁰, lo cierto es que en el presente caso no es factible hacerlo.

Esto, porque de la lectura integral de los argumentos hechos valer en los respectivos escritos denominados "*amicus curiae*", se advierte que son una reiteración de lo expuesto en la demanda de los recursos de apelación interpuestos por Francisco José Narvárez Rincón concesionario de la emisora XEWM-AM, así como de Michael Amado Meneses Olaya, concesionario de la emisora XEPOR-AM, es decir, en dichos escritos esgrimen argumentos a manera de agravio tendentes a controvertir las disposiciones normativas materia de impugnación en los respectivos recursos de apelación, sin que

²⁹ Criterio sostenido en la tesis de rubro "**INFORME CIRCUNSTANCIADO. NO FORMA PARTE DE LA LITIS.**", consultable en la Compilación 1997-2010, "Jurisprudencia y tesis relevantes en materia electoral", Tesis, Volumen 2, Tomo I, página 1140.

³⁰ En 2006, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Libro Blanco de la Reforma Judicial: Una agenda para la justicia en México. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, pp. 156-157, propuso incorporar la figura del *amicus curiae* a nivel nacional. Posteriormente, en el Acuerdo General 2/2008, de diez de marzo de dos mil ocho, el Pleno de dicho Tribunal Constitucional estableció los lineamientos para la celebración de audiencias públicas, así como la presentación de documentos por parte de personas ajenas al litigio pero interesados en la resolución de asuntos cuyo tema se estime relevante, de interés jurídico o de importancia nacional.

de ellos se desprenda alguna opinión fundada o posición distinta a la que cuenta este órgano jurisdiccional y que, en su caso, podrían resultar relevantes para la resolución del presente litigio.

En consecuencia, si los escritos denominados “*amicus curiae*”, presentados por la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, a través de su apoderado en los expedientes **SUP-RAP-543/2011** y **SUP-RAP-544/2011**, no contienen las características propias de esta figura jurídica señaladas con antelación, resulta incuestionable que no es factible dar trámite alguno a los escritos en comento en los términos solicitados.

En relación con lo anterior, cabe precisar que acorde con la jurisprudencia identificada con la clave 01/1997, “**MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA**”³¹, este órgano jurisdiccional debería dar al escrito respectivo el trámite que corresponda al medio de impugnación realmente procedente.

Sin embargo, en la especie no ha lugar a proceder en los términos apuntados, toda vez que con independencia de que los citados escritos son propiamente sendos libelos recursales, lo cierto es que el nueve de noviembre del presente año, venció el plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia

³¹ Consultable en la *Compilación 1997-2010: Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Volumen 1, Jurisprudencia, editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable en las páginas 372 a 374.

Electoral para presentar las impugnaciones en contra del Reglamento bajo análisis en los presentes medios de impugnación.

Por tanto, si los escritos de mérito se presentaron directamente en la Oficialía de partes de este órgano jurisdiccional hasta el dieciséis de ese mismo mes, esto es, siete días naturales con posterioridad al vencimiento del referido plazo, resulta incuestionable que a ningún fin práctico conduciría escindir las demandas respectivas a fin de ordenar se integren los recursos atinentes y se realicé el trámite conducente, dada su notoria presentación extemporánea.

OCTAVO. Efectos de la sentencia. En este apartado se definen las consecuencias de esta ejecutoria:

I. Se modifican en lo conducente los artículos siguientes:

1. En relación a la norma prevista en el artículo 15, párrafo 5, del Reglamento en cuestión, se precisa lo siguiente:

Artículo 15

De la distribución de promocionales entre partidos políticos

[...].

5. Si por cualquier causa un partido político o coalición, sus militantes y precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido no realizan actos de precampaña electoral, los tiempos a que tengan derecho serán utilizados para la difusión de mensajes del partido político de que se trate, en los términos que establezca la ley.

2. En relación al tema de la integración del catálogo, el artículo 44, párrafo 4, del reglamento, la norma queda en los siguientes términos:

Artículo 44

De los catálogos de emisoras

...

4. En los procesos electorales locales, el Comité incluirá en el catálogo respectivo a todas las emisoras de la entidad federativa de que se trate, incluyendo, en su caso, el número suficiente de concesionarios y permisionarios de otra entidad federativa cuya señal llegue a aquella donde se lleve a cabo el Proceso Electoral respectivo, para garantizar la cobertura respectiva.

3. En relación a la porción normativa prevista por el artículo 40, numeral 3, del Reglamento, queda en los términos siguientes.

Artículo 40.

De la entrega de órdenes de transmisión y materiales.

...

3. Desde el inicio de la precampaña y hasta el día de la jornada electoral tomando en cuenta que todos los días y horas son hábiles, las órdenes de transmisión y los materiales serán entregados o puestos a disposición, según sea el caso, a los concesionarios y permisionarios al menos 3 días previos al inicio de su transmisión. En los casos en que el concesionario o permisionario tenga su domicilio legal en una entidad distinta a aquella en que operen las emisoras respectivas, contará con 1 día adicional para iniciar las transmisiones correspondientes a la pauta de que se trate.”

4. En relación a las normas que reconocen la categoría jurídica de estaciones *afiliadas* y su régimen jurídico, queda en los términos siguientes:

Los artículos 1, párrafo 2, y 5, párrafo 1, inciso c), fracción I del reglamento citado, quedan intocados.

En cambio, el artículo 46 en el que se establece el régimen se modifica de la manera siguiente.

Artículo 46

*De las afiliadas que tengan programación **total o mixta***

1. Las afiliadas de televisión y radio que transmitan programación mixta o total, deberán notificarlo a la Dirección Ejecutiva, a más tardar, con 45 días hábiles de anticipación a la entrada en vigor del esquema de programación mixta o total de que se trate.

2. Fuera y dentro del Proceso Electoral Federal, las afiliadas que transmitan programación total del afiliante cumplirán con su obligación de transmitir tiempos oficiales en materia electoral, con la pauta que conforme a la ley elabore y les notifique el Instituto.

3. Fuera y dentro de Proceso Electoral Federal, las afiliadas que transmitan de manera mixta programación propia y del afiliante, cumplirán con su obligación de transmitir tiempos oficiales en materia electoral con la pauta que conforme a la ley elabore y les notifique el Instituto.

4. Para efectos de lo dispuesto en los párrafos anteriores, el Comité aprobará una pauta que refleje las obligaciones de cada concesionario o permisionario.

5. En todo caso, los concesionarios o permisionarios afiliados tendrán la obligación de no transmitir los promocionales o la propaganda gubernamental no pautados por el Instituto o en términos de ley.

5. En relación a la disposición normativa contenida en la última parte del párrafo 1, del artículo 64 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, lo procedente es realizar la modificación normativa para dejarla en los siguientes términos:

Artículo 64

De los casos de suspensión de difusión de promocionales con motivo del otorgamiento de medidas cautelares

1. En el caso que con motivo del dictado de medidas cautelares se ordene la sustitución de materiales, el partido político correspondiente deberá indicar a la Dirección Ejecutiva el material

de sustitución en un plazo no mayor a 6 horas, a partir de la notificación del Acuerdo correspondiente, de entre aquellos que hubieren sido transmitidos en el mismo periodo electoral de que se trate. En caso de que no lo indique, se tomará uno de los materiales genéricos a que hace referencia el artículo 42, párrafo 4 del Reglamento, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución.

El artículo 42, párrafo 4 del mismo reglamento, al que remite este precepto, debe establecer lo siguiente:

Artículo 42

De la entrega de materiales por parte de partidos políticos, coaliciones y autoridades electorales

...

4. Para efecto de garantizar la prerrogativa de acceso a radio y televisión de los partidos políticos, ante cualquier eventualidad técnica, material o jurídica, éstos deberán entregar al Instituto materiales genéricos consistentes en un programa de audio y video con una duración de cinco minutos y promocionales de audio y video de veinte segundos, treinta segundos, uno y dos minutos para radio y televisión, dentro de los 25 días posteriores al inicio de vigencia del Reglamento. Estos materiales podrán ser actualizados en cualquier momento por los partidos políticos.

II. Para cumplir plenamente con lo anterior, el Consejo General deberá sesionar en un plazo máximo de tres días siguientes a la notificación de la presente ejecutoria, a efecto de realizar los trámites necesarios para que de nueva cuenta se publique en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento citado, en los términos precisados.

III. El Consejo General deberá informar a este Tribunal sobre el cumplimiento dado a la presente ejecutoria dentro de las veinticuatro horas siguientes al mismo.

Por lo expuesto y fundado, se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Se acumulan los expedientes de los recursos de apelación SUP-RAP-536, 538, 543 y 544, así como del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-12633, todos de 2011, al recurso de apelación SUP-RAP-535/2011.

SEGUNDO. Se sobresee en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-12633/2011, promovido por Javier González Rodríguez.

TERCERO. Se modifica en las partes materia de la impugnación, el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el acuerdo CG 353/2011, emitido en sesión extraordinaria de veintisiete de octubre de dos mil once, en las partes precisadas en el último considerando de esta ejecutoria.

CUARTO. Se ordena al Consejo General que realice los trámites necesarios para publicar de nueva cuenta en el Diario Oficial de la Federación, el reglamento mencionado.

QUINTO. El Consejo General deberá informar a esta Sala Superior el cumplimiento dado a esta sentencia, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

Notifíquese. Personalmente, a los recurrentes, al actor y a los terceros interesados, en los domicilios señalados para tal efecto en autos; por correo electrónico, a la autoridad responsable, por así solicitarlo en su informe circunstanciado, y por estrados a los demás interesados. Lo anterior, con apoyo en los artículos 9, apartado 4, 26, párrafo 3, 27 y 29, apartado 5, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes, y archívese este expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron y firmaron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa y el Magistrado Manuel González Oropeza, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

**SUP-RAP-535/2011
Y ACUMULADOS.**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO