

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL MTRO. ALFREDO FIGUEROA FERNÁNDEZ EN RELACIÓN CON EL ACUERDO CG353/2011 DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE REFORMA EL REGLAMENTO DE ACCESO A RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “Constitución”), 109, 110, párrafo primero, y 113, párrafo segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante “COFIPE”), 14, párrafo 1, fracciones b), c) y l) del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral y el artículo 24, párrafo 4, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, me permito presentar **voto particular** respecto del punto 1 del orden del día de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral celebrada el 27 de octubre de 2011, señalando que el sentido de mi voto es **EN CONTRA** de la decisión adoptada por la mayoría de la y los Consejeros Electorales de este máximo órgano electoral, en cuanto a lo que se refiere a los artículos 1, párrafo 2; 5, numeral 1, inciso c), fracciones I y XX; 35, numeral 3; 40, numeral 3; 41, numeral 2; 44, numeral 2 y 4; 46; 53, numeral 2; 55, numeral 3; 57, numeral 6; 64, numeral 1; y 67; numeral 3, inciso b) del punto de acuerdo segundo 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.

ANTECEDENTES

1. En la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral (en adelante “Consejo General”) celebrada el 10 de julio de 2008, se aprobó el *Acuerdo [...] por el que se expide el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral*, identificado con la clave número CG327/2008, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de dicho año, y entró en vigor al día siguiente, en términos de su artículo transitorio primero.

2. El 30 de abril de 2010, en la Cuarta Sesión Ordinaria del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral (en adelante “Comité”), el Secretario Técnico del Comité presentó el “Diagnóstico del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral”.

3. El 16 de julio de 2010, el Secretario Técnico del Comité distribuyó el documento denominado “Cuadro Comparativo entre el Reglamento vigente y la propuesta de reforma”, que contenía la primera Propuesta de Reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

4. Del 24 de agosto de 2010 al 15 de junio de 2011, se celebraron diversas sesiones y reuniones de trabajo del Comité, para discutir la propuesta de reforma al Reglamento de la materia. Asimismo, se recibieron observaciones por escrito al documento de los integrantes del Comité y la y los Consejeros Electorales del Consejo General.

5. El 16 de junio de 2011, por instrucciones del Presidente del Comité, mediante los oficios DEPPP/STCRT/3834/2011, DEPPP/STCRT/3835/2011 y DEPPP/STCRT/3842/2011, el Secretario Técnico del Comité hizo del conocimiento de la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales del México, A.C., la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, y la Representación en México de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, respectivamente, la propuesta de reforma al Reglamento y las observaciones recibidas hasta esa fecha.

6. El 22 de junio de 2011, se llevó a cabo la Novena Sesión Especial del Comité, en la que se aprobó la Propuesta de Reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, la cual fue enviada el 23 de junio del mismo año al Presidente de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral (en adelante “Junta General Ejecutiva”) con fundamento en el artículo 65 de dicho ordenamiento.

7. En la Sesión Extraordinaria de la Junta General Ejecutiva, celebrada el 24 de junio de 2011, se aprobó el *Dictamen de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral sobre la Propuesta de Reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral presentada por el Comité de Radio y Televisión*, el cual fue remitido a la Presidencia del Consejo General en esa misma fecha.

8. El 27 de junio de 2011, en Sesión Extraordinaria el Consejo General, aprobó el Acuerdo CG194/2011, mediante el cual se reformó el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, documento que fue publicado el 30 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación.

9. El 23 y 25 de agosto de 2011, en la Décima Sesión Especial del Comité y en Sesión Extraordinaria del Consejo General, respectivamente, se aprobaron los Acuerdos ACRT/018/2011, ACRT/019/2011, ACRT/020/2011 y ACRT/021/2011, y CG255/2011, CG256/2011, CG257/2011 y CG258/2011, relativos a las propuestas de Lineamientos para: i) la traducción de los mensajes de partidos políticos y autoridades electorales a lenguas o idiomas distintos al español; ii) la entrega de órdenes de transmisión y materiales de radio y televisión vía electrónica y recepción satelital a concesionarios y permisionarios; iii) la regulación del régimen transitorio al nuevo esquema de entrega de órdenes de transmisión y materiales a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión; así como iv) la elaboración de vistas a la Secretaría Ejecutiva, con motivo de presuntos incumplimientos a la pauta por parte de concesionarios y permisionarios.

10. El 8 y 14 de septiembre de 2011, en la Décimo Primera Sesión Especial del Comité y en Sesión Extraordinaria del Consejo General, respectivamente, se aprobó el *Acuerdo [...] por el que se aprueba la propuesta de Lineamientos para la notificación de requerimientos a los concesionarios y permisionarios con motivo de presuntos incumplimientos a la pauta, en cumplimiento al artículo transitorio quinto del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral*, identificado con las claves ACRT/022/2011 y CG290/2011.

11. El 14 de septiembre de 2011, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante “Tribunal Electoral”) resolvió los recursos de apelación recaídos en el expediente SUP-RAP-146/2011 y acumulados, determinando revocar el Acuerdo CG194/2011 por el que se reformó el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral (en adelante “Reglamento revocado”) y dejar sin efecto todas aquellas disposiciones jurídicas y Lineamientos que se hubieran emitido con fundamento en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral revocado.

En dicha sentencia, se consideró que en el caso que el Consejo General reformara o emitiera 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 determinara como idóneo y 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. Adicionalmente, la eventual reforma al Reglamento debería estar respaldada en un dictamen de factibilidad a partir de la evidencia objetiva, derivada de la administración de los tiempos del Estado en las elecciones que han transcurrido bajo el modelo actual de comunicación político-electoral en radio y televisión.

12. En la Sesión Extraordinaria de la Junta General Ejecutiva, celebrada el 23 de septiembre de 2011, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, presentó un informe sobre la necesidad de una reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral. Atendiendo dicho documento, la Junta aprobó el Acuerdo JGE/99/2011, por medio del cual se ordenó tanto a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, como a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral (en adelante “Secretaría Ejecutiva”), llevar a cabo diversas actividades que les permitiera consolidar una propuesta de reforma al citado Reglamento, entre ellas, la consulta señalada en el SUP-RAP-146/2011 .

13. El 29 de septiembre de 2011, la Secretaría de la Junta General Ejecutiva, a través del oficio SJGE/002/2011, notificó al Presidente y a los integrantes del Comité la propuesta del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral objeto de la consulta.

