

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-451/2011

**RECORRENTE: TELEVISIÓN
AZTECA S.A. DE C.V.**

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

**MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**SECRETARIOS: OMAR ESPINOZA
HOYO Y JUAN CARLOS SILVA
ADAYA**

México, Distrito Federal, a veintitrés de noviembre de dos mil once.

VISTOS para resolver los autos del recurso de apelación **SUP-RAP-451/2011**, interpuesto por Televisión Azteca, Sociedad Anónima de Capital Variable, a través de su apoderado José Luis Zambrano Porras, para impugnar el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, aprobado mediante acuerdo CG192/2011, emitido el veintitrés de junio de dos mil once, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, y

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Antecedentes. De los hechos narrados y de las constancias que obran en el expediente, se desprende lo siguiente:

I. Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. El veintiuno de junio de dos mil once, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral celebró su vigésima segunda sesión extraordinaria, en la cual, entre otros actos, aprobó el proyecto del nuevo Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

II. Acto impugnado. El veintitrés de junio del presente año, el Consejo General del Instituto Federal Electoral celebró sesión extraordinaria en la que emitió el acuerdo CG192/2011, a través de la cual aprobó el nuevo Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

El citado acuerdo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el treinta de junio siguiente.

SEGUNDO. *Recurso de apelación.* El seis de julio de dos mil once, Televisión Azteca, Sociedad Anónima de Capital Variable, interpuso, a través de su apoderado, recurso de apelación a fin de impugnar el reglamento precisado en el párrafo que antecede.

I. Tercero interesado. El Partido de la Revolución Democrática, a través de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, presentó escrito a fin de apersonarse al presente asunto con el carácter de tercero interesado.

TERCERO. *Trámite y sustanciación.*

I. **Recepción del expediente.** A través del oficio SCG/1915/2011, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral remitió a este órgano jurisdiccional federal el recurso interpuesto por Televisión Azteca, Sociedad Anónima de Capital Variable, el escrito de tercero interesado del Partido de la Revolución Democrática, el informe circunstanciado de ley y las demás constancias que estimó atinentes.

II. **Turno.** En su oportunidad, se acordó integrar el expediente SUP-RAP-451/2011 y turnarlo al Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicho acuerdo fue cumplimentado mediante oficio TEPJF-SGA-6817/11, suscrito por el Secretario General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional federal.

III. **Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite el recurso de apelación, y al no existir trámite pendiente por realizar, declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de dictar sentencia, y

CONSIDERANDO

PRIMERO. *Jurisdicción y competencia*

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción, y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente recurso, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4, 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al tratarse de un recurso de apelación interpuesto por una persona moral, a través de su apoderado, a fin de impugnar un acuerdo dictado por el máximo órgano central del Instituto Federal Electoral.

SEGUNDO. *Causa de improcedencia*

Tanto la responsable como el partido político tercero interesado hacen valer la causa de improcedencia consistente, en síntesis, en que José Luis Zambrano Porras, quien se ostenta con el carácter de apoderado de Televisión Azteca, Sociedad Anónima de Capital Variable, no acredita su personería, pues, en su concepto, en autos no demuestra dicha calidad y sólo hace referencia a diverso expediente en el que supuestamente se hace constar la personería de José Luis Zambrano Porras, como apoderado de la televisora apelante.

Esta Sala Superior estima que la causa de improcedencia que se analiza es **infundada**, toda vez que José Luis Zambrano Porras presentó escrito ante la Oficiala de Partes de esta Sala

Superior, anexando copia certificada del instrumento notarial 48,280 (cuarenta y ocho mil doscientos ochenta) con la que acredita la personería con la que se ostenta en el presente medio de impugnación.

De tal suerte que, al demostrar la persona citada, con el documento idóneo para tal efecto, que es apoderado de Televisión Azteca, Sociedad Anónima de Capital Variable, es que debe desestimarse la causa de improcedencia invocada por la autoridad responsable y por el Partido de la Revolución Democrática, éste último a través de su escrito de tercero interesado.

TERCERO. *Requisitos de Procedencia*

El presente recurso reúne los requisitos previstos en los artículos 7; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 40, y 45, fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

a) Oportunidad. El recurso de apelación se interpuso oportunamente, puesto que de las constancias que obran en autos se advierte que la resolución impugnada se publicó el treinta de junio de dos mil once, en el *Diario Oficial de la Federación*, y el recurso de apelación se interpuso el seis de julio siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días hábiles previsto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de

Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el entendido de que los días dos y tres de julio de dos mil once se excluyen de dicho cómputo, por haber sido sábado y domingo, respectivamente, ambos considerados como días inhábiles.

Por ende, si el plazo para impugnar transcurrió del primero al seis de julio de dos mil once y, en la especie, Televisión Azteca, Sociedad Anónima de Capital Variable, presentó su recurso el día en último término, resulta inconcuso que dicha interposición se realizó en tiempo.

b) Forma. El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable, y en él se hace constar el nombre de la persona moral recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve en representación de la televisora apelante.

c) Legitimación. En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no se prevé expresamente que entes como concesionarios de frecuencias de radiodifusión, tengan legitimación para promover recurso de apelación en contra de la autoridad administrativa electoral federal, a fin de

controvertir resoluciones distintas a las de determinación o aplicación de sanciones.

En la especie, Televisión Azteca, Sociedad Anónima de Capital Variable, controvierte el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprobó el nuevo Reglamento de Quejas y Denuncias del citado Instituto, por lo que, en principio, no se prevé expresamente en la ley que se encuentren legitimados para interponer el recurso de apelación.

Empero, este órgano jurisdiccional estima que Televisión Azteca, Sociedad Anónima de Capital Variable, sí está legitimado para interponer recurso de apelación, a fin de controvertir el aludido acuerdo del Instituto Federal Electoral.

Lo anterior es así, pues a fin de garantizar la plena vigencia de la garantía constitucional de acceso a la justicia, pronta, expedita, completa e imparcial, esta Sala Superior estima que, aun cuando no existe disposición expresa al respecto, conforme a la interpretación sistemática de los artículos 6; 17; 41, párrafo segundo, base III, apartados A y B, y 99, párrafos primero y cuarto, fracciones III y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo previsto en los artículos 40, 41, 42, 43, 43 Bis y 45 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las personas físicas o morales, concesionarias o permisionarias de una estación de radio o canal de televisión, están legitimadas para interponer recurso de apelación, a fin de controvertir un acto general, abstracto e impersonal del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el cual se establece cómo se tramitarán los asuntos relativos al derecho de réplica. Lo anterior, en tanto que los propios medios de comunicación que difundieron una información inexacta o falsa que cause perjuicio a algún o algunos gobernados, son los que tendrían que hacer la rectificación correspondiente. En consecuencia, si la parte actora es una persona moral, entre cuyas actividades se encuentra la de instalar, operar y explotar frecuencias de radiodifusión como concesionaria de estaciones y canales de radio y televisión, es inconcuso que se encuentra legitimada

para impugnar, puesto que el reglamento en cuestión podría causarle algún perjuicio.

d) Personería. Este requisito se estima colmado, toda vez que quien suscribe el presente recurso de apelación, lo hace en su calidad de apoderado de la televisora actora, circunstancia que queda plenamente acreditada con la copia certificada del instrumento notarial 48,280 (cuarenta y ocho mil doscientos ochenta) por la que Televisión Azteca, Sociedad Anónima de Capital Variable, otorga poder general para pleitos y cobranzas a favor de José Luis Zambrano Porras.

e) Definitividad. La resolución dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral es un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación en virtud del cual pueda ser modificada, revocada o anulada, de ahí que se estime colmado el presente requisito de procedencia.

Toda vez que no se advierte de oficio la actualización de alguna causal de improcedencia, se procede al estudio de los agravios hechos valer.

CUARTO. *Síntesis de agravios*

a) La recurrente aduce que de conformidad con los artículos 6 de la Constitución Federal y 233, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el legislador

ordinario es el que debe establecer toda la regulación relativa al derecho de réplica, por lo que la responsable violó los principios de reserva de la ley y de división de poderes, al haber emitido en los términos en que los hizo, el artículo 4 transitorio del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

b) La inconforme afirma que no es obstáculo a tal conclusión, que el referido precepto transitorio “*pretenda sustentarse*” en lo considerado por esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-175/2009, toda vez que, desde el punto de vista de la impugnante, lo previsto en el artículo 6º constitucional, en lo relativo al derecho de réplica, es de eficacia indirecta. Ello, según el recurrente, porque su estructura no es lo suficientemente completa para aplicarse a un caso concreto, en tanto que, no se precisan las reglas para su ejercicio. Además, en dicho precepto se determina que el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley, lo que revela que para hacer efectivo ese derecho, es necesario que el legislador ordinario establezca los términos específicos de su aplicación o ejercicio. Al tratarse de la limitación a la garantía de libertad de expresión, se requiere de un desarrollo pormenorizado que no dé lugar a actos arbitrarios que pudieran violar la libertad de expresión.

El recurrente expresamente sostiene:

es cierto como lo sostiene la Sala Superior, en el sentido de que una omisión legislativa no puede constituir un obstáculo para el ejercicio de los derechos que la Constitución consagra. Sin embargo, eso no quiere decir que en todos los casos, los sujetos del orden jurídico deban aplicar directamente determinado precepto constitucional, pues la aplicación directa se encuentra limitada a aquellas normas constitucionales de eficacia directa [...] Derivado de lo anterior, en contraste con lo que sostiene la Sala Superior, es evidente que la omisión que se imputa al poder legislativo, de no expedir la ley que desarrolle la forma y términos en que se ejercerá el derecho de réplica, no autoriza en forma alguna ni a la propia Sala Superior ni al Consejo General del IFE, a aplicar directamente lo previsto en el artículo 6º constitucional, pues ello se traduce en una invasión de facultades del poder legislativo.

Asimismo, aduce la agraviada que “la Sala Superior recurre a las llamadas facultades implícitas” para justificar que el Consejo General del Instituto Federal Electoral sustancie los procedimientos vinculados con la violación al derecho de réplica. En este sentido, la promovente agrega que “sin embargo, al referirse a las facultades expresas de dicho órgano que pudieran sustentar la referida facultad implícita, la Sala Superior hace referencia a los fines del Consejo y no a una facultad expresa”, lo cual, desde su perspectiva, es un requisito *sine qua non* para poder establecer la existencia de una facultad implícita, pero es evidente que los fines del Instituto Federal Electoral, no pueden constituir la fuente de sus atribuciones, ya que “tal proceder” carece de de sustento y violenta el principio de legalidad.

QUINTO. *Estudio de fondo*

Por razón de método, el análisis de los motivos de inconformidad se hará en forma distinta al que fueron planteados, lo cual, cabe hacer hincapié, no implica afectación jurídica alguna a la parte impugnante, ya que lo trascendental es el estudiarlos y no la forma en cómo se examinan.

Sirve de sustento a lo anterior, el criterio emanado de la jurisprudencia sustentada por esta Sala Superior que dice:¹

AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. El estudio que realiza la autoridad responsable de los agravios propuestos, ya sea que los examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo impugnado, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.

Precisado lo anterior, se advierte que son infundados, en una parte, e inoperantes, en otra, los motivos de inconformidad sintetizados en el inciso b).

Son infundados porque de la lectura de la parte de antecedentes y de considerandos del acuerdo por el que se aprobó el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, así como del artículo cuarto transitorio de dicho reglamento, no se advierte que para la emisión de tal precepto, la responsable se hubiera apoyado en las

¹ Dicha tesis fue publicada en las páginas 119 y 120 de la *Compilación 1997-2010 Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, tomo Jurisprudencia, volumen 1.

consideraciones expuestas por esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-175/2009.

En efecto, las partes de antecedentes y considerandos del referido acuerdo, así como el aludido precepto transitorio, son del tenor siguiente:

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE ABROGA AL ANTERIOR, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 6 DE FEBRERO DE 2009.

ANTECEDENTES

- 1.- El día 14 de enero de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual, de conformidad con el artículo tercero transitorio, abroga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, así como sus reformas y adiciones. El citado ordenamiento jurídico, en el Libro Séptimo, capítulos Primero, Segundo, Tercero y Cuarto, contempla el procedimiento sancionador ordinario y el procedimiento especial sancionador.
- 2.- En sesión extraordinaria celebrada con fecha 7 de julio de 2008, la Comisión de Quejas y Denuncias aprobó el proyecto de expedición del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Quejas y Denuncias.
- 3.- En sesión extraordinaria celebrada con fecha 10 de julio de 2008, el Consejo General aprobó el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, mediante el Acuerdo CG322/2008.
- 4.- En sesión extraordinaria celebrada con fecha 28 de agosto de 2008, la Comisión de Quejas y Denuncias aprobó las modificaciones al Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Quejas y Denuncias señaladas en el antecedente anterior.
- 5.- Mediante acuerdo CG399/2008, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió Acuerdo del Consejo General por el que se modifica el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, en acatamiento a la sentencia emitida por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación de fecha veintisiete de agosto de dos mil ocho, recaída al expediente SUP-RAP-135/2008.

- 6.- El día 6 de febrero de 2009 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo del Consejo General por el que se reforma el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.
- 7.- En la vigésimo segunda sesión extraordinaria de carácter urgente de 2011 de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el día 21 de junio de 2011, se aprobó el Proyecto de Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, dando lugar a la abrogación del Reglamento citado en el antecedente inmediato anterior.
- 8.- En sesión extraordinaria celebrada con fecha 23 de junio de 2011, el Consejo General aprobó el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, mediante el Acuerdo CG192/2011.

Considerandos

- I. Que el artículo 41, párrafo segundo, Base V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.
- II. Que el artículo 106, numeral 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.
- III. Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 108 del Código Comicial Federal, los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son el Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Secretaría Ejecutiva y la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.
- IV. Que el artículo 109 del mismo Código, establece que el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.
- V. Que el artículo 118, párrafo 1, inciso a) de la norma en cita, dispone que el Consejo General tiene entre sus atribuciones la

de aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades del Instituto.

- VI. Que en función del principio de unidad normativa y con la finalidad de brindar coherencia integral, dotar de mayores elementos de ponderación al sistema institucional de toma de decisiones, retomar diversos criterios y prácticas que a partir de la reforma constitucional y legal en materia electoral 2007-2008, se han construido tanto en este Instituto como mediante las resoluciones, tesis y jurisprudencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y regular de forma más clara, precisa, detallada y ordenada, los procedimientos sancionadores y diversas hipótesis jurídicas relacionadas con las infracciones a la normatividad electoral, se hace necesario abrogar el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, y expedir el instrumento que nos ocupa.
- VII. Que en la discusión para la expedición de este Reglamento se buscó dar cabida a la pluralidad de opiniones, por lo que se consideraron las aportaciones de los integrantes de la Comisión de Quejas y Denuncias, así como los Consejeros Electorales que no la integran, y otras instancias del Instituto.
- VIII. Que a efecto de estar en aptitud de cumplimentar las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en materia de faltas electorales, en el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral se retomó, precisó y perfeccionó para una efectiva operatividad, la distinción de los supuestos de competencia de los órganos que sustancian y resuelven los procedimientos sancionador ordinario y especial sancionador; las hipótesis de aplicabilidad de cada uno de éstos; diversos conceptos relacionados con las mismas; así como las reglas procedimentales correspondientes, para fortalecer las investigaciones.
- IX. Que en atención a la trascendencia que los conceptos de propagandas aplicables a la materia electoral tienen para la sustanciación y resolución de los procedimientos iniciados con motivo de presuntas infracciones a la normatividad constitucional y legal en la materia, resulta indispensable contar con un instrumento reglamentario específico que contemple los diversos supuestos de infracción aplicables. En atención a ello, en el Reglamento que se presenta a continuación no se contemplaron las definiciones específicas contenidas en el artículo 7 del Reglamento que por el presente Acuerdo se abroga, para ser incorporadas en uno diverso que al efecto apruebe este Consejo General.
- X. Que con el propósito de regular de forma integral las facultades de este Organismo para garantizar la cesación de actos o hechos que constituyan infracciones en materia electoral, y

evitar que se produzcan daños irreparables a los actores políticos y a la ciudadanía, se vulneren los principios rectores del proceso electoral y, en general, se afecten los bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente, en concordancia con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y con los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en particular a través de las Jurisprudencias 24/2009 y 23/2010, en el Reglamento que a continuación se presenta, se incorpora dentro de su objeto el procedimiento para la adopción de medidas cautelares, tratándose de propaganda en radio y televisión, en asuntos de competencia exclusiva de los Institutos Electorales Locales; asimismo, se formulan diversas precisiones en torno a la adopción de medidas cautelares, y se contempla a este Consejo General y a la Comisión de Quejas y Denuncias como las únicas autoridades competentes para pronunciarse sobre la procedencia de dichas solicitudes, formuladas en materia de radio y televisión.

- XI. Que atendiendo a la naturaleza y a los bienes jurídicos tutelados con la emisión de las medidas cautelares, al carácter del Instituto Federal Electoral como autoridad única para la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión en materia electoral, y con el propósito de armonizar la práctica administrativa con las normas procedimentales establecidas en el Código, en particular, en el artículo 357, párrafo 11 del mismo, se precisa que durante los procesos electorales federales y locales (para efectos de la notificación de medidas cautelares), todos los días y horas son hábiles. Para este fin, con el propósito de dotar de certeza jurídica a los sujetos regulados por el Código, se establece que este Consejo General emitirá un Acuerdo por el que se hagan de su conocimiento las fechas de inicio y conclusión de tales procesos comiciales.
- XII. Que con el propósito de incorporar las interpretaciones constitucionales establecidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se retomó el criterio emitido en la tesis relevante XXVI/2009, precisando el procedimiento para el conocimiento de presuntas infracciones a la normatividad electoral por parte de los sujetos contemplados en el artículo 355 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y sus posibles consecuencias.
- XIII. Que atendiendo al principio de reserva de ley previsto en el primer párrafo del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto del derecho fundamental de réplica, se incorpora un artículo transitorio, que precisa que los casos de que tenga conocimiento el Instituto Federal Electoral sobre este tema serán tramitados de acuerdo a las reglas del procedimiento especial sancionador previsto en este

SUP-RAP-451/2011

Reglamento, hasta en tanto sea expedida la ley reglamentaria correspondiente.

- XIV. Que con la finalidad de vigilar el adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto y sus actividades, para salvaguardar los bienes jurídicos y principios tutelados por la norma electoral, y con el propósito de garantizar la transparencia y rendición de cuentas en su funcionamiento, se estableció como obligación de la Secretaría Ejecutiva la presentación de informes periódicos ante este Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias, respecto de los procedimientos sustanciados a nivel central y desconcentrado, así como los relativos a las solicitudes de medias cautelares presentadas ante este Instituto.

Con base en los antecedentes y consideraciones expresados, y con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, Base V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 106, numeral 1; 108, 109; 118, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General emite el presente

ACUERDO

Primero.- Se aprueba el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral; en sesión extraordinaria del Consejo General de este Instituto de fecha 23 de junio de 2011, al tenor de lo siguiente:

[...]

TRANSITORIOS

[...]

Cuarto.- En tanto se expide la ley reglamentaria del derecho de réplica establecido en el primer párrafo del artículo 6° de la Constitución, de acuerdo a lo previsto en el artículo Décimo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los casos de que tenga conocimiento el Instituto sobre esta materia serán tramitados de acuerdo a las reglas del procedimiento especial sancionador previsto en este Reglamento”.

Como se advierte, es inexacto que la responsable, para emitir el mencionado artículo transitorio, se haya fundado en lo estimado por este Tribunal, al resolver el citado recurso de apelación, lo que torna infundado el motivo de queja de que se trata.

Eso por un lado, por otro, lo inoperante de los agravios que se justiprecian, radica en que constituyen argumentos tendentes a controvertir las consideraciones que en que se sustenta el fallo dictado por este órgano jurisdiccional, en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-175/2009; sin embargo, resulta que esa sentencia, como todas las que emite esta Sala Superior, son definitivas e inatacables, en conformidad con el artículo 99 de la Constitución federal, por lo que no pueden ser revisadas, lo que provoca que tales argumentos del agraviado, en los que se cuestiona lo establecido por este Tribunal en dicho precedente judicial, devengan inoperantes.

Por otro lado, son infundados los agravios hechos valer, sintetizados en el inciso a).

Para arribar a la anotada conclusión, se tiene presente que materialmente las normas constitucionales configuran un cuerpo jurídico coherente y conexo de principios cuya identidad axiológica descansa en un conjunto de valores, y aunque por lo general su aplicación a los casos concretos ocurre a través de la legislación secundaria, mediante normas que regulan los principios fundamentales consagrados en la propia Constitución General de la República, ello no merma su condición de fuente de derechos, pues las normas que contiene son idóneas para regular no sólo la organización estatal y las relaciones entre el Estado y los gobernados, sino también entre particulares. Por tanto, dicha preceptiva constitucional es susceptible de

aplicación directa por cualquier autoridad, en la medida en que la norma constitucional sea suficientemente completa. Esto es, si su texto no requiere, necesariamente, de una regulación posterior para definir una situación individual. Sobre todo, si la norma constitucional prevé alguna garantía individual, pues el respeto a éstas no se puede postergar hasta que el legislador ordinario emita las disposiciones legales que regulen la manera de hacerla efectiva, toda vez que la protección de los derechos garantizados por la Constitución federal debe ser inmediata.

Es orientadora al respecto, por las razones que la informan, la tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que enseguida se transcribe:²

ACCIÓN PENAL. LA GARANTÍA QUE TUTELA EL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA, NO SE ENCUENTRA SUJETA A QUE SE ESTABLEZCA EN LEY LA VÍA JURISDICCIONAL DE IMPUGNACIÓN ORDINARIA, POR LO QUE MIENTRAS ÉSTA NO SE EXPIDA, EL JUICIO DE AMPARO ES PROCEDENTE EN FORMA INMEDIATA PARA RECLAMAR TALES RESOLUCIONES. De la reforma al artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigor el 1o. de enero de 1995, y de los antecedentes legislativos que le dieron origen, se desprende el reconocimiento en favor del querellante, denunciante, víctima del delito o de los familiares de ésta, del derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, correspondiente al derecho de exigir al Estado la persecución de los delitos, lo que se traduce en el nacimiento de una garantía individual, cuyo respeto no puede considerarse postergado o sujeto a la condición suspensiva de que el legislador ordinario, en los diferentes fueros, emita las disposiciones legales que reglamenten el instrumento para impugnar por la vía jurisdiccional ordinaria las

² Dicha tesis fue publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, diciembre de mil novecientos noventa y siete, página 56.

determinaciones de mérito, puesto que ante la vigencia de la disposición constitucional relativa, la protección del derecho garantizado es inmediata, ya que, en tal hipótesis, no se requieren medios materiales o legales diferentes de los existentes para que la autoridad cumpla cabalmente y desde luego, con el mandato constitucional de investigar y perseguir los delitos, siendo obvio que dentro del sistema constitucional mexicano, el medio para controlar directamente el cumplimiento de esas funciones es el juicio de amparo. Por consiguiente, la ausencia de ordenamientos legales que precisen la vía jurisdiccional ordinaria para impugnar por la vía de legalidad las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, no impide que tales determinaciones puedan ser reclamadas de modo inmediato y en tanto se expidan las leyes ordinarias, a través del juicio de amparo, dado que al estar regulada la actuación relativa de la representación social por la propia Constitución Política, entre otros de sus preceptos, en los artículos 14 y 16, bien puede y debe examinarse esa actuación en el juicio de garantías. Arribar a una postura que sobre el particular vea la procedencia del juicio de amparo, sería tanto como desconocer la existencia de la mencionada garantía individual y el objetivo y principios que rigen al juicio de amparo, que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es procedente contra leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales.

1. Contenido y alcances jurídicos del derecho de réplica. Es un derecho humano que tiene carácter fundamental en el sistema jurídico mexicano. Es una garantía para la protección de la dignidad de la persona ante injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada o familiar, así como ante ataques ilegales a su honra o reputación. Este derecho implica que toda persona que sea afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio, a través de los medios de difusión que se dirijan al público en general, tiene derecho a que se publique su rectificación o respuesta por el mismo órgano de difusión, en las condiciones que se establezcan en la ley. Este derecho tiene fundamento en los artículos 1°, párrafos

primero a tercero; 6°, párrafo primero, y 133 de la Constitución federal; 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 11 y 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2. Derecho humano fundamental. Es un derecho humano de carácter fundamental, desde una perspectiva formal y material. En el primer caso porque está previsto en normas jurídicas de carácter fundamental o supremas en el Estado federal mexicano, como lo son la Constitución federal, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 133 constitucional), los cuales constituyen el bloque de constitucionalidad en el sistema jurídico mexicano. En el segundo supuesto, en tanto que es necesario para la protección de la dignidad de la persona humana.

3. Derecho humano de exigencia inmediata y directa hacia el responsable o infractor. Es un derecho humano fundamental de exigencia inmediata y directa, respecto del cual está proscrita su restricción y suspensión fuera de los casos que se prevén constitucionalmente (artículo 1°, párrafo primero, de la Constitución federal). La persona que sea titular de dicho derecho humano, en forma directa, puede exigir a la autoridad competente que ejerza sus atribuciones para que, en forma inmediata, se respete dicho derecho por aquellos que afecten su vida privada o familiar, así como ataquen ilegalmente su honra o reputación mediante informaciones inexactas o

agravantes emitidas en su perjuicio, a través de los medios de difusión que se dirijan al público en general.

El derecho puede ejercerse en forma directa e inmediata, como se anticipó, para que a cargo del responsable se publique su rectificación o respuesta por el mismo órgano de difusión, en las condiciones que se establezcan en la ley. Dicha reparación debe ser a costa del infractor o quien realice la conducta ilícita, en aplicación de los principios generales del derecho por los cuales se postula que nadie debe conseguir beneficio de su delito (*nemo ex delicto suo debet consequi emolumentum*) y que nadie debe ser perjudicado por hecho ajeno (*nemo alieno facto praegravari debet*), los cuales son recogidos en el artículo 1910 del Código Civil Federal, al establecerse “El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima” y que son aplicables a la materia electoral, en términos de lo previsto en los artículos 3, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 2°, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con el 14, párrafo último, de la Constitución federal.

En el sistema jurídico mexicano está reconocido el derecho de réplica, rectificación o respuesta, según se prevé en los artículos 6°, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 14, párrafo 1, de la Convención

Americana sobre Derechos Humanos. La exigencia de reparación debe estar dirigida al responsable del hecho ilícito; es decir, de aquél o aquéllos que trastocan los límites a la libertad de expresión porque se afecte la vida privada o familiar, así como se ataque ilegalmente la honra o reputación de otro, mediante informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio, a través de los medios de difusión que se dirijan al público en general. Para tal efecto, se debe atender a las circunstancias particulares de cada caso, a fin de establecer la identidad del responsable.

El responsable es aquél que realiza la publicación, por sí mismo, en forma personal y directa, o encargó u ordenó la difusión del mensaje que da lugar a la rectificación o respuesta, o bien, mediante una falta a un deber jurídico de cuidado permitió que se realizara la trasmisión o publicación irregular, en términos de lo que se ha explicado y justificado.

En el supuesto de los medios de comunicación, se debe establecer si existe una responsabilidad directa e inmediata, o bien, derivada del deber que les es exigible a los editores y directivos, para realizar un examen de texto y contenidos de aquellas informaciones o notas que se difundan en los noticieros relacionadas con las actividades de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, antes de su difusión, para comprobar si, de manera evidente, injustificada y grave, se traspasan o no los límites de las libertades que se ejercen, como consecuencia de un poder directivo, de dominio,

organizativo, de mando, entre otros, sobre reporteros, conductores, editorialistas, comentaristas o cualquier comunicador, sobre cuya actividad puedan y deban incidir y en consecuencia tengan un deber de cuidado.

En el caso de que la afectación a la vida privada o familiar, así como el ataque a la honra o reputación de otro, mediante informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio, sea con motivo del ejercicio del derecho al uso de los medios de comunicación social por los partidos políticos, o bien, en aquellos casos en que difundan tales mensajes en medios de comunicación alternos, la rectificación o respuesta ocurrirá en sus tiempos estatales, o bien, a su cargo o costa, según corresponda.

Si se tratare de un tercero, distinto de los medios de comunicación o los partidos políticos, sin que exista alguna responsabilidad de estos últimos, la rectificación o respuesta será a su cargo o costa.

En consecuencia, en cada caso particular, se deberá determinar en quién recae la responsabilidad.

Esta exigencia no debe derivar en otro sujeto que sea ajeno a la infracción sino hacerse exigible sólo al autor material y directo de la falta o infracción, así como hacia aquellos que por una disposición legal tengan la calidad de garantes y esté a su cargo un deber de cuidado sobre la conducta de los demás, en

forma tal que su responsabilidad sea por culpa in vigilando o por infringir dicho deber de cuidado.

En la Opinión consultiva OC-7/86, la Corte Interamericana de Derechos Humanos advirtió que en el artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se reconoció el derecho de rectificación o respuesta internacionalmente exigible y que los Estados partes tienen la obligación de respetar y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción, por lo cual los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención.

Los derechos al honor y a la reputación de las personas son objeto de protección por el orden jurídico nacional ya sea a través del derecho de rectificación, respuesta o réplica, o bien, por medio de otro tipo de acciones civiles, penales o administrativas, como se puede advertir en los siguientes casos.

En efecto, en el **Código Civil Federal** (artículos 1916 y 1916 bis) y en el **Código Civil para el Distrito Federal** (artículo 1916), se prevé la acción por daño moral, en aquellos casos en que una persona sufra una afectación en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien, en la consideración que de sí misma tienen los demás. En tal supuesto existe la

obligación de reparar mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado un daño material.

El monto es determinado por el juez, tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, así como las demás circunstancias del caso, y con la posibilidad de que si se afecta a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, el juez ordene, a petición de aquella y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y el alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes. En el entendido de que si el daño deriva de un acto que haya tenido difusión en los medios informativos, el juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiera tenido difusión original. No está obligado a la reparación del daño moral quien ejerza sus derechos de opinión, crítica, expresión e información, en los términos y con las limitaciones previstas en los artículos 6º y 7º de la Constitución federal.

En la **Ley de Imprenta** (artículo 1º, fracción I), se considera que toda manifestación o expresión maliciosa (que sea ofensiva o implique necesariamente la intención de ofender) que sea hecha por cualquier manera (por ejemplo, la imprenta, la radio y la televisión), y que sea expuesta o circule en público, o bien, sea transmitida por cualquier modo es un ataque a la vida privada si expone a la persona al odio, desprecio o ridículo, o bien, cuando pueda causarle demérito en su reputación o en

sus intereses. Toda sentencia condenatoria que se pronuncie con motivo de una falta de imprenta (en la ley se alude a delitos) se publicará a costa del responsable si así lo exige el agraviado.

En el **Código Penal Federal** (artículos 47 a 50) está reconocida la publicación especial de sentencia como inserción total o parcial de ella en uno o dos periódicos que circulen en la localidad (incluso en una entidad federativa u otro periódico, bajo ciertas condiciones), lo cual ocurre a costa del delincuente, del propio ofendido si éste lo solicita o del Estado si el juez lo estima necesario. Si el delito por el que se impuso la publicación especial de sentencia fue cometido por medio de la prensa, además de la publicación destacada, se hará también en el periódico empleado para cometer el delito, con el mismo tipo de letra, igual color de tinta y en el mismo lugar.

En la **Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal** (artículos 5°, 6°, 13, 39 y 41) se prevé que el derecho al honor y a la propia imagen también son reconocidos a la persona moral, en lo que es compatible con su propia naturaleza, y que el honor es la valoración que las personas hacen de su personalidad ético-social de un sujeto y comprende las representaciones que las personas tienen de sí misma, lo cual se identifica con la buena reputación y la fama, y que la emisión de juicios insultantes por sí mismos en cualquier contexto y que no se requieren en la labor informativa o de

formación de la opinión que se realice supone un daño injustificado a la dignidad humana. La reparación del daño comprende la publicidad o divulgación de la sentencia condenatoria, a costa del demandado, en el medio y formato donde fueron difundidos los hechos o las opiniones que constituyen la afectación al patrimonio moral y que la indemnización es de carácter subsidiario.

De lo destacado, puede concluirse que, en el sistema jurídico mexicano:

- a) El derecho de réplica o respuesta es a instancia de la parte afectada;
- b) Dicho derecho está justificado por la afectación a la persona en su vida privada o familiar, o bien, en su honra o reputación, cuando en el ejercicio de la libertad de expresión se exceden los límites previstos constitucionalmente y en los tratados internacionales de derechos humanos de los que México es parte;
- c) La obligación de reparar a través de la réplica o respuesta ocurre previa sustanciación de un proceso;
- d) La rectificación o respuesta es a cargo del infractor o autor del hecho ilícito. Lo anterior, en el entendido de que se debe distinguir entre el autor, ya sea partido político, coalición, candidato, medio de comunicación y tercero, así como la responsabilidad que pesa sobre cada uno. En efecto, el responsable es aquel que realizó la publicación, por sí mismo, en forma personal y directa, o encargó u

ordenó la difusión del mensaje que da lugar a la rectificación o respuesta, o bien, mediante una falta a un deber de cuidado que deriva de la ley, permitió que se realizara la transmisión o publicación irregular (por ejemplo, la reparación, tratándose de la difusión, en radio y televisión, de propaganda de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, debe ser en sus tiempos estatales);

- e) La reparación es mediante una publicación de la resolución de la autoridad que refleje el carácter ilícito del mensaje, la responsabilidad del sujeto y el juicio de reproche;
- f) La reparación debe ser en el mismo medio de comunicación y con las mismas características de la publicación, y
- g) Quien ejerza el derecho a la libertad de expresión dentro de los límites constitucionales y los previstos en los tratados internacionales sobre derechos humanos no está obligado a la reparación del daño.

4. El derecho de réplica en materia electoral

A. Honra y dignidad frente a la libertad de expresión. De acuerdo con el orden jurídico nacional (Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales suscritos por México) y los criterios que ha sostenido tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se puede advertir que:

- a) El respeto a la honra y dignidad es un derecho humano, y
- b) La libertad de expresión es un derecho humano que no tiene un carácter absoluto porque está sujeto a límites (como el respeto de los derechos de los demás).

B. El derecho de réplica, rectificación o respuesta en materia electoral también es un derecho humano. Al considerar que dicho derecho está previsto en la Constitución federal y en forma expresa en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 14) se debe concluir que es derecho humano que debe ser protegido y es fundamental en el sistema jurídico mexicano.

C. El derecho de réplica, rectificación y respuesta en materia electoral, en principio, se ejerce en los términos previstos en la ley. De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución federal (artículo 6°), **el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos en la ley.** En forma correlativa, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 233, párrafos 3 y 4) se dispone que: i) Los partidos políticos, los precandidatos y candidatos podrán

ejercer el derecho de réplica que se establece en el primer párrafo del artículo 6° de la Constitución federal, respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades; ii) Dicho derecho se ejercerá sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasione en términos de la ley que regula la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables (lo cual se analizó en el punto 3 de este considerando), y iii) **El derecho de réplica se ejercerá en la forma y términos que determine la ley de la materia.** Además, en el artículo Décimo Transitorio del Decreto publicado el catorce de enero de dos mil ocho, en el *Diario Oficial de la Federación*, por el cual se expide el Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, se determinó que, **a más tardar el treinta de abril de dos mil ocho, el Congreso de la Unión debía expedir la ley reglamentaria del derecho de réplica establecido en el primer párrafo del artículo 6° de la Constitución federal.**

En el marco del derecho electoral, el derecho de réplica cobra importancia, porque cuando se busca el apoyo o el rechazo hacia determinado partido político, precandidato o candidato del electorado, eventualmente es difundida información inexacta o errónea respecto de los sujetos mencionados, con lo que resulta necesario que dicha

información sea rectificada para que los votantes cuenten con los mejores elementos para emitir el sufragio y que el principio de equidad en el derecho a ser votado no sea violado.

5. La omisión legislativa para expedir una ley no impide el ejercicio de un derecho humano (como lo es el de réplica, rectificación o respuesta en materia electoral). Aunque en las disposiciones jurídicas citadas se prescribe que el derecho de réplica se ejercerá en la forma y términos previstos legalmente, y se establece un plazo para que se expida la legislación respectiva, lo cual no ha ocurrido hasta la fecha, la omisión legislativa no puede ser una justificación válida para que se impida ejercer un derecho humano, como sucede con el derecho de réplica, porque:

- a) **En el sistema jurídico mexicano se regulan las condiciones para la reparación en caso de un ejercicio indebido de la libertad de expresión.** Existen ordenamientos jurídicos en los que, en general (no en forma específica para la materia electoral) y como se anticipó, están previstas las condiciones para el ejercicio del derecho de réplica, o bien, que se dispone de qué manera se debe reparar las afectaciones al honor o reputación por un ejercicio indebido de la libertad de expresión, como es el caso de: i) **La Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 14);** ii)

- La Ley de Imprenta (artículo 1°, fracción I); iii) El Código Civil Federal (artículos 1916 y 1916 bis); iv) El Código Penal Federal (artículos 47 a 50), y v) La Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal (artículos 5°, 6°, 13, 39 y 41). A partir de una interpretación sistemática y funcional de tales disposiciones jurídicas se pueden desprender los principios que rigen en el ejercicio de dicho derecho humano de rectificación, respuesta o réplica, en general;
- b) **Deber de protección más amplia.** Todo servidor público y toda autoridad están obligados a favorecer la protección más amplia a dicho derecho porque figura dentro de la categoría de derechos humanos (artículo 1°, párrafo segundo, de la Constitución federal);
- c) **Deberes específicos para los servidores públicos y la autoridad.** El derecho de rectificación o respuesta, por corresponder a la categoría de derechos humanos, impone deberes u obligaciones irrenunciables y correlativos para los servidores públicos y la autoridad (tanto del ámbito legislativo como administrativo y judicial, ya sea a través de normas jurídicas abstractas o individualizadas). Estas obligaciones se traducen en el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por ello se debe prevenir, investigar,

sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que se establezca en la ley;

- d) **Derecho humano oponible tanto a terceros como a la autoridad.** El reconocimiento del derecho de rectificación, réplica y respuesta, además de lo destacado, se ve beneficiado por una protección jurídica genérica que tiene como objetivos, por una parte, preservar el disfrute de los derechos fundamentales frente a terceros -lo cual, cuando se trata de personas físicas o colectivas, en la doctrina se ha denominado *drittwirkung*- y, por la otra, establecer condiciones que hagan efectivo el disfrute de tal derecho humano o fundamental.

Esta medida encuentra sustento en la normativa fundamental del sistema jurídico nacional, a través de lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 29, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y se significa por cuanto a que está dirigida al resto de las personas físicas o jurídicas, imponiéndoles un deber de hacer, cuando se prescribe que ninguna de las disposiciones del Pacto Internacional o la Convención Americana precisados puede ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción o desconocimiento de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto y la Convención o a su limitación en mayor medida que la prevista en éstos.

No es válido que alguna persona esgrima como argumento que so pretexto de que se ejerce un derecho humano o fundamental, como puede ser la libertad de expresión, al rebasar o desconocer los límites que se prevén en la normativa sobre derechos humanos, suprima el ejercicio o goce de los derechos humanos o fundamentales de los demás, o los limite en mayor medida que los previstos en dicha normativa. Como se puede advertir, la libertad de expresión admite limitaciones legales y por ello se corrobora que no es un derecho absoluto;

- e) **Competencia del Instituto Federal Electoral para reglamentar e instruir un procedimiento de investigación expedito en los casos de réplica.** En el caso, está justificado que el Instituto Federal Electoral, a través del Consejo General, prevea que los casos que se sometan a su decisión sobre el ejercicio del derecho de réplica "... serán tramitados de acuerdo a las reglas del procedimiento especial sancionador previsto en... (el)... Reglamento... (de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral)".

Se llega a esta conclusión porque el derecho de réplica es un derecho humano, tiene carácter fundamental, es de exigencia inmediata y directa, así como precisa de la protección más amplia para su respeto y garantía a fin de reparar las injerencias arbitrarias o ilegales a la vida privada o familiar, así como los ataques ilegales a la honra o reputación en perjuicio de los ciudadanos, los

militantes, los precandidatos, los candidatos, los partidos políticos, las coaliciones, así como todo sujeto que, con motivo de la actividad político electoral, en especial, durante los procesos electorales federales, sea vea afectado por informaciones inexactas o agraviantes difundidas por los medios de difusión dirigidos al público.

En el artículo transitorio Cuarto del Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, que abroga al anterior, publicado el seis de febrero de dos mil nueve, en el *Diario Oficial de la Federación*, se alude al procedimiento especial sancionador previsto en el Reglamento de Quejas y Denuncias, como el aplicable para efectos del ejercicio del derecho de réplica, el cual coincide con el previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículos 367 a 371), habida cuenta que el desarrollo reglamentario corresponde a dicho reglamento.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, al ejercer la facultad normativa por la cual puede expedir reglamentos, cumple con el deber de proteger, respetar y garantizar el derecho de réplica para su protección. Es decir, es la autoridad competente para tal efecto, en términos de lo dispuesto en el artículo 118, párrafo 1, incisos h), w) y z), del Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales, para dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas **las atribuciones expresas** que le obligan a: i) Vigilar que las actividades

de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a lo dispuesto en la ley y cumplan con las obligaciones a las que están sujetos, y ii) Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, incluso, para, **en ejercicio de una atribución implícita**, establecer los acuerdos necesarios para cumplir con las demás atribuciones señaladas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Encuentra apoyo lo anterior, en la *ratio essendi* de la tesis relevante de esta Sala Superior, con el rubro: INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. PARA EL EJERCICIO DE UNA FACULTAD IMPLÍCITA, POR EL CONSEJO GENERAL, REQUIERE DE UNA EXPRESA PARA LOGRAR LA EFECTIVIDAD DE ÉSTA, publicada en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tesis relevantes, páginas 656-657.

Debe tenerse presente que **el Instituto Federal Electoral tiene a su cargo, en forma integral y directa, las actividades relativas a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos**, según se dispone en el artículo 41, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto significa que tiene una responsabilidad que está a su cargo en forma directa, la cual es indelegable o irrenunciable, y es de exigencia inmediata.

Además, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3° del Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electoral, la aplicación de las normas previstas en dicho ordenamiento jurídico (entre las cuales está aquella en la que se prevé el derecho de réplica), le corresponde al Instituto Federal Electoral (en el caso, a su Consejo General), para que en una interpretación gramatical, sistemática y funcional, se funde en los principios generales del derecho (en la especie, los que rigen para el derecho de réplica en el sistema jurídico nacional y los que derivan del procedimiento especial sancionador) y establezca una solución al asunto.

Asimismo, en lo concerniente a los fines asignados al Instituto Federal Electoral y a su relación con las atribuciones o facultades conferidas al Consejo General, como uno de los órganos centrales del mismo y órgano superior de dirección, los fines establecen la dirección en que deben ejercerse las atribuciones. Es decir, las atribuciones están en función de los fines, así como de los valores del ordenamiento jurídico electoral expresados, por ejemplo, en los principios constitucionales que deben regir en toda elección para ser considerada válida (entre otros, la celebración de elecciones libres y auténticas, el de legalidad y el de igualdad en la contienda electoral).

A partir de una interpretación de carácter funcional, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, en relación con el artículo 3, párrafo 2, del código electoral federal, dada la validez de los principios constitucionales que debe cumplir toda elección democrática (de manera

destacada, el de la igualdad en la contienda electoral) y puesto que el Instituto Federal Electoral tiene como fines, entre otros, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales, así como garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, entonces esta Sala Superior entiende que las atribuciones explícitas del Consejo General en el sentido de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego al invocado código electoral federal y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, así como requerir al órgano competente investigue hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal, entre otras atribuciones, deben estar encaminadas a la consecución de tales fines y, en general, de los principios estructurales del ordenamiento jurídico electoral, así como de los principios y valores y bienes protegidos constitucionalmente.

Lo anterior en el entendido de que, por razones conceptuales y normativas, debe hacerse una puntual distinción entre fines y atribuciones. Al respecto, cabe destacar que en ningún momento se pretende considerar a los fines apuntados como fuente de atribuciones. Es claro que la facultad implícita del Consejo General prevista en el inciso w) del párrafo 1 del artículo 118 del

código electoral federal, consistente en conocer de las infracciones y en su caso imponer las sanciones que correspondan en los términos previstos por el código, guarda directa y necesaria relación con las facultades explícitas contempladas para dicho órgano en los incisos h) y t) del propio precepto y artículo 109 del mismo ordenamiento, en tanto que, es únicamente el alcance de tales atribuciones el que se interpreta a la luz de los principios constitucionales y legales, así como los fines asignados legalmente al Instituto Federal Electoral.

Sostener una interpretación opuesta del ordenamiento jurídico electoral (por ejemplo, afirmar que las normas que establecen fines institucionales tienen un efecto limitado), haría disfuncional el ordenamiento, ya que privaría de sus efectos a las disposiciones que establecen los fines del Instituto Federal Electoral, haría perder a los principios constitucionales en sentido estricto, su status normativo al convertirlos en normas programáticas o meras declaraciones retóricas en sentido peyorativo y, consecuentemente, se soslayaría el carácter normativo que tiene la Constitución federal.

En virtud de la interpretación gramatical, sistemática y funcional de las disposiciones jurídicas aplicables tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que arriba quedaron señaladas, se concluye que un partido político nacional o cualquiera de los sujetos legitimados está en posibilidad

de hacer valer alguna supuesta irregularidad para que la autoridad electoral administrativa federal, en ejercicio de sus atribuciones legalmente encomendadas, en particular de su atribución de vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego al propio código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, en los términos de lo dispuesto en el artículo 118, párrafo 1, inciso h), del invocado ordenamiento, y a efecto de salvaguardar los principios de toda elección democrática, tome las medidas necesarias, en su caso, para restaurar el orden jurídico electoral violado, con independencia de las sanciones que, por la comisión de infracciones administrativas, se pudiera hacer acreedor el partido político responsable o cualquiera de los sujetos obligados, determinaciones que, en todo caso, son susceptibles de control jurisdiccional ante esta jurisdicción constitucional.

Lo anterior es así, toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene un carácter normativo y vinculatorio. De ahí el reconocimiento de los principios constitucionales que deben observarse para que cualquier tipo de elección sea considerada válida, en conformidad con la tesis de esta Sala Superior, cuyo rubro es: ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA, publicada en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tomo tesis relevantes, páginas 525-527.

- f) **Partidos políticos nacionales con deberes específicos para, en caso de infracción, cumplir con el derecho de réplica.** Para esta Sala Superior es claro que los partidos políticos nacionales, además de las limitaciones genéricas que pesan sobre toda persona al ejercer su libertad de expresión, para respetar el derecho al honor o la reputación de los demás, así como la seguridad nacional, el orden público y la salud o la moral pública (artículos 6° de la Constitución federal, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), también tienen obligaciones específicas. Entre estos deberes está el de abstenerse, en su propaganda política y electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas [artículos 41, fracción III, apartado C, párrafo primero, de la Constitución federal y 38, párrafo 1, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales]. Este deber implica que si un partido político nacional (o bien, cualquier otra entidad o persona), vulnera los límites genéricos o trastoca las prohibiciones específicas que rigen en la materia electoral, para el ejercicio de la libertad de expresión, en una responsabilidad ulterior, pero sólo hasta un momento postrero, a fin de que no represente una forma de censura previa, tal sujeto está obligado a la satisfacción del derecho de réplica, rectificación o respuesta, a su costa, y

g) **Precedente aplicable.** La Sala Superior, a través de la resolución que recayó en el recurso de apelación con número de expediente SUP-RAP-175/2009, la cual dio lugar a la tesis relevante con el rubro DERECHO DE RÉPLICA. SE TUTELA A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR,³ consideró que la ausencia de una ley que regule el derecho fundamental de réplica vinculado con la materia electoral, no es óbice para el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de sus atribuciones, tome las medidas pertinentes, cuando se le hace valer una violación electoral que incide, además, en los principios rectores de todo proceso electoral, por lo que se debe instaurar el procedimiento especial sancionador. La misma Sala Superior determinó que lo relativo a ejercicio de dicho derecho debe ser resuelta en forma expedita, sobre todo cuando se considera que al buscar el apoyo o el rechazo hacia determinado partido político, precandidato o candidato del electorado, eventualmente, es difundida información inexacta o errónea respecto de los sujetos mencionados, lo cual hace necesario que dicha información sea rectificadora, a fin de que los votantes cuenten con los mejores elementos para emitir el sufragio y que el principio de equidad en el derecho a ser votado no sea violado;

³ Tesis publicada en *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, vol. 2, t. I, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, pp. 978-979.

- h) **Valor normativo de la Constitución federal.** Dicho ordenamiento jurídico tiene valor normativo propio, por lo cual vincula a todos que estén comprendidos en su ámbito personal de validez (servidores públicos, autoridades, órganos del Estado y toda persona, individuo o grupo). No se trata de un ordenamiento que contenga disposiciones exclusivamente programáticas o declarativas sino que resultan obligatorias, en algunos casos de manera directa (imponiendo deberes de hacer o de no hacer) y, en otros, de manera indirecta u oblicua. No son las leyes el único instrumento para la positivización de un derecho con la correlativa obligación de promoción, respeto, protección y garantía (eficacia), porque en forma subsidiaria y en defecto de una omisión es a través de la tutela judicial e, incluso, la actividad administrativa como se puede dar satisfacción o cobertura para posibilitar o asegurar el ejercicio de un derecho, en especial, en aquellos supuestos en que directamente se confiere un control de constitucionalidad (artículos 1º, párrafos primero a tercero; 128, y 133 de la Constitución federal), y
- i) **La omisión legislativa no impide que se ejerza un derecho humano,** cuando para ello se involucren disposiciones operativas o instrumentales (las que están relacionadas con el proceso para acudir ante una instancia administrativa y, eventualmente, judicial). Al respecto debe recordarse lo que ha establecido la Sala Superior, además del precedente citado, en las

sentencias que emitió al resolver en los medios de impugnación con número de expediente SUP-RAP-17/2006 y SUP-JRC-163/2006, sobre el procedimiento especializado para la suspensión de la transmisión de propaganda electoral denigrante o calumniosa.

6. Aspectos normativos que revelan la omisión legislativa.

Por decreto de seis de noviembre de dos mil siete, publicado el trece del mismo mes y año, en el *Diario Oficial de la Federación*, se reformó el primer párrafo del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se prevé el derecho de réplica.

La mencionada adición formó parte de la última reforma constitucional en materia electoral; de ahí, que sea posible sostener que al derecho de réplica se le ha reservado un papel relevante en el desarrollo del régimen democrático mexicano.

En las disposiciones transitorias del referido Decreto que guardan relación con el tema en análisis, se determinó:

Artículo Tercero. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de este Decreto.

Artículo Sexto. Las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; en su caso, se observará lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los Estados que a la entrada en vigor del presente Decreto hayan iniciado procesos electorales o estén por iniciarlos, realizarán sus comicios conforme lo establezcan sus disposiciones constitucionales y legales vigentes, pero una vez terminado el proceso electoral deberán realizar las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior en el mismo plazo señalado, contado a partir del día siguiente de la conclusión del proceso comicial respectivo.

En los preceptos trasuntos se establecieron diversas obligaciones a cargo, por una parte, del Congreso de la Unión y, por la otro, de los poderes legislativos de los Estados de la República y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Al Congreso de la Unión para realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de ese Decreto, lo que ocurrió el catorce de noviembre de dos mil siete.

En el ámbito federal, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del catorce de enero de dos mil ocho, en materia de derecho de réplica, se estableció como un derecho de los precandidatos, los candidatos y los partidos políticos, como se explicó en el punto 4 precedente de este considerando.

En el artículo décimo transitorio del Decreto atinente, se dispuso:

Décimo.- A más tardar el 30 de abril de 2008, el Congreso de la Unión deberá expedir la ley reglamentaria del derecho de

SUP-RAP-451/2011

réplica establecido en el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución.

No obstante el referido mandato, a la fecha sigue sin expedirse la referida ley reglamentaria del derecho de réplica, pero tal omisión legislativa, como se explicó en el punto 5 de este considerando, no exime al Estado mexicano de garantizar el derecho de rectificación, réplica o respuesta, así como tampoco del deber de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, entre las cuales está el control judicial.

En efecto, la falta de una ley específica que reglamente en términos amplios las condiciones de ejercicio del derecho de réplica en materia político electoral, no impide la aplicación de las normas previstas en distintos ordenamientos que forman parte del sistema jurídico mexicano, por lo que el respeto a este derecho humano, no puede considerarse postergado o sujeto a la condición suspensiva de que se emita la disposición legal que reglamenta su ejercicio, puesto que, en principio, ante la vigencia de la disposición constitucional relativa, la protección del derecho garantizado es inmediata, ya que, en el caso, no se requieren medios materiales o legales diferentes de los existentes para que la autoridad cumpla cabalmente con su deber de protección, respeto o garantía.

La ausencia de un ordenamiento legal que regule las condiciones para el ejercicio del derecho de réplica, no impide su aplicación directa.

Arribar a una postura contraria, esto es, que el derecho de réplica no puede ser ejercido hasta que se expida la ley relativa, sería tanto como desconocer la existencia de dicho derecho y los deberes que, en el sistema jurídico mexicano, corren a cargo de los servidores públicos y la autoridad competente, en conformidad con el artículo 1º constitucional. Sobre todo si se tiene presente que en México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece y, además, habida cuenta que el derecho de réplica previsto en el artículo 6º constitucional, contrariamente a lo que se alega, no es una norma de eficacia indirecta, sino de eficacia directa.

7. Las normas relativas al derecho de réplica permiten su aplicación directa. Para arribar a la anotada conclusión, se tiene presente que la doctrina ha clasificado a las normas constitucionales, de acuerdo a su capacidad de aplicarse o no directamente ante la falta de desarrollo legislativo.

Entre otras, se ha establecido la siguiente distinción:

- **Normas constitucionales de eficacia directa** son aquéllas cuya estructura es suficientemente completa para poder servir

de regla en casos concretos, o que por su naturaleza y formulación, ofrecen aplicabilidad y funcionamiento inmediato y directo, sin necesidad de ser reglamentada por otra norma.

Esa clase de normas se caracterizan porque desde su entrada en vigor, producen todos sus efectos, o bien, tienen la posibilidad de producirlos, actualizando todos los efectos previstos por el legislador constituyente.

Es de advertir que la eficacia directa de la norma constitucional, no impide que sea susceptible de ulterior desarrollo, por ejemplo, que se detalle por el legislador ordinario mediante la emisión de la ley reglamentaria correspondiente.

● **Normas constitucionales de eficacia indirecta** son aquéllas cuya estructura no es lo suficientemente completa, de manera que pueda servir como regla de casos concretos, por lo que para su operatividad requiere de una posterior intervención normativa por parte de las fuentes subordinadas.

La gran diferencia entre las normas de eficacia directa con las de eficacia indirecta, estriba precisamente en que éstas solo podrán producir sus consecuencias jurídicas previstas, sí y solo sí, son desarrolladas mediante la actividad posterior por parte de fuentes subordinadas, lo cual no sucede con las primeras,

las cuales podrán regular situaciones jurídicas concretas, sin que para ello sea indispensable un ulterior desarrollo.⁴

En cambio, el derecho de réplica previsto en el artículo 6º constitucional, es una norma constitucional de eficacia directa, en razón de que si bien es susceptible de un ulterior y amplio desarrollo, éste no es indispensable para posibilitar su ejercicio, ya que por su naturaleza y formulación, su efectividad no depende de su posterior reglamentación, pues mientras no se emita la ley reglamentaria respectiva, bien puede hacerse efectivo ese derecho a través del procedimiento especial sancionador. Lo anterior, se corrobora si se tiene en cuenta que incluso el legislador, en el numeral 233, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya determinó quiénes se encuentran legitimados para ejercer tal derecho en materia político electoral (partidos políticos,

⁴ Por ejemplo, el artículo 113 de la Constitución federal es una norma de eficacia indirecta, que para ser operativa, requiere de la intervención normativa de una fuente subordinada, puesto que en dicho precepto, el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció únicamente las bases para instrumentar el procedimiento de sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben observar, pero que para la operatividad del sistema de sanciones requiere de una norma secundaria, en tanto que, se reservó al legislador ordinario la facultad para que a través de las leyes secundarias, establezca las sanciones aplicables por las irregularidades en que incurra el servidor público, ajustándose desde luego a las bases mínimas establecidas en el mencionado artículo 113 de la Constitución Federal. A tal conclusión arribó la Segunda Sala del Alto Tribunal, en la jurisprudencia que se puede ver en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, noviembre de dos mil ocho, 2008, página: 232, cuyo rubro es RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA NORMA DE EFICACIA INDIRECTA, QUE RESERVA AL LEGISLADOR ORDINARIO LA FACULTAD PARA SU REGULACIÓN E IMPOSICIÓN EN LAS LEYES SECUNDARIAS.

precandidatos y candidatos), y en qué supuestos, es decir, cuando consideren que la información que presenten los medios comunicación, ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades.

8. Las pautas que rigen en el procedimiento especial sancionador pueden seguirse para ejercer el derecho de réplica. De una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 1º, primer párrafo, y 6º, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 233, párrafo 3, 367 y 368, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es factible concluir que tratándose de presuntas violaciones al derecho de réplica, en tanto se expide la ley reglamentaria correspondiente, en lo que sea aplicable (*mutatis mutandi*), se pueden seguir las pautas que se establecen en el procedimiento especial sancionador por lo siguiente:

Del artículo 367 del código electoral mencionado se desprende que el procedimiento especial sancionador es procedente cuando se denuncie la comisión de conductas que: i) Violan lo establecido en el artículo 41, base III, o en el diverso 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ii) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en ese código sustantivo electoral, y iii) Constituyan actos de precampaña o campaña.

El artículo 368, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se encuentra inserto dentro del

Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Cuarto, denominado este último “Del procedimiento especial sancionador”, en el cual se establece que los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie sólo podrán iniciar a instancia de parte afectada.

Al respecto, debe decirse que esa regla tiene como finalidad la protección de información veraz difundida por los partidos políticos o terceros en contra de otro partido político o de sus candidatos o precandidatos, según sea el caso.

De esta forma, el derecho de réplica en materia electoral, en términos del artículo 233, párrafo 3, del código señalado, tiene por objeto que los partidos políticos, precandidatos y candidatos puedan ejercerlo respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades.

Al resultar factible que se instaure el procedimiento especial sancionador con motivo de la difusión de información que denigre o calumnie, es razonable estimar que en materia de derecho de réplica debe asistir la misma razón, en cuanto que para su tutela se debe implementar el procedimiento referido, pues a través del derecho de réplica se trata de proteger la información veraz y por ende la adecuada percepción respecto del partido político, precandidato o candidato.

Además, una eventual violación a los derechos que se busca proteger con la réplica, rectificación o respuesta, debe ser atendida y resuelta en forma expedita, en virtud de que si este

derecho se ejerce mucho después de la difusión de la información que se pretende corregir, la réplica ya no tendría los mismos efectos entre la ciudadanía, por lo que se debe concluir que dicho instrumento es el idóneo; además de que resulta necesario para la protección de los derechos al honor o reputación de las personas físicas o morales y atiende al carácter de proporcionalidad.

Lo anterior se corrobora si se tiene presente que el procedimiento sancionador ordinario se resuelve en un plazo que comprende de sesenta y cuatro a ciento veintinueve días aproximadamente, en tanto que, en el procedimiento especial sancionador es de cinco a seis días, en general.

Asimismo, la idoneidad de dicho procedimiento especial se explica cuando se atiende a la brevedad de los plazos que rigen en las distintas etapas del proceso electoral, entre éstas la duración de las campañas electivas.

En este sentido, para garantizar el derecho de réplica, es exigible un procedimiento sumario que haga posible en un plazo perentorio, la posibilidad de formular una rectificación sobre los hechos o situaciones que se estiman deformados, por lo tanto, atendiendo los dos tipos de procedimientos sancionadores que se prevén en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el procedimiento especial sancionador, atendiendo sus reglas y plazos perentorios, es el que resulta factible en casos relacionados con el derecho mencionado; habida cuenta que, efectivamente, dicho

procedimiento, *mutatis mutandi*, será aplicable en aquéllos casos relacionados con el derecho de réplica, de que tenga conocimiento el Instituto Federal Electoral, en cuya sustanciación se deberá garantizar la mayor rapidez en el procedimiento, así como las reglas del debido proceso para las partes, a efecto de que se emita la resolución respectiva de manera pronta, completa e imparcial.

Lo expuesto encuentra apoyo en la tesis emitida por esta Sala Superior, que se puede ver en Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Compilación 1997-2010, Volumen 2, Tomo I, página 978, que dice:

“DERECHO DE RÉPLICA. SE TUTELA A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1°, párrafo primero, y 6°, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 233, párrafo 3, 367 y 368, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que, para tutelar el derecho de réplica de los partidos políticos, precandidatos y candidatos, son aplicables las reglas del procedimiento especial sancionador. Lo anterior, porque debe resolverse con prontitud, ya que si este derecho se ejerce en un plazo ordinario, posterior a la difusión de la información que se pretende corregir, la réplica ya no tendría los mismos efectos, por lo que su expeditéz se justifica por la brevedad de los plazos del proceso electoral”.

Conclusión. De lo considerado se desprende que la ausencia de una ley sobre el derecho de réplica que regule ese derecho fundamental vinculado con la materia electoral, no es óbice para que el Instituto Federal Electoral, como órgano del Estado mexicano, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento a las disposiciones normativas de la Constitución Federal y de los

tratados internacionales suscritos por México, adopte las medidas instrumentales pertinentes cuando se le hace valer tal derecho electoral de réplica.

Partiendo de la base de las anteriores premisas, es inconcuso que la responsable, al establecer que hasta en tanto se emita la ley respectiva, los casos que tengan que ver con el derecho de réplica y que se hagan de su conocimiento, serán tramitados de acuerdo con las reglas del procedimiento especial sancionador, opuestamente a lo que se alega, en el caso, no violó el principio de reserva de la ley ni el de división de poderes, según se explicó en esta ejecutoria, ya que el precepto cuestionado solo prevé que el trámite de los asuntos relacionados con ese derecho, conforme a las reglas del procedimiento especial sancionador, únicamente por el tiempo que transcurra hasta que se emita la ley respectiva. El Instituto Federal Electoral, como órgano del Estado Mexicano obligado a respetar los derechos fundamentales previstos en la Constitución federal, además de las normas previstas en instrumentos internacionales suscritos por México, emitió el artículo controvertido no usurpando facultades que no le corresponden, propias del poder legislativo, sino haciendo uso de aquellas facultades que lo autorizan a aplicar directamente las normas constitucionales, con el fin de hacer eficaz los derechos fundamentales, en el caso, el derecho de réplica, sólo clarificando que tal derecho lo tutelaré a través del procedimiento especial sancionador, hasta que se cubra la omisión legislativa que actualmente existe; procedimiento que, efectivamente, *mutatis mutandi*, será aplicable en aquéllos

casos relacionados con el derecho de réplica, de que tenga conocimiento el Instituto Federal Electoral, en cuya sustanciación se deberá garantizar la mayor rapidez en el procedimiento, así como las reglas del debido proceso para las partes, a efecto de que se emita la resolución respectiva de manera pronta, completa e imparcial.

Consecuentemente, dado lo inoperante en una parte e infundada en otra de los agravios hechos valer, lo que procede es confirmar la parte cuestionada del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, es decir, el artículo cuarto transitorio.

Por lo expuesto, fundado y motivado, se

RESUELVE:

ÚNICO. Se **confirma** la validez del artículo cuarto transitorio del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral aprobado mediante acuerdo CG192/2011 que fue emitido el veintitrés de junio de dos mil once, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

NOTIFÍQUESE, personalmente, a Televisión Azteca, S.A de C.V y al tercero interesado; **por correo electrónico** a la autoridad responsable y **por estrados,** a los demás interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28, 29 y 48, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SUP-RAP-451/2011

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por mayoría de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, quien formula voto particular, en ausencia del Magistrado Flavio Galván Rivera. Lo anterior, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA, CON RELACIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-451/2011.

En forma muy respetuosa me aparto de las consideraciones que sustentan la resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior.

Si bien coincido en que la omisión legislativa de regular el derecho de réplica no puede constituir un obstáculo para que el Consejo General del Instituto Federal Electoral pueda conocer sobre violaciones a tal derecho; considero que el procedimiento especial sancionador no es la vía idónea para resolver sobre planteamientos relacionados con violaciones al referido derecho.

Ello porque, conforme con el artículo 6° de la Constitución General, el derecho de réplica se ejercerá en los términos que establece la Ley. No obstante que no existe una Ley reglamentaria que instrumente el ejercicio del tal derecho, en materia electoral se encuentra regulado en el artículo 233,

párrafo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al establecer que *“...los partidos políticos, los precandidatos y candidatos podrán ejercer el derecho de réplica respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades.”*

De ahí que considere que el Instituto Federal Electoral pueda válidamente conocer sobre violaciones al derecho de réplica en tanto se expide la ley reglamentaria del derecho de réplica establecido en el primer párrafo del artículo 6o de la Constitución.

Por tanto, ante la ausencia de una ley que regule el derecho fundamental de réplica vinculado con la materia electoral, el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de sus atribuciones, puede adoptar las medidas pertinentes, cuando se le hagan valer violaciones que incidan en los principios rectores de todo proceso electoral, entre ellas, puede instaurar procedimientos expeditos para reponer una situación contraria a los principios constitucionales del proceso electoral.

Lo anterior porque si la norma constitucional prevé alguna garantía individual, como lo es el derecho de réplica, el respeto a éste no se puede postergar hasta que el legislador ordinario emita las disposiciones legales que regulen la manera de hacerlo efectivo, toda vez que la protección de los derechos garantizados por la Constitución federal debe ser inmediata.

Por otra parte, también estoy en desacuerdo con las consideraciones del proyecto en las que establece algunas aproximaciones sobre el ejercicio del derecho de réplica, así como, aquellas consideraciones relativas a definir las obligaciones y derechos a cargo de los sujetos involucrados en tal derecho.

Contrario a las consideraciones de la decisión mayoritaria, en mi concepto, para resolver el presente recurso de apelación, es suficiente con analizar el planteamiento formulado por Televisión Azteca, Sociedad Anónima de Capital Variable, en el que esencialmente se plantea una invasión de competencia del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre el legislador ordinario, al establecer que “...*en tanto se expide la ley reglamentