

**VOTO PARTICULAR QUE PRESENTAN LOS CONSEJEROS ELECTORALES DR. BENITO NACIF HERNÁNDEZ Y DR. FRANCISCO GUERRERO AGUIRRE, EN RELACIÓN CON EL “PROYECTO DE ACUERDO POR EL QUE SE ORDENA LA PUBLICACIÓN DEL CATÁLOGO DE ESTACIONES DE RADIO Y CANALES DE TELEVISIÓN QUE PARTICIPARÁN EN LA COBERTURA DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012, ASÍ COMO DE LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES CON JORNADA COMICIAL COINCIDENTE CON LA FEDERAL, Y SE ORDENA LA SUSPENSIÓN DE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL DURANTE EL PERIODO DE CAMPAÑAS EN LAS ESTACIONES DE RADIO Y CANALES DE TELEVISIÓN INCLUIDAS EN EL CATÁLOGO”**

El catorce de noviembre de dos mil once, el Consejo General del Instituto Federal Electoral decidió, por cuatro votos a favor y dos en contra, aprobar el “Proyecto de Acuerdo por el que se ordena la publicación del Catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura del Proceso Electoral Federal 2011-2012, así como de los Procesos Electorales Locales con jornada comicial coincidente con la Federal, y se ordena la suspensión de la propaganda gubernamental durante el periodo de campañas en las Estaciones de Radio y Canales de Televisión incluidas en el Catálogo”. Con fundamento en el artículo 25, numeral 5 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por no coincidir con el criterio de la mayoría de los miembros del Consejo consistente en la publicación del Catálogo referido, presentamos un Voto Particular en los siguientes términos:

La atribución conferida al Consejo General en el artículo 62, numeral 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) contiene la facultad de aprobar el acuerdo mediante el cual se ordena la publicación y difusión del catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en un proceso electoral. De igual forma, esta atribución conlleva la facultad implícita de

no ordenar su publicación, y con ello analizar la procedencia de lo que el Comité de Radio y Televisión (CRT) aprobó.

De conformidad con el artículo 41 constitucional, el Consejo General es el Órgano Superior de Dirección. En consecuencia, el COFIPE estableció un acto complejo para la entrada en vigor del catálogo, lo que significa que la intervención del Consejo General no es *gratuita*, ni se reduce a una simple o automática aprobación. Por el contrario, contempla, en su caso, el análisis y deliberación para su publicación.

Lo anterior encuentra sustento en el SUP-RAP 100/2010, citado en el propio cuerpo del Proyecto de Acuerdo que ordena la publicación, al señalar que:

“...la conformación del catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que se encuentren obligados a transmitir bajo el régimen propio de un proceso electoral determinado **constituye un acto complejo conformando dos actos independientes e indispensables para dotarlo de obligatoriedad...**”.<sup>1</sup>

[Énfasis añadido]

Toda proporción guardada, es lo que sucede con la atribución del Poder Ejecutivo para la publicación de leyes. Este caso encuentra fundamento en la tesis de jurisprudencia denominada “PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA LEY, AMPARO EN CONTRA LA”, la cual establece que la publicación y promulgación de leyes por parte del titular del ejecutivo constituye un acto político constitucional mediante el cual el Ejecutivo tiene la facultad para dejar de promulgarlas a través del ejercicio del derecho de veto. Por tanto, “si la ley promulgada es inconstitucional, por estar en pugna con alguna de las normas de la Ley

---

<sup>1</sup> Recurso de Apelación SUP-RAP 100/2010, México Distrito Federal, 8 de septiembre de 2010.

Fundamental, también tienen que ser los actos relativos a su promulgación y publicación.”<sup>2</sup>

Ahora bien, en el SUP-RAP 52/2010, relacionado con el caso Huajuapán de León, Oaxaca, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) establece este mismo criterio al señalar que:

**“...la sola elaboración del catálogo no es suficiente para que éste vincule a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión a sujetarse a un régimen de transmisiones específico, pues en términos del artículo 48, párrafo 5 del Reglamento aplicable, se requiere tanto de la aprobación como de la difusión del catálogo para generar un cambio en el régimen de transmisión para el concesionario y permisionario que esté incluido en el listado.”**<sup>3</sup>

[Énfasis añadido]

A mayor abundamiento, en otro párrafo a fojas 77 de la resolución, señala que cuando se publicó la información contenida en el catálogo el Consejo General la “avaló”.