14. El 29 de septiembre de 2011, la Secretaría Ejecutiva publicó en los principales diarios de circulación nacional, un desplegado anunciando el inicio y los términos de la consulta pública realizada con motivo de la reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

15. En la misma fecha, la Secretaría Ejecutiva habilitó un sitio en la página web del Instituto, con la documentación que sirvió de base al proceso de deliberación para la reforma al citado Reglamento, a disposición del público.

16. En la misma fecha, mediante oficio SE/1622/2011 y con el apoyo de las y los Vocales de las Juntas Locales Ejecutivas del Instituto, la Secretaría Ejecutiva notificó a todos los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, la consulta directa referente a los

diversos temas involucrados en la reforma al Reglamento. En total fueron notificados 1,886 oficios.

17. El 29 de septiembre de 2011, la Secretaría Ejecutiva notificó a las cinco organizaciones que agrupan a concesionarios y permisionarios en México: i) Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, ii) Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales, iii) Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas, iv) Sistema Nacional de Productoras y Radiodifusoras de las Instituciones de Educación Superior, y v) representación en México de la Asociación Mundial de las Radios Comunitarias, la consulta directa y por escrito relativa a la factibilidad de las modificaciones al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión, solicitando a dichos organismos aportaran elementos técnicos que respaldaran su respuesta.

18. El 30 de septiembre de 2011, la Secretaria Ejecutiva notificó a las cinco organizaciones que agrupan a concesionarios y permisionarios de radio y televisión en México, dos alcances al oficio SE/1622/2011 a través de los cuales se ampliaron los temas abordados en la consulta y se remitieron los Lineamientos aprobados por el Consejo General en cumplimiento a los artículos transitorios del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral revocado en la Resolución del Tribunal Electoral identificada con la clave SUP-RAP-146/2011 y acumulados.

19. El 30 de septiembre de 2011, la Secretaría Ejecutiva notificó diversos oficios mediante los cuales invitó a diversas instituciones públicas y organizaciones especializadas en materia de radio y televisión a participar en la consulta pública organizada por el Instituto, solicitándoles que designaran un especialista con una trayectoria ampliamente reconocida en la materia. Las instituciones y organizaciones invitadas fueron las siguientes: i) Universidades Autónoma Metropolitana, Iberoamericana, Nacional Autónoma de México, Autónoma de Guadalajara, Autónoma de Nuevo León, Veracruzana, e Intercontinental; ii) Institutos Politécnico Nacional, Tecnológico Autónomo de México, y de Estudios Superiores de Monterrey; iii) Consejo Nacional de la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación; iv) Asociaciones Mexicanas de Investigadores de la Comunicación y de Derecho a la Información; v) Secretarías de Gobernación (y su Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales) y de Educación Pública (a través de su Dirección General de Televisión Educativa); vi) Comisiones Federal de

Telecomunicaciones, de Radio y Televisión de la Cámara de Diputados, y de Radio Televisión y Cinematografía de la Cámara de Senadores; y vii) Canal Judicial y Dirección General del Canal del Congreso.

20. En el periodo comprendido entre el 29 de septiembre y el 14 de octubre de 2011, el Instituto Federal Electoral (en adelante “el Instituto” o “este Instituto”) recibió, mediante escritos y correos electrónicos, las respuestas de quienes participaron en la consulta pública realizada con motivo de la reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral. Se recibieron en total 441 respuestas, que significaron la opinión de 493 concesionarios o permisionarios; de igual forma fueron recibidas 9 respuestas de especialistas, 5 de agrupaciones y 9 respuestas de personas independientes que decidieron manifestar su opinión.

21. El 14 de octubre de 2011, en Sesión Extraordinaria de la Junta General Ejecutiva, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos rindió un informe sobre los trabajos, actividades realizadas y acciones a seguir con motivo de la Reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

22. En la Sesión Extraordinaria de la Junta General Ejecutiva, celebrada el 26 de octubre de 2011, se aprobó el *Dictamen de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral sobre la Propuesta de Reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral presentada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos*, el cual fue remitido a la Presidencia del Consejo General en esa misma fecha.

23. En Sesión Extraordinaria celebrada el 27 de octubre de 2011, el Consejo General aprobó el Acuerdo CG353/2011, mediante el cual se reformó el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral (en adelante “Reglamento aprobado”).

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Tal y como se señaló en el preámbulo del presente escrito, el sentido de mi voto es **EN CONTRA** de la decisión adoptada por la mayoría de la y los Consejeros Electorales de este máximo órgano electoral, en cuanto a lo que se refiere a los artículos 1,

párrafo 2; 5, numeral 1, inciso c), fracciones I y XX; 35, numeral 3; 40, numeral 3; 41, numeral 2; 44, numeral 2 y 4; 46; 53, numeral 2; 55, numeral 3; 57, numeral 6; 64, numeral 1; y 67; numeral 3, inciso b) del punto de acuerdo segundo 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.

Lo anterior toda vez que si bien el Reglamento aprobado contiene muchos avances que anteriormente habían sido plasmados en el Reglamento revocado, particularmente en relación a: i) las atribuciones de los vocales ejecutivos locales y distritales, a partir del proceso de descentralización de las funciones de verificación y monitoreo; ii) el reconocimiento de la figura de las radios comunitarias; y iii) el desarrollo de incorporaciones tecnológicas, es mi convicción que con su aprobación, este Instituto no cumplió con su obligación de resguardar dos derechos asociados al interés público: el de la igualdad jurídica y el de la información de la ciudadanía.

Al respecto, en los términos integrales en que se aprobó el Reglamento, en particular, por lo que hace a los artículos 40, 41, 44 y 46, no se justifica la tutela de estos derechos y tampoco se honra el principio de agilidad que se perseguía con la reforma y se buscaba mantener en términos de la transmisión de los materiales.

SEGUNDO. Ahora bien, atendiendo al contenido del artículo 3 del COFIPE, el cual señala que la aplicación de todas sus normas corresponde a este Instituto, al Tribunal Electoral y a la Cámara de Diputados en sus respectivos ámbitos de competencia, y que su interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, y con base en lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución, a fin de pronunciarme respecto de la congruencia interna del Reglamento aprobado, y la constitucionalidad y legalidad de algunos de los artículos, abordaré el análisis correspondiente a los artículos aprobados a partir de líneas temáticas; como marco referencial de origen se transcribirán los artículos constitucional y legales aplicables al caso.

Por lo que hace a la Constitución:

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 [...];*

[...]

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. [...]*

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

[...]

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

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

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

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

[...]

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral [...] En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

[...]

De un análisis detallado de la disposición constitucional transcrita destaca lo siguiente:

- a) los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social;
- b) es competencia exclusiva de este Instituto 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, tanto durante los procesos electorales federales y locales, como durante los periodos “ordinarios”, de conformidad con las bases siguientes:
 - i. a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, cada estación de radio y canal de televisión tendrá la obligación de poner 48 minutos diarios a disposición del Instituto;

- ii. durante los periodos ordinarios, el Instituto administrará hasta el 12% del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión;
- iii. los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión;
- iv. durante los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible;
- v. la distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluirá a los de registro local; y
- vi. la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores de la función estatal conferida a este Instituto.

Por lo que hace al COFIPE:

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. [...]

[...]

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 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.

[...]

5. El tiempo que corresponda a cada partido será utilizado exclusivamente para la difusión de mensajes cuya duración será la establecida en el presente capítulo. Las pautas serán elaboradas considerando los mensajes totales y su distribución entre los partidos políticos.

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.

[...]

3. Los mensajes de precampaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del Instituto.

4. Cada partido decidirá libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas con proceso electoral concurrente con el federal. Los partidos deberán informar oportunamente al Instituto sus decisiones al respecto, a fin de que este disponga lo conducente.

[...]

Artículo 58.

*1. Del tiempo total disponible a que se refiere el párrafo 1 del artículo 55 de este Código, durante las campañas electorales federales, el Instituto destinará a los partidos políticos, en conjunto, cuarenta y un minutos diarios **en cada estación de radio y canal de televisión.***

[...]

Artículo 59.

1. El tiempo a que se refiere el párrafo 1 del artículo anterior será distribuido entre los partidos políticos, según sea el caso, conforme a lo establecido en los párrafos 1 y 2 del artículo 56 de este Código.

2. Los mensajes de campaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del Instituto.

*3. En las **entidades federativas con elección local cuya jornada comicial sea coincidente** con la federal, el Instituto realizará los ajustes necesarios a lo establecido en el párrafo anterior, **considerando el tiempo disponible una vez descontado el que se asignará para las campañas locales en esas entidades.***

Artículo 60.

1. Cada partido decidirá libremente la asignación por tipo de campaña federal de los mensajes de propaganda electoral a que tenga derecho, salvo lo siguiente: en el proceso electoral en que se renueven el Poder Ejecutivo de la Unión y las dos Cámaras de Congreso, cada partido deberá destinar, al menos, un treinta por ciento de los mensajes a la campaña de uno de los poderes, considerando las de senadores y diputados como una misma.

Artículo 61.

1. Cada partido político determinará, para cada entidad federativa, la distribución de los mensajes a que tenga derecho entre las campañas federales de diputados y senadores.

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.

[...]

Artículo 63.

1. Cada partido decidirá la asignación, entre las campañas que comprenda cada proceso electoral local, de los mensajes de propaganda en radio y televisión a que tenga derecho.

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 65.

1. Para su asignación entre los partidos políticos, durante el periodo de precampañas locales, del tiempo a que se refiere el artículo anterior, el Instituto pondrá a disposición de la autoridad electoral administrativa, en la entidad de que se trate, doce minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

[...]

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. [...]

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.

Artículo 67.

1. Los partidos con registro local vigente, previo a la elección de que se trate, participarán en la distribución de los tiempos asignados para las campañas locales de la entidad federativa correspondiente, de acuerdo al porcentaje de votos que hayan obtenido en la elección local inmediata anterior para diputados locales, o en su caso en la más reciente en que hayan participado.

[...]

Artículo 69.

1. En ningún caso el Instituto podrá autorizar a los partidos políticos tiempo o mensajes en radio y televisión en contravención de las reglas establecidas en este capítulo.

[...]

Artículo 71.

1. Fuera de los periodos de precampaña y campaña electorales federales, del tiempo a que se refiere el inciso g) del apartado A de la Base III del artículo 41 de la Constitución, los partidos políticos nacionales tendrán derecho:

a) A un programa mensual, con duración de cinco minutos, en cada estación de radio y canal de televisión; y

b) El tiempo restante será utilizado para la transmisión de mensajes con duración de 20 segundos cada uno, en todas las estaciones de radio y canales de televisión. El total de mensajes se distribuirá en forma igualitaria entre los partidos políticos nacionales.

[...]

Artículo 74.

1. El tiempo en radio y televisión que determinen las pautas respectivas no es acumulable; tampoco podrá transferirse tiempo entre estaciones de radio o canales de televisión, ni entre entidades federativas. La asignación de tiempo entre las campañas electorales se ajustará estrictamente a lo dispuesto en este capítulo, a lo que, conforme al mismo, establezca el reglamento en la materia, y a lo que determine el Comité de Radio y Televisión del Instituto.

[...]

Artículo 75.

1. Las señales radiodifundidas que se incluyan en los servicios de televisión restringida, deberán incluir, sin alteración alguna, los mensajes de los partidos políticos y las autoridades electorales a que se refiere el presente capítulo.

[...]

De un análisis detallado de las disposiciones legales transcritas destaca lo siguiente:

- a) hay sistematicidad en las previsiones constitucionales relativas a:
 - i. el derecho de los partidos políticos al uso de manera permanente de los medios de comunicación social;
 - ii. la facultad exclusiva de este Instituto de administrar el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios de las autoridades electorales, y al ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos en esta materia;
 - iii. la obligación de cada estación de radio y canal de televisión de poner 48 minutos diarios a disposición del Instituto, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral;
- b) se establece como obligación de este Instituto la de garantizar a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos;
- c) se precisa que 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, y que ninguno de ellos podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión;
- d) se prevé que las pautas se elaboren considerando los mensajes totales y su distribución entre los partidos políticos (al respecto, cabe señalar que la disposición correspondiente no distingue entre partidos políticos nacionales y locales, por lo que la distribución correspondiente debe contemplar a ambos); lo mismo aplica a la

distribución y asignación de los tiempos durante procesos electorales locales coincidentes y no;

- e) se establecen los tiempos que el Instituto pondrá a disposición de los partidos políticos diariamente en cada estación de radio y canal de televisión, tanto durante los procesos electorales federales, como en las entidades federativas con procesos electorales locales coincidentes o no, y los periodos ordinarios;
- f) se contempla el derecho de los partidos políticos de decidir libremente la asignación: i) por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas con proceso electoral concurrente con el federal; ii) por tipo de campaña federal de los mensajes de propaganda electoral a que tenga derecho (salvo una distribución expresa relativa a los tres Poderes de la Unión); y iii) entre las campañas que comprenda cada proceso electoral local. Asimismo, se establece que cada partido político determinará, para cada entidad federativa, la distribución de los mensajes a que tenga derecho entre las campañas federales de diputados y senadores
- g) se precisa que los partidos con registro local vigente, previo a la elección de que se trate, participarán en la distribución de los tiempos asignados para las campañas locales de la entidad federativa correspondiente;
- h) se define la “cobertura” de los canales de televisión y estaciones de radio, como toda área geográfica en donde la señal de dichos medios sea escuchada o vista;
- i) se establece la prohibición a este Instituto para autorizar a los partidos políticos tiempo o mensajes en radio y televisión en contravención de las reglas establecidas;
- j) se precisa que el tiempo en radio y televisión que determinen las pautas respectivas no es acumulable; tampoco podrá transferirse tiempo entre estaciones de radio o canales de televisión, ni entre entidades federativas; y
- k) se ordena a las señales radiodifundidas que se incluyan en los servicios de televisión restringida que incluyan, sin alteración alguna, los mensajes de los partidos políticos y las autoridades electorales que administra este Instituto.

Relacionado con lo anterior, y a fin de contextualizar la interpretación de las normas que la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral ha establecido en torno a la atribución del Instituto de administrar los tiempos del Estado en materia electoral, resulta aplicable el contenido de la jurisprudencia 21/2010 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral (en adelante “Sala Superior”), misma que es obligatoria para este Instituto, en términos de lo dispuesto en el artículo 233 de la Ley Orgánica 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.- 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.**¹

TERCERO. Si bien como se señaló en el preámbulo del presente escrito, difiero con la decisión de mayoría de la y los Consejeros Electorales, en cuanto a los términos de los artículos 1, párrafo 2; 5, numeral 1, inciso c), fracciones I y XX; 35, numeral 3; 40, numeral 3; 41, numeral 2; 44, numeral 2 y 4; 46; 53, numeral 2; 55, numeral 3; 57, numeral 6; 64,

¹ La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintiuno de julio de dos mil diez, aprobó por unanimidad de cinco votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

numeral 1; y 67; numeral 3, inciso b) del Reglamento aprobado, en el presente voto particular únicamente me pronunciaré sobre algunos motivos de disenso, por su impacto en la construcción del régimen democrático a través de los tiempos del Estado.

Así, tomando como base los preceptos constitucional y legales transcritos, abordaré el análisis correspondiente a algunos de los artículos aprobados a partir de tres líneas temáticas:

- i) determinación de los catálogos de emisoras (artículo 44, numerales 2 y 4);
- ii) inclusión de la figura y regulación de las “afiliadas que tengan programación mixta” (artículos 1 numeral 2; 5, numeral 1, inciso c), fracción I; y 46); y
- iii) plazos diferenciados para la entrega y puesta a disposición de órdenes de transmisión y materiales (artículo 40, numeral 3).

CUARTO. SOBRE LA DETERMINACIÓN DE LOS CATÁLOGOS DE EMISORAS. El artículo 44 del Reglamento aprobado, en sus párrafos 2 y 4, establece 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 permissionarias 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.

Según se desprende del análisis realizado en el considerando Segundo del presente documento, desde la Constitución se prevé que el Instituto es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, y que este tiempo está destinado a los fines propios de las autoridades electorales, y al ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos en esta materia.

Relacionado con lo anterior, tanto a nivel constitucional como legal se establecen las bases a las que se deberá sujetar el actuar de este Instituto, al administrar el tiempo del Estado en materia electoral. Si bien no hay duda que el Instituto está facultado para emitir un reglamento en la materia², y que a través de él puede instrumentar las disposiciones legales relativas a la determinación de los catálogos de emisoras que participarán en una determinada elección, el mismo no puede imponer obligaciones adicionales o eximir de las previstas a los distintos sujetos regulados.

Al respecto, tanto la Constitución como el COFIPE prevén la obligación de **cada estación de radio y canal de televisión** de poner 48 minutos diarios a disposición del Instituto, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, tanto en el caso de las elecciones federales como locales. Por lo que hace a los periodos ordinarios, se indica que el Instituto administrará hasta el 12% del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión.

En este sentido las disposiciones referidas son claras en cuanto a la obligación de “cada” canal y estación. Es por ello que es mi convicción que cualquier reglamentación en la materia debe partir de estas obligaciones. Sin embargo, contrario a ello, en el Reglamento aprobado se incorpora un elemento adicional que sustituye al concepto “cada”, por el de “un número suficiente”.

² Cuestión que incluso fue confirmada por la Sala Superior en la sentencia emitida en el expediente SUP-RAP-146/2011 y acumulados.

Es decir, derivado de la determinación de la mayoría de la y los integrantes del Consejo General, la obligación prevista constitucionalmente a “todas” las estaciones de radio y canales de televisión, misma que deriva del hecho que todas, sin excepción, cuentan con un título de concesión o permiso para el uso del espectro radioeléctrico, resulta aplicable únicamente a “algunas” o “un número suficiente” de ellas, de acuerdo con la decisión que en su momento tome el Comité, al determinar el catálogo de emisoras que deberán participar en la cobertura de cada proceso electoral.

En relación con lo anterior, surgen diversas dudas, ¿cómo se determina el “número suficiente”?, y ¿qué elementos se tomarán en cuenta para ello?; el Reglamento aprobado responde esta pregunta con otro criterio igualmente ambiguo: las que garanticen la “efectividad de la cobertura” de la entidad federativa de que se trate.

En el marco de la sesión del Consejo General en que se discutió el Acuerdo materia del presente voto, varios de los Consejeros Electorales señalaron que la pretensión de la redacción de este artículo no era eximir a alguna emisora, sino garantizar la efectividad de la cobertura en caso de “insuficiencia”. De ser cierta esta afirmación, ¿por qué no se precisó que de inicio todas las emisoras estarían obligadas?, y ¿por qué se sustituyó el término “insuficiencia” —contenido en el Reglamento que se reformó— por el de “suficiencia”?

Para responder a estas preguntas, es necesario recordar el criterio con el que hasta noviembre de 2010 se determinaba en este Instituto la inclusión o no de emisoras en el catálogo que debía cubrir una elección local: Luego de aprobada la reforma constitucional y legal en 2007 y 2008, algunos concesionarios (principalmente Televisa y Televisión Azteca) argumentaron que sus concesiones operaban como una “red nacional”; es decir, que su forma de operar no les permitía insertar mensajes locales en algunas de sus emisoras —lo que se denominó “bloquear”—, por lo que sólo podían “repetir” la señal que recibían, misma que se originaba en el Distrito Federal. Derivado de este señalamiento —mismo que por cierto, nunca se acreditó—, desde que el Instituto comenzó a administrar los tiempos del Estado en materia electoral, eximió a las concesionarias que “no bloquean” de cumplir con sus obligaciones a nivel local, omitiendo su inclusión en los catálogos correspondientes a los procesos electorales locales de las entidades donde transmitían, generándoles con ello un régimen de excepción.

Luego de esto, en noviembre de 2010, una nueva conformación del Comité determinó poner fin a esta excepción y al aprobar el catálogo de emisoras que darían cobertura al proceso electoral del estado de Coahuila —a través del Acuerdo ACRT/041/2010—, bajo un criterio de territorialidad, incluyó en el mismo a todas las emisoras domiciliadas en la entidad.

Dicho Acuerdo fue impugnado tanto por Televisión Azteca como por Televisa, y el 24 de diciembre de 2010, en una decisión histórica, conocida coloquialmente como el “caso Coahuila”, la Sala Superior emitió la sentencia SUP-RAP-204/2010 y SUP-RAP-205/2010 acumulados, en la que confirmó el actuar de esta autoridad, estableció que la obligación constitucional y legal de cada canal de televisión y estación de radio debía entenderse “*con independencia incluso de la forma en que las concesionarias o permisionarias operen sus canales de televisión, verbigracia, a través de redes nacionales las cuales, a decir de las propias apelantes por regla general, reproducen la misma señal en todo el territorio nacional, a través de una red de repetidoras, por razones de índole comercial, mas no por una exigencia normativa*”, y reiteró la plena vigencia de la jurisprudencia 21/2010 transcrita con anterioridad.

Tras lo anterior, el nuevo criterio cobró vigencia plena en las determinaciones del Comité, y bajo el mismo criterio se aprobaron los catálogos de emisoras que dieron cobertura a los comicios que se celebraron en los estados de México, Hidalgo y Nayarit. Asimismo, siguiendo la lógica de lo resuelto por el Tribunal Electoral, en el Reglamento revocado se estableció que todos los concesionarios y permisionarios que estuvieran domiciliados en la entidad federativa de que se trate estarían, por ese solo hecho, obligados a transmitir las pautas para la difusión de los promocionales de partidos políticos y autoridades electorales que les fueran notificadas.

Sin embargo, para la sorpresa de quienes tenemos la convicción que el interés público no puede supeditarse al interés privado, y sin algún argumento que lo justificara —pues el Tribunal Electoral no sólo no emitió pronunciamiento alguno al respecto en la sentencia SUP-RAP-146/2011³, sino que anteriormente ya se había pronunciado al respecto, en los términos precisados— el proyecto de Reglamento que fue sometido a consideración del Consejo General y que posteriormente fue aprobado por la mayoría de sus integrantes,

³ Por el que revocó el Reglamento aprobado en junio de 2011.

sustituyó la redacción anterior, en la que se obligaba a “todas” las emisoras domiciliadas en una entidad, por los criterios de “suficiencia” y “efectividad en la cobertura”, que únicamente abren la puerta a la discrecionalidad de la autoridad contradiciendo el principio de legalidad —más aún a la luz del régimen establecido para las “afiliadas”, que se desarrollará en el considerando siguiente.

De lo anterior que la respuesta a las preguntas formuladas es clara, se omitió el término “todas” porque con la disposición bajo análisis no se busca normar el supuesto de “suficiencia” cuando resulta necesario ordenar a emisoras de entidades vecinas, que originalmente no serían pautadas para un proceso, que den cobertura al mismo, para cubrir la “insuficiencia” de medios, sino conceder al Comité una facultad discrecional y como tal, poco clara, para incluir o no a alguna o algunas emisoras en un catálogo determinado.

Ello, con el consecuente detrimento del ejercicio del derecho a la información de la ciudadanía, dado que, el acceso a la información político-electoral necesaria para garantizar el ejercicio de su derecho al voto libre dependerá de las emisoras que sean incluidas en el catálogo, del que la experiencia institucional muestra se excluirán algunas de las emisoras de las “redes nacionales” de televisión (pertenecientes a Televisa y Televisión Azteca) que concentran los mayores niveles de audiencia en el país.

Ante esta situación, surge otra interrogante, ¿cuenta el Consejo General, y eventualmente el Comité, con facultades para limitar el derecho de los partidos políticos a tiempos en radio y televisión —a pesar que el COFIPE prevé expresamente la obligación de este Instituto de garantizar a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos—? y ¿estos mismos órganos cuentan con facultades para limitar el derecho a la información de la ciudadanía?. Al respecto, cabe destacar que si un canal de televisión o una estación de radio son excluidas de un catálogo de emisoras que darán cobertura a un proceso electoral local, ocurre que:

- i) los partidos políticos nacionales no podrán difundir propaganda electoral local en los mismos, por lo que el ejercicio de su prerrogativa se limitará a la “retransmisión” de la propaganda que ordenen en el Distrito Federal (únicamente 12% de los tiempos del

Estado, a diferencia de los 48 minutos que deberán poner a disposición de este Instituto, las emisoras que sí se incluyan en el catálogo correspondiente), y

ii) los partidos políticos locales, que también tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación y cuentan con una prohibición expresa de contratar propaganda en radio o televisión, no aparecerán en las transmisiones de esos canales, contrario a lo que se buscó con la reforma constitucional de 2007.

A lo anterior se suma otro hecho trascendental: la disminución considerable de la exposición de las autoridades electorales locales (institutos electorales, tribunales electorales y fiscalías o agencias especializadas en la investigación de delitos de índole electoral) ante la ciudadanía en el marco de los procesos locales, lo que igual que en el caso anterior, tiene un impacto negativo en la garantía de su derecho a la información que, en este caso, se encuentra ligado intrínsecamente con la posibilidad de activar la actuación de las instancias responsables administrativa, jurisdiccional y penalmente de salvaguardar el derecho al voto libre.

En este sentido, considero que es indispensable que la ciudadanía cuente de manera oportuna no sólo con la información relativa a las propuestas de campaña, sino respecto del ámbito de competencia de las autoridades electorales y de aquellos actos que implican la comisión de delitos en materia electoral que deben ser denunciados ante la autoridad penal para salvaguardar la legalidad de los procesos electorales.

Es mi convicción que por las cuestiones expuestas, los términos en que se aprobó el artículo 44 referido no genera certeza, no garantiza los derechos de los partidos políticos y de los ciudadanos, vulnera el principio de igualdad jurídica —pues se da un trato diferenciado a sujetos que cuentan con la misma condición jurídica: esto es que ostentan un título de permiso o concesión— y con ello, incumple los principios a que está obligado el actuar del Instituto Federal Electoral.

QUINTO. SOBRE LA INCLUSIÓN Y REGULACIÓN DE LA FIGURA DE LAS “AFILIADAS”. En los artículos 1 numeral 2; 5, numeral 1, inciso c), fracción I; y 46 del Reglamento aprobado, se incorpora la figura de las “afiliadas”, que estaba presente en el

Reglamento de 2008, y que se excluyó del Reglamento revocado, en términos del criterio adoptado tanto por el Comité, como por el Tribunal Electoral, en el “caso Coahuila”.

Dicha figura se define, en el artículo 5, como 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*”.

Por su parte, el artículo 46 establece el régimen a que se sujetarán las “afiliadas”, en los términos siguientes:

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.

Es decir, se incorpora en el Reglamento aprobado, una figura que sujeta las condiciones de cumplimiento de obligaciones constitucionales y legales de una concesión del estado mexicano, a un contrato privado de carácter mercantil.

En relación con lo anterior, resulta relevante señalar que ni la Ley Federal de Radio y Televisión o su Reglamento, ni la Ley Federal de Telecomunicaciones contemplan la figura de las afiliadas, sino que es un término que, como los “bloqueos”, se ha creado en el Instituto —pero en el caso de las afiliadas, incluso con sustento reglamentario—, para generar excepciones o regímenes diferenciados para el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos regulados, transgrediendo principios constitucionales como el de subsidiariedad, no regresividad y no discriminación.

Cabe señalar, por otra parte, que el problema no es, en sí mismo, mencionar a las afiliadas o incluso definir las en el Reglamento aprobado, sino establecer un régimen de excepción respecto de ellas, en cuanto al cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que derivan de un título de concesión.

El régimen de excepción referido se desprende de lo previsto en el artículo 46 transcrito, en el que se establece que las “afiliadas” no están obligadas a “bloquear” 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 ya se señaló, su inclusión en los catálogos no está garantizada, puesto que el Comité cuenta con la facultad discrecional de determinar los canales o estaciones que podrán ser excluidos del catálogo —como contraparte de su atribución para determinar los que se incluirán en el mismo.

Al respecto, vale la pena recordar algunos de los argumentos expuestos por la Sala Superior en el “caso Coahuila”, referido con anterioridad:

“[...] se procede al análisis de la inconformidad sometida a decisión de la Sala, en lo referente a establecer la forma en que debe cumplirse el derecho de los partidos políticos al

uso permanente de los medios de comunicación social, dado el planteamiento formulado por las recurrentes en torno a la imposibilidad que alegan por cuanto hace a las estaciones denominadas como “repetidoras”.

*De la interpretación gramatical [del artículo 41 constitucional], es factible afirmar jurídicamente, que el derecho de los partidos políticos al uso de los medios de comunicación social –radio y televisión- para la difusión de su propaganda, así como el de la autoridad electoral federal y local para la transmisión de sus mensajes se ejerce **"en cada estación de radio y canal de televisión"**.*

[...] En este orden de ideas, atento a la disposición constitucional, es inconcuso que para el ejercicio del derecho de los partidos políticos al uso de los medios de comunicación social y de las autoridades electorales, quedan comprendidas las estaciones de radio y televisión existentes en el territorio nacional, máxime cuando la norma Fundamental deja de contemplar excepciones, y menos aún se vislumbra alguna exclusión que posibilite al Instituto Federal Electoral a eximir vía catálogo a una televisora de difundir los mensajes de las autoridades electorales y la propaganda de los partidos políticos, a partir de la calidad del título –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 cuarenta y ocho 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 estación de televisión** [...].*

*Las normas aludidas, una vez más corroboran 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.** [...]*

En suma, la circunstancia de que en el acuerdo combatido, en modo alguno se defina o explicita cuáles son los requerimientos técnicos o la forma en que éstos debieran

implementarse para la transmisión de los mensajes y propaganda de los partidos políticos y autoridades electorales, revela que el Comité de Radio y Televisión, con el exclusivo propósito de garantizar la observancia del mandato constitucional contenido en el numeral 41, Base III, de la Ley Fundamental, indicó que tendrían que contar con los elementos pertinentes para tal fin. Ello, como se ha expuesto no se traduce en una carga específica en cuanto a infraestructura; menos aún en una carga adicional o ilegal; como tampoco en la pretendida invasión de facultades entre autoridades, como sin sustento lo hacen valer las inconformes.

Lo anterior debe entenderse, con independencia incluso de la forma en que las concesionarias o permisionarias operen sus canales de televisión, verbigracia, a través de redes nacionales las cuales, a decir de las propias apelantes por regla general, reproducen la misma señal en todo el territorio nacional, a través de una red de repetidoras, por razones de índole comercial, mas no por una exigencia normativa.

*[...] En la especie las concesionarias y permisionarias de radio y televisión, a diferencia de otros sujetos que desempeñan actividades empresariales de diversa índole, están compelidas en virtud del título que ampara su concesión y del marco constitucional y legal que rige su actividad, a ajustarse en su proceder a específicos deberes en contraprestación de los derechos que le brinda precisamente el aludido título de concesión, de ahí que **el alcance de la libertad de empresa debe entenderse, en cuanto a ellas, acotado a la naturaleza misma de ser concesionarias y permisionarias de un bien propiedad de la nación.***

Es decir, en el Reglamento aprobado se construye nuevamente una excepción —en este caso, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los catálogos, de forma expresa— que vulnera el principio de igualdad jurídica, afecta las prerrogativas de los partidos políticos, y que es contraria a lo resuelto por la Sala Superior.

Ante esta situación se reitera la pregunta formulada con anterioridad, ¿por qué no se precisó en el Reglamento aprobado que de inicio todas las emisoras serían incluidas en los catálogos que se aprobaran para una elección local?. Me parece que en este caso, la respuesta resulta a todas luces evidente: porque lo que se pretendió con el Reglamento aprobado fue generar una serie de espacios de discrecionalidad, para poder ofrecer un

régimen de excepción a las dos empresas que concentran el mayor número de títulos de concesión en el país.

Al respecto, cabe recordar que tanto el texto constitucional como los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano prevén que ninguna reforma puede retrotraerse, determinando normas o reglas que, como ocurre en el caso bajo estudio, hayan evolucionado en beneficio de la población, ya que de lo contrario el Estado transgrede el principio de no regresividad.

En el marco de la sesión del Consejo General en la que se aprobó este Reglamento, muchos de sus defensores insistieron: el régimen de excepción sólo opera para el periodo ordinario. Más allá de que esta afirmación no se sostiene en la redacción del reglamento, incluso en periodos ordinarios es inaceptable el establecimiento de un régimen de excepción; es inadecuada la aprobación de una norma que directa y expresamente violenta el derecho a la igualdad jurídica de los concesionarios y permisionarios, pues la única diferencia entre quienes pueden o no establecer un contrato de afiliación, es el número de concesiones o permisos con los que cuentan, o la posibilidad económica de producir programación susceptible de ser “retransmitida” por otro canal o estación.

Aunado a lo anterior, no se puede soslayar la afectación que esta diferencia acarrea, incluso en periodos ordinarios, las consecuencias contrarias a la ley de la inclusión de estos regímenes diferenciados en la construcción democrática del país, pues a través de ello, si bien matemáticamente las “afiliadas” cumplirán con el número de minutos que deben transmitir, a través de la difusión de la pauta que retransmiten, al igual que en el caso del reconocimiento de los “bloques”, ello causa una afectación tanto a los partidos políticos, como a las autoridades electorales locales, puesto que durante los tiempos ordinarios, en 478 emisoras no se verán o escucharán sus mensajes, con el consecuente impacto a la ciudadanía receptora de los mismos.

Pero sin duda las consecuencias se agravan al analizar este régimen a la luz del contenido, anteriormente expresado, del artículo 44 del Reglamento aprobado, puesto que del mismo se desprende claramente que no todas las emisoras domiciliadas en una determinada entidad darán cobertura a una elección, sino sólo “un número suficiente” de ellas, sin que se establezca previsión alguna de la que se desprenda que las “afiliadas” necesariamente

deban ser pautadas. Contrario a ello, el artículo 46 sí establece expresamente que se exceptuarán del régimen anterior las afiliadas “que tengan la obligación de transmitir las pautas relativas a un proceso electoral local coincidente o no con el federal”; es decir, las que estén incluidas en el catálogo correspondiente.

Así, en el caso de una “afiliada” que no fuera pautada para una elección local, a pesar de estar domiciliada en el territorio donde la misma se celebrara, contrario a lo señalado, respecto de que no incumpliría con sus obligaciones, lo cierto es que únicamente difundiría el 12% de los 48 minutos señalados constitucionalmente.

Adicionalmente, en una “afiliada” que transmite desde una entidad en la que se celebra proceso electoral, que no estuviera incluida en el catálogo correspondiente, durante los periodos de intercampañas y veda o reflexión —en los que únicamente debieran verse y escucharse los mensajes de la autoridad electoral—, se estaría transmitiendo propaganda política de los partidos políticos nacionales, con el incentivo perverso a incluir en la pauta ordinaria, mensajes que pudieran influir directamente en las preferencias electorales de la entidad en la que se celebra el comicio en cuestión.

Ante esta situación, surgen de nuevo las interrogantes, ¿cuenta el Consejo General, y eventualmente el Comité, con facultades para limitar el derecho de los partidos políticos a tiempos en radio y televisión? y ¿estos mismos órganos cuentan con facultades para limitar el derecho a la información de la ciudadanía?. Es mi convicción que bajo ninguna circunstancia órgano alguno del Instituto puede establecer limitaciones a los derechos centrales de partidos políticos y ciudadanos. Una facultad de esa naturaleza es contraria al interés público que la autoridad debe tutelar.

Es por lo anterior que, en los términos en que se aprobó el artículo 46 referido se vulnera de forma clara y expresa el principio de igualdad jurídica, no se garantizan los derechos de los partidos políticos —en particular, los locales— ni de la ciudadanía, y con ello, se incumplen los principios a que está obligado el actuar del Instituto Federal Electoral.

SEXTO. SOBRE LOS PLAZOS DIFERENCIADOS PARA LA ENTREGA Y PUESTA A DISPOSICIÓN DE ÓRDENES DE TRANSMISIÓN Y MATERIALES.

El elemento que generó mayor conflicto en cuanto al Reglamento revocado, fueron los plazos establecidos por esta autoridad para la entrega y puesta a disposición de órdenes de transmisión y materiales.

Al respecto, la Sala Superior consideró que la determinación de este Instituto no contó con la motivación suficiente, y que era necesario realizar una consulta, con características específicas, a los sujetos regulados, para conocer la viabilidad técnica de los plazos establecidos, o que en su caso se establecieran.

Una vez realizada la consulta correspondiente y analizados los resultados de la misma, esta autoridad concluyó que los concesionarios y permisionarios se encontraban en condiciones de transmitir los materiales ordenados por la autoridad electoral en un plazo de 3 días. El dictamen de factibilidad que se adjuntó al Acuerdo por el que se emitió el Reglamento aprobado da cuenta de ello.

Sin embargo, en el texto del Reglamento aprobado no sólo se prevé ese plazo, se establece una excepción que, nuevamente, beneficia principalmente a los titulares del mayor número de títulos de concesión sobre el espectro radioeléctrico: Televisa y Televisión Azteca.

En este sentido, en el artículo 41, párrafo 3 se establece 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.*

[...]

Relacionado con lo anterior, en el dictamen de factibilidad se justifican estos plazos con los argumentos siguientes:

“[...] es posible afirmar que la reducción de plazo a 3 días es posible técnicamente, no obstante la diversidad de procesos operativos y de dispositivos tecnológicos usados por los concesionarios y permisionarios del país, que van de 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.

[...]

Ahora bien, en el proyecto en estudio se propone un día natural adicional para el caso de las emisoras que opten por la entrega en domicilio de materiales y órdenes de transmisión, y que tengan su domicilio legal en una localidad distinta a aquélla en que operan las emisoras respectivas. **Teniendo en cuenta que los esquemas de entrega de materiales son optativos, y las complicaciones que la distribución de promocionales a distintas plazas conlleva**, se considera procedente el margen de un día natural adicional, en el entendido que las sustituciones de materiales de los partidos políticos y de las autoridades electorales surtirán efectos en la misma semana, garantizando el dinamismo y la agilidad que subyacen a la reforma reglamentaria que se plantea.

[...] este dictamen concluye que la reducción de plazos para realizar la sustitución de materiales (de 5 a 3 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.

No obstante, existe un porcentaje significativo de concesionarios y permisionarios que indican que los plazos propuestos no son posibles en la operación por diversas circunstancias como se refiere en el apartado correspondiente.

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. Casos concretos implican que mientras el promedio del que se hizo referencia en

estas conclusiones (137 sustituciones promedio), existen casos en los que, por ejemplo, el primer semestre de 2010 recibieron casi 2,000 materiales. De lo anterior, debe preverse un plazo mayor a la regla general con al menos 1 día adicional.

[...]

Al respecto, en el marco de la sesión del Comité en la que se discutió la propuesta de Reforma al Reglamento, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos precisó que en este supuesto se encontraban “487 emisoras, que son poco más del 20 por ciento de la industria de la radio y televisión en este país”, y que de éstas, 379 (que corresponden al 77.8%) son concesiones de las empresas Televisa y Televisión Azteca.

En relación con lo anterior, resulta indispensable precisar que la determinación de una concesionaria o permisionaria de recibir sus materiales en una entidad distinta a aquella en que operen las emisoras respectivas, es una decisión empresarial basada en su forma de operación, que en términos de lo resuelto por el Tribunal Electoral tanto en la jurisprudencia 21/2010, como en la sentencia emitida en los expedientes SUP-RAP-204/2010 y SUP-RAP-205/2010 acumulados, no es una causa que justifique un régimen diferenciado para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales.

Al respecto, hay que señalar que al emitir la reglamentación correspondiente como autoridad única para la administración de los tiempos del Estado en materia electoral, este Instituto estaba obligado a privilegiar el interés público sobre el privado, a garantizar el derecho a la igualdad jurídica de los sujetos regulados y a la información oportuna de la ciudadanía. El régimen diferenciado propuesto no se justifica en la tutela de estos derechos y tampoco honra el principio de agilidad que se perseguía y se buscaba mantener en términos de la transmisión de los materiales.

Es de señalarse que el principio de igualdad jurídica implica dar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales. Resulta inaceptable considerar como un elemento de “desigualdad” que amerita un trato desigual la acumulación de títulos de concesión, que si bien deben cumplir con una función social, también implican un gran beneficio económico para quienes los ostentan. Los títulos de concesión aparejados a las emisoras que se encuentran en este supuesto implican obligaciones, y una de ellas, es el cumplimiento de la Constitución, y las obligaciones que de ella emanan.

La afirmación anterior encuentra sustento en el dictamen de factibilidad elaborado por la autoridad, del que se desprende claramente que la principal razón que se tuvo para establecer el plazo diferenciado, fue que la mayoría de las emisoras usualmente realizan 137 sustituciones en promedio, mientras que las emisoras cuyo domicilio legal está ubicado en una entidad distinta reciben cerca de 2,000 materiales. Es necesario precisar el motivo de esta condición diferenciada: el que algunos concesionarios ostentan un gran número de títulos de concesión. Pero la acumulación no puede crear una excepción; constituye un contrasentido una ecuación en la que a mayor concentración, mayor privilegio. No se puede concebir esa como la base que justifique un trato desigual.

Es mi convicción que no hay ni razones jurídicas ni técnicas que sostengan la ampliación de un día más en relación al tema que nos ocupa y que además está suponiendo una condición excepcional para que la autoridad distinga derechos en términos de la prerrogativa que tienen los partidos políticos y en términos de la posibilidad y derecho que tiene la ciudadanía de ser informada oportunamente.

Por otra parte, relacionado con este punto, los Consejeros Electorales que aprobaron este artículo en los términos propuestos insistieron en que aún con el plazo adicional, el Instituto avanzó sustancialmente en la reducción de los plazos y la agilización del proceso. Lo que no precisaron es que avanzamos “sustancialmente” en la reducción de plazos, porque la autoridad redujo en un 80% los plazos con los que operaba con el Reglamento de 2008, pues la reducción de plazos de estas emisoras es únicamente de un día, es decir, de un 20% respecto del Reglamento de 2008.

Es por lo anterior que, es mi convicción que, en los términos en que se aprobó el artículo 40 párrafo 3 del Reglamento se vulnera de forma clara y expresa el principio de igualdad, no se garantizan integralmente los derechos de los ciudadanos, y con ello, se incumplen los principios a que está obligado el actuar del Instituto Federal Electoral.

SÉPTIMO. Con base en las consideraciones expuestas, difiero de la interpretación que la mayoría de la y los integrantes del Consejo General expresó, respecto que este Instituto cumplió a cabalidad con su cometido, de garantizar el derecho a la información de las y los ciudadanos en el marco del proceso electoral que está en curso.

México vive aún un proceso, que cada día se antoja más difícil, de construcción democrática. Pero ello sólo será posible en un verdadero Estado de derecho, en el que todos y todas estén sujetos a las normas, todos y todas. Que no se exceptúe a los gobernantes, ni a los gobernados. Que no se beneficie a unos cuantos en detrimento del interés público. Es mi convicción que mi función como autoridad electoral es participar en la construcción de la democracia, no en la edificación de un estado de excepción, que privilegia a un sector. Es por ello que no puedo acompañar la totalidad del Reglamento de Radio y Televisión en los términos que fue aprobado, pues si bien su construcción pretendió ser plural e incluyente, su conclusión —en cuanto a los artículos referidos en el presente voto particular— fue discrecional y discriminatoria, al establecer excepciones que la Constitución y la Ley Electoral no preceptúan, transgrediendo con ello el principio de no regresividad.

En virtud de las razones anteriormente expuestas y fundadas, emito el presente **VOTO PARTICULAR**, a fin de sustentar el voto **EN CONTRA** de la decisión adoptada por la mayoría de la y los Consejeros Electorales de este máximo órgano electoral, en cuanto a lo que se refiere a los artículos 1, párrafo 2; 5, numeral 1, inciso c), fracciones I y XX; 35, numeral 3; 40, numeral 3; 41, numeral 2; 44, numeral 2 y 4; 46; 53, numeral 2; 55, numeral 3; 57, numeral 6; 64, numeral 1; y 67; numeral 3, inciso b) del punto de acuerdo segundo del Acuerdo CG353/2011 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se Reforma el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

Mtro. Alfredo Figueroa Fernández,
Consejero Electoral.