

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

*Carla Huerta Ochoa*

EXPEDIENTE:  
SUP-RAP-146/2011

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

## I. Introducción

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

SERIE

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

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

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

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

##### INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 53 DEL COFIPE

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

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

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

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

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

#### **OMISIONES Y VIOLACIONES DE PROCEDIMIENTO AL APROBAR EL RARTME**

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

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

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

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

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

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

## INDEBIDA MOTIVACIÓN PARA JUSTIFICAR LOS NUEVOS PLAZOS

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

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

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

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

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

## Principales contraargumentos de la autoridad responsable

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

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

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

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

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

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

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

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

### ***Grados de cumplimiento***

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

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

### **Inconstitucionalidad del artículo 53 del Cofipe**

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

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

## RESERVA DE LEY

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

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

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

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

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

**PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA  
O SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA**

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Omissiones y violaciones de procedimiento en la aprobación del reglamento**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Grados de cumplimiento**

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

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

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

## VI. La resolución

### Competencia

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

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

## Acumulación

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

## Sobreseimiento<sup>9</sup>

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

## Causales de improcedencia invocadas por la autoridad responsable

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

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

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

## Legitimación e interés jurídico

### LEGITIMACIÓN<sup>10</sup>

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

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

## INTERÉS JURÍDICO

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

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

## La legitimación y el interés jurídico de los actores

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

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

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

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

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

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

#### CONCESIONARIAS Y PERMISIONARIAS DE RADIO Y TELEVISIÓN

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

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

## Estudio del fondo de la litis

### INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 53 DEL COFIPE

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

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

### OMISIONES Y VIOLACIONES DE PROCEDIMIENTO AL APROBAR EL REGLAMENTO

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

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

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

#### PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DE REGLAMENTOS

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

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

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

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

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

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

#### GRADOS DE CUMPLIMIENTO

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

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

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

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

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

## VII. Comentarios generales

### La noción de racionalidad

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

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

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

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

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

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

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

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

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

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

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

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

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

## La motivación

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

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

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

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

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

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

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

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

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

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

### **Alcances de la facultad reglamentaria**

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

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

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

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

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

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

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

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

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

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

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

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

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

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

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

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

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

## VIII. Conclusiones

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

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

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

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

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

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

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

## IX. Fuentes consultadas

- Aarnio, Aulis. 1991. *Lo racional como razonable*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Acuerdo CG194/2011. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se Reforma el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral. Disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-ComunicadosPrensa/cuentas/Docconsulta/07.pdf> (consultada el 4 de febrero de 2014).
- Alexy, Robert. 1997. *Teoría de la argumentación jurídica*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Calsamiglia, Albert. 1989. "Justicia, eficiencia y optimización de la legislación". *Documentación Administrativa* 218-9 (abril-septiembre): 113-51.
- Carrillo García, Yoel. 2008. "Diez tesis sobre la racionalidad legislativa (A propósito de un artículo de Jürgen Habermas)". *Revista de Ciencias Sociales* 52. 627-54.
- CCJE. Centro de Capacitación Judicial Electoral. 2011. "Recurso de apelación". *Material didáctico de apoyo para la capacitación* (julio).
- CFPC. Código Federal de Procedimientos Civiles. 2012. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149.pdf> (consultada el 4 de febrero de 2014).
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: TEPJF.
- Cornejo Certucha, Francisco M. 2004. Interés jurídico. En *Diccionario jurídico mexicano*, t. I-O. México: Porrúa/IJ-UNAM.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012. México: TEPJF.
- Fix-Zamudio, Héctor. 2004. Agravio. En *Diccionario jurídico mexicano*, t. A-C. México: Porrúa/IJ-UNAM.
- \_\_\_\_\_. 2004. Sobreseimiento. En *Diccionario jurídico mexicano*, t. P-Z. México: Porrúa/IJ-UNAM.

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

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

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

Comentarios  
a las Sentencias  
del Tribunal  
Electoral

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