En suma, el acuerdo del Consejo General mediante el cual se ordena la publicación del Catálogo no es un acto automático; lleva implícito el análisis de las consideraciones de hecho y las normas que lo sustentan. Por lo cual, en nuestra opinión, el Consejo General debió rechazar la publicación y difusión del acuerdo del CRT identificado con la clave ACRT/27/2011, en virtud de que carece de los

---

<sup>2</sup> Amparos acumulados en revisión 6804/56. Guillermo Kunhardt Remus y otros. 27 de abril de 1970. Cinco votos. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza Séptima Época Registro: 807117 Instancia: Sala Auxiliar Tesis Aislada Fuente: Informes Informe 1970, Parte III Materia(s): Constitucional Tesis: Página: 62

<sup>3</sup> Recurso de Apelación SUP-RAP 52/2010, México Distrito Federal, 24 de diciembre de 2010.

requisitos constitucionales necesarios con que los actos de autoridad deben contar para tener validez legal, a saber: ser emitidos por la autoridad competente, estar fundamentados en la ley y tener una motivación técnica y material suficiente.

A continuación exponemos las razones que nos llevaron a votar en contra de la publicación y difusión del Acuerdo ACRT/27/2011.

**1. El Comité de Radio y Televisión excedió sus facultades legales al emitir criterios generales y abstractos en el Acuerdo ACRT/27/2011.**

La Sala Superior del TEPJF, en su sentencia del 24 de diciembre de 2010, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-52/2010 (Huajuapán de León, Oaxaca) emitió criterios respecto a los alcances de las obligaciones de concesionarios y permisionarios establecidas en la Constitución y el COFIPE en relación con los tiempos de radio y televisión administrados por el IFE. Asimismo, formuló una doctrina respecto a los alcances jurídicos de las facultades normativas del IFE en dos materias: a) acceso de los partidos políticos y autoridades electorales a los medios de comunicación, y b) cobertura de los canales de televisión y estaciones de radio en las entidades federativas con procesos electorales locales.

De acuerdo con la resolución del TEPJF, la facultad de la autoridad administrativa de imponer a los concesionarios y permisionarios el deber de proveer para la difusión de los mensajes locales de los partidos políticos y autoridades electorales, consiste en un deber de carácter “secundario”, que deriva de una obligación constitucional y legal “primaria”. La obligación primaria tiene una base constitucional y una configuración legal. Consiste en el deber de transmitir los promocionales de los partidos políticos y los mensajes de las autoridades electorales. Los deberes secundarios derivan de actos administrativos que

imponen cargas de "eficientización, operativas e instrumentales". De acuerdo con el TEPJF, el IFE tiene atribuciones para imponer el deber secundario del "bloqueo", entendido como la sustitución de una señal de origen por un contenido local. Sin embargo, la Sala Superior establece que "el despliegue de dicha atribución debe ser determinado por la autoridad administrativa electoral de manera congruente y razonable, en atención a las circunstancias del caso concreto..." En otras palabras, los deberes secundarios como el desarrollar la capacidad de bloqueo no son inherentes a la obligación constitucional y legal primaria, porque no están definidos *ex ante* y de forma general en la ley. Por el contrario, deriva "de una decisión administrativa que, en un caso en particular concreta una obligación principal derivada de la ley". El TEPJF determina que, en todo caso, dicha decisión administrativa "está sujeta a criterios de razonabilidad y los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad".

Con la aprobación del Catálogo, la mayoría del CRT formuló un criterio general diferente. Determinó que todas las emisoras tienen la obligación de transmitir la pauta específica de la entidad federativa en donde residen, con independencia de las circunstancias del caso particular. Llegó a esa conclusión, al considerar que si la autoridad administrativa electoral deja de imponer de forma generalizada la obligación de bloqueo, afectaría el principio de equidad en la elección federal, pues los promocionales correspondientes a los tiempos locales de la señal de origen (Distrito Federal) se retransmitirían en los territorios de otras entidades federativas. Basado en este criterio, el CRT determina que todas y cada una de las emisoras, incluyendo a aquellas que al operar bajo el esquema de redes nacionales retransmiten la señal de origen, tienen una obligación legal *ex ante* de insertar la pauta local ordenada por el IFE.

El nuevo criterio general formulado por el CRT aparece formulado en diversos considerandos del Acuerdo ACRT/27/2011. Por ejemplo, en el considerando 19 determina que “la obligación de las concesionarias y permisionarias de dar cabal cumplimiento a las previsiones contenidas en la Carta Magna, incluye todas sus estaciones de radio y canales de televisión, esto es, *todas aquellas ubicadas dentro del territorio de una entidad federativa cuando se celebren elecciones locales*”. Luego, en el considerando 25, dice que “la obligación de transmitir los tiempos del Estado para el caso de las emisoras repetidoras de otra estación o canal no queda agotada mediante la simple retransmisión de los tiempos fiscales y oficiales que provienen de la estación de origen”. Esta obligación constitucional sólo se agota mediante la transmisión de las pautas específicas correspondientes a la entidad federativa en que la emisora tiene residencia, haya elecciones locales coincidentes o no. Lo contrario a este “criterio”, razona la mayoría del Comité en los considerandos 26 al 30, constituye una violación a la Carta Magna porque atentaría contra la equidad de la contienda, vulneraría la “libertad de los partidos al uso pleno de su prerrogativa”, afectaría el tiempo que constitucionalmente corresponde a las autoridades locales, conculcaría el principio de igualdad ante la ley y sería contrario a la función social de las concesiones de un bien público. A partir de esta exégesis de la Constitución, la mayoría del CRT ordena a todas y cada una de las emisoras contar con los elementos técnicos que les permitan difundir las pautas específicas de la entidad federativa en la que residen, antes del inicio de las próximas precampañas federales y locales.

El nuevo criterio emitido por el CRT termina fusionando lo que el TEPJF buscó separar en su resolución SUP-RAP-52/2011 y hace de la obligación primaria y el deber secundario una y la misma cosa. En consecuencia, termina despojando a la autoridad administrativa electoral la facultad de determinar los deberes secundarios atendiendo a las circunstancias de los casos particulares.

El primer problema con el nuevo criterio del CRT es de carácter formal. Dicho órgano del IFE carece de la autoridad legal para emitir normas o criterios de carácter general. Sólo puede aplicar disposiciones constitucionales o legales expresas. Así lo dispuso el TEPJF en el SUP-RAP-531/2011 en el que revocó el Acuerdo del ACRT 025/2011 y ordenó que se remitiera al Consejo General del IFE para su aprobación. En esta resolución, la Sala Superior limitó el ámbito de las atribuciones del CRT. Determinó que el CRT no puede “emitir un criterio general en el que se define una norma nueva”, pues el Consejo General es “el único facultado para emitir reglamentos o normas generales con el objeto de desarrollar o explicitar las disposiciones contenidas” en la ley. Con el fin de despejar cualquier duda, permítanos citar en extenso el razonamiento de la en el SUP-RAP-531/2011 en el que la Sala Superior determinó que el CRT se había extralimitado en sus atribuciones al aprobar el “Acuerdo del Comité de Radio y Televisión por el que se emiten criterios para la asignación y distribución de tiempos en radio y televisión aplicables a los procesos electorales locales con jornada electoral coincidente con la federal”:

“...En suma, si bien el Comité responsable trata de fundar su resolución a partir de una pretendida interpretación del marco constitucional, legal y reglamentario en materia de asignación y distribución de tiempos en radio y televisión, **lo cierto es, que en lo tocante a procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal, emite un criterio general en el que se define una norma nueva** que establece el tiempo en radio y televisión que corresponde asignar a los partidos políticos para los casos en que los periodos de precampañas y campañas locales no coincidan exactamente con las precampañas o campañas federales. **El criterio adoptado por la autoridad responsable, rebasa el ámbito de atribuciones de su emisor, toda vez que como quedó explicado con anterioridad, el Consejo General del Instituto Federal Electoral es el único facultado para emitir reglamentos o normas generales con el objeto de desarrollar o**

**explicitar las disposiciones contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,** en la medida que las normas que rigen la materia de radio y televisión para fines electorales, solamente pueden ser reguladas por el máximo órgano de dirección de dicho Instituto. Además, es importante subrayar que dicha conclusión se robustece, si se toma en consideración que **el citado criterio adoptado por el Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral no se encuentra recogido en ninguna norma general, ni en el propio Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral o en un Acuerdo equivalente a esta jerarquía normativa.**

[Énfasis añadido]

En suma, el CRT carece de facultades para emitir el criterio general por el que impuso a todas y cada una de las emisoras de radio y televisión la obligación de bloquear la señal de origen y sustituirla por las pautas locales específicas de la entidad federativa en que residen. Al hacerlo invadió la atribuciones que son exclusivas del Consejo General del IFE.

## **2. La fundamentación jurídica del Acuerdo ACRT/27/2011 es insuficiente e indebida.**

Los actos de autoridad encuentran su fundamento, en primer lugar, en una norma expresa, siguiendo la jerarquía de las mismas. Para el caso concreto, la obligación absoluta de bloquear, esto es de insertar contenidos localmente en todas las señales retransmitidas, no está expresamente establecida en la Constitución, el COFIPE o el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

En caso de no existir una norma expresa, se debe acudir a la intención del legislador plasmada en los debates, dictámenes o exposiciones de motivos que se generan con motivo del proceso legislativo o de reforma constitucional.

Una prueba clara que la intención del legislador no fue obligar a los concesionarios y permisionarios sustituir la señal de origen de manera absoluta por la señal local es el Dictamen del COFIPE aprobado por la Cámara de Diputados en 2008, que dice textualmente:

“Las obligaciones constitucionales que derivan de esta reforma, tienen como propósito dejar asentado de manera clara la forma en que las estaciones de radio y televisión, permisionarias y concesionarias, deben cumplir con la transmisión de los tiempos que le ordene el Instituto Federal Electoral, **para lo cual se hace necesaria (sic.) tener presente que dichas estaciones de radio y televisión que operen retransmitiendo programación de una estación de radio o televisión ubicada en otra ciudad o región, deberán incluir la propaganda que entregue el Instituto a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos a la estación ubicada en el lugar en donde se origine la programación**, lo cual contribuirá a que el Instituto lleve a cabo de una manera más eficiente la distribución de los materiales y, a su vez, el monitoreo que tenga que realizar en sus nuevas tareas otorgadas.”<sup>4</sup>

[Énfasis añadido]

De lo anterior, se concluye que el legislador estaba consciente de los distintos esquemas bajo los cuales operan los concesionarios y permisionarios, y reconoció la diferencia de posibilidades técnicas e incluso las ventajas para el IFE de poder contar con un esquema más flexible que le permitiera realizar sus labores de manera más eficiente, estableciendo en cada caso cuáles serían las estaciones que pudieran bloquear. Lo anterior rechaza claramente el criterio de territorialidad que se aplicó en el Acuerdo del CRT a ultranza.

---

<sup>4</sup> Dictamen de la Cámara de Diputados, de fecha 11 de diciembre de 2007.

Aunado a lo anterior el Tribunal Electoral, como ya hemos señalado, ha establecido que existen obligaciones primarias y deberes secundarios, bajo la premisa de que éstos últimos se encuentran supeditados al cumplimiento de ciertos requisitos. En este sentido, el TEPJF ha señalado expresamente en el SUP-RAP-52/2010, cuáles son estos requisitos: i) que exista una norma que establezca una obligación para el particular; ii) que exista un norma habilitante previa para la autoridad; iii) que esté sujeta a criterios de razonabilidad; y iv) que se observen los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

En la misma resolución el Tribunal Electoral determinó que “es claro que todos esos derechos [derecho a la información de los ciudadanos, libertad de empresa y libertad de expresión] tienen cobertura constitucional y, por eso, se debe atender a las propiedades fácticas relevantes del caso, a fin de ponderar qué derecho debe beneficiarse sin desconocer o suprimir algún otro”<sup>5</sup>.

Además, el CRT, en ejercicio de sus facultades, ha operado con ciertas prácticas administrativas que dotan de certeza a los concesionarios y permisionarios, y que no pueden ser alteradas sin tomar en consideración los requisitos establecidos, ya citados en los párrafos anteriores.

El Tribunal Electoral así lo ha reconocido cuando señaló:

**“Sin embargo, lo que no se puede desconocer es que por una práctica por parte del propio Instituto Federal Electoral, en su calidad de autoridad reguladora, en forma inicial admitió que los concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión dejaran de realizar la transmisión de los mensajes y programas de los partidos políticos y las autoridades electorales, porque no pudieran realizar el “bloqueo” de una determinada señal.**

---

<sup>5</sup> Recurso de Apelación SUP-RAP-52/2010, de fecha 24 de diciembre 2010.

[...]

Aunque en el Reglamento no se prevé una posibilidad específica para dejar de transmitir los mensajes señalados por carecer de elementos técnicos (como, en forma incorrecta, lo pretende la concesionaria), **la autoridad estableció una práctica que liberó a los concesionarios de una obligación constitucional, ya que, además de lo destacado, en el considerando 25 del Acuerdo CG552/2009, el Consejo General del Instituto Federal Electoral expresamente señaló que "en situaciones que se presenten elementos de carácter técnico que impidan la transmisión de partidos políticos y autoridades electorales conforme a las pautas que se aprobar(on) por los órganos competentes del Instituto, los concesionarios y permisionarios listados en los catálogos que a través de ... (dicho) ... Acuerdo se difund(an) deb(ían) hacerlo del conocimiento de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, la cual llev(aría) a cabo las consultas necesarias con los integrantes del Comité de Radio y Televisión para resolver lo conducente en términos de (la) información o ajustes que procedan..."**

**Esta práctica administrativa fue generada por las determinaciones de la autoridad electoral federal sobre los alcances de las obligaciones de los concesionarios**, por lo que operó una suerte de atenuante (no excluyente) de la responsabilidad del infractor, sobre todo si se tiene presente que ante las consultas formuladas por la concesionaria sobre su "incapacidad técnica" para realizar bloqueos (escritos del veinticuatro de febrero y doce de marzo, ambos de dos mil diez) recibió por respuesta la negativa de la autoridad para justificar la no transmisión de los promocionales de los partidos políticos y las autoridades electorales (oficio DEPPP/STCRT/2603/2010 notificado el treinta de marzo de dos mil diez a Televisión Azteca, S. A. de C. V.)."<sup>6</sup>

[Énfasis añadido]

De la interpretación de este criterio jurisdiccional se desprende que el IFE había permitido que los concesionarios y permisionarios de radio y televisión no bloquearan para las elecciones locales si no contaban con las condiciones técnicas y operativas. Esta conducta fue permitida desde 2008 hasta 2011. Circunstancia que no fue ponderada ni valorada en el acuerdo.

---

<sup>6</sup> Recurso de Apelación SUP-RAP 52/2010, México Distrito Federal, 24 de diciembre de 2010.

En conclusión, el nuevo modelo de comunicación política, introducido en la reforma constitucional y legal de 2007-2008, estableció la obligación primaria de transmitir los tiempos del Estado. Sin embargo, dejaron al Consejo General la posibilidad de establecer, dentro de los cauces constitucionales y legales, los términos en los que este nuevo modelo se aplicaría, a través de la atribución reglamentaria contenida en el artículo 118, numeral 1, inciso a) del COFIPE; y otorgaron al CRT la definición de los deberes secundarios.

Ha quedado asentado que la obligación primaria no contiene disposición expresa que fundamente la obligación de imponer un bloqueo total a las concesionarias y permisionarias. Por el contrario, el COFIPE y el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral contienen principios como el de suficiencia y cobertura, pero no una norma general expresa que fundamente el bloqueo total. Además, como ha quedado señalado, el Acuerdo del Comité, contradice los motivos expuestos por la reforma constitucional; los criterios del Tribunal Electoral expuestos, y las prácticas administrativas del Instituto, reconocidas por el mismo TEPJF. Así, el criterio general de bloqueo absoluto aprobado no cuenta con el debido fundamento jurídico.

### **3. La obligación generalizada de bloqueo establecida en el Catálogo aprobado por el Comité carece de motivación material y técnica.**

El acuerdo ACRT/027/2011 carece de una debida motivación. El CRT elaboró el Catálogo sin aplicar los criterios de razonabilidad y congruencia, ni seguir los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad establecidos por la Sala Superior para imponer el deber secundario de bloqueo a concesionarias y permisionarias.

El Catálogo aprobado por el CRT impone una nueva obligación administrativa a 183 emisoras, que según el “Dictamen de factibilidad sobre la propuesta de reforma al Reglamento de Radio y Televisión”, emitido en octubre de 2011 por parte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, declararon que retransmitían la señal de origen. Esta información no fue tomada en cuenta, ni desvirtuada por el CRT.

En el diagnóstico realizado por instrucción del TEPJF para proceder con la reforma al Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, se consideró el tema de los bloqueos en la transmisión de promocionales y se consultó a concesionarios como Televimex S.A. de C.V., Televisión Azteca S.A. de C.V. y los permisionarios Canal 11 y OPMA S.A. de C.V.

El resultado de la consulta se refleja en la tabla 1, donde se detalla el modo de operación de las emisoras de televisión distinguiendo las que tienen capacidad de insertar contenidos locales de las que solo retransmiten la señal de origen. Como puede apreciarse un porcentaje considerable (42%) caen en esta segunda categoría:

Tabla 1. Clasificación de las emisoras de acuerdo con modalidad de operación

	<b>Televisa</b>	<b>Televisión Azteca</b>	<b>IPN</b>	<b>OPMA</b>	<b>Total</b>
Bloquean	84	135	0	0	219
No bloquean	118	41	12	12	183
Origen/Local	23	3	1	0	27
Total de emisoras	225	179	13	12	429

*Fuente:* Dictamen de factibilidad sobre la propuesta de reforma al Reglamento de Radio y Televisión elaborado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE (octubre, 2011).

El diagnóstico contiene los elementos necesarios que contribuyeron a justificar la razonabilidad y factibilidad de los cambios propuestos en la reforma al Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral. En consecuencia, tomó en cuenta elementos como “el número de promocionales que se avecinan para el próximo proceso electoral federal, el número de cargos a elegir, la participación de siete partidos políticos nacionales y partidos políticos con registro local y las complejidades del bloqueo, entre otros temas relevantes”.<sup>7</sup> Por el contrario, el Catálogo no cuenta con datos que permitan valorar si las inversiones son razonables, si la tecnología está disponible, si se pueden hacer adecuaciones a la infraestructura física o contar con personal capacitado. Todo ello con la finalidad de evitar medidas irracionales.

Al respecto, cabe señalar que la Sala Superior del TEPJF resolvió el 14 de septiembre del año en curso los recursos de apelación radicados en el expediente SUP-RAP-0146/2011 y acumulados, relativos a la aprobación de la reforma al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral. De la inconformidad planteada en el recurso de apelación por las omisiones y violaciones procedimentales al aprobar el Reglamento de Radio y Televisión, la Sala Superior resolvió que “se debe tomar en consideración la capacidad de los sujetos obligados para hacer las transmisiones de los promocionales, con el objetivo de evitar medidas irracionales y el consecuente entorpecimiento u obstaculización de la oportuna y adecuada difusión de los programas, promocionales y mensajes de las autoridades y partidos políticos en materia electoral”. En consecuencia, el TEPJF determinó “la necesidad de consultar a los sujetos a los cuales se dirige la norma, es decir, a las organizaciones que agrupen

---

<sup>7</sup> Dictamen de factibilidad sobre la propuesta de reforma al Reglamento de Radio y Televisión elaborado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE (octubre, 2011)

a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, así como a organismos especializados en esa materia”.

Lo anterior resulta de mayor relevancia, pues con la aprobación del Catálogo, el Comité impuso a las 183 emisoras con incapacidad de bloqueo la obligación de modificar su infraestructura, desarrollar elementos tecnológicos y contratar personal capacitado para la correcta instalación de bloqueadoras, en tan sólo un plazo de 30 días. Lo anterior, bajo ningún esquema resulta un mandato razonable por parte de la autoridad, dada la ausencia de elementos técnicos y materiales que justifiquen la facultad del CRT para obligar a estas emisoras a realizar las adecuaciones para un efectivo bloqueo.

En el Acuerdo del CRT por el que se aprueba el catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participan en la cobertura del proceso electoral ordinario 2011 en el estado de Coahuila, aprobado el 17 de noviembre de 2010, el propio CRT determinó que las 12 emisoras que no tenían los elementos técnicos que les permitieran transmitir los promocionales pautados para la etapa de campaña del proceso local de dicho estado, se les otorgaría un plazo que no debería exceder al inicio de las campañas electorales, es decir, al día 16 de mayo de 2011. Así, el CRT estableció un plazo de 6 meses para cumplir con dicha orden. Con la aprobación del Catálogo nacional el plazo se redujo a 30 días sin la valoración técnica de su viabilidad.

Como se ha explicado ya, si bien el Comité cuenta con las facultades para hacerlo, dicha facultad se encuentra definida por criterios específicos establecidos por el Tribunal Electoral. Al respecto, el SUP-RAP-52/2011 señala, claramente, que dichos requisitos deberán cumplirse “de manera congruente y razonable, en atención del caso concreto y justificados de manera cierta, objetiva y plenamente

en un lapso de tiempo con suficiente anticipación, pues nadie está obligado a lo imposible”. A continuación se transcriben los razonamientos de la Sala Superior del TEPJF antes descritos:

**“De esta manera, según las circunstancias del caso particular, es factible que, en ejercicio de sus atribuciones, la autoridad administrativa electoral ordene que se provea lo necesario (sin que importe que ello conlleve el establecimiento o preservación de condiciones suficientes) para la transmisión de mensajes de contenido local para los partidos políticos y autoridades electorales, en ciertas emisoras o canales de la entidad federativa y no en todas, o bien, que introduzca alguna otra modalidad, en su carácter de autoridad en la materia de radio y televisión en el ámbito electoral, pero siempre bajo razones que expliquen y justifiquen de manera plena, cierta y objetiva, las medidas que se deban adoptar como deber secundario y en forma lo suficientemente anticipada a la realización del evento o inicio de la etapa electoral de que se trate, a fin de que se tomen las providencias adecuadas y oportunas, inclusive, de ser necesario escuchando a los concesionarios y permisionarios que deben adoptar ciertas providencias o preservar un determinado estado de cosas.**

Se ha establecido que dichas medidas o determinaciones administrativas que hacen operativos o eficientes ciertos deberes secundarios pueden ser de cualquier índole (técnicos, operativos u organizativos, por ejemplo), **siempre que no sean irrazonables o desmesurados, porque impliquen: a) La superación de situaciones imposibles, o b) Una complejidad casi insuperable”.**

[Énfasis añadido]

Conforme lo establecido en los párrafos anteriores, queda acreditado que el CRT debió considerar de manera congruente y razonable las condiciones de los concesionarios y permisionarios para bloquear, valorando las circunstancias de los hechos concretos. Sin embargo, el Acuerdo del CRT ACRT/027/2011 se aprobó

sin realizar previamente un estudio de factibilidad. El CRT omitió establecer las razones que expliquen y justifiquen de manera plena, cierta y objetiva las medidas que se deben adoptar como deber secundario. Para ello debió ponderar si era necesario escuchar a los concesionarios y permisionarios antes de la emisión de este Acuerdo. En consecuencia, el CRT incumplió con los requisitos que establece el Tribunal Electoral en los párrafos transcritos anteriormente y, por tanto, la aprobación del Catálogo se configura como un acto no razonado y desproporcional.

\*\*\*

En conclusión y por las razones expuestas, el Acuerdo ACRT 27/2011 no debe considerarse como un acto de autoridad válido. Al ordenar su publicación y difusión la mayoría del Consejo General abdicó la atribución rectora que le confiere la Constitución Federal a los Consejeros Electorales del Consejo General, y que se encuentra materializada en los artículos 51, 109 y 118 párrafo 1 incisos a), l) y z) del COFIPE. A la vez, hizo del conocimiento un acto que no tiene sustento en las normas, ni está motivado en hechos y circunstancias objetivas para imponer a particulares obligaciones.

### **ATENTAMENTE**

**México, Distrito Federal, 14 de noviembre de 2011**

**Dr. Benito Nacif Hernández  
Consejero Electoral**

**Dr. Francisco J. Guerrero Aguirre  
Consejero Electoral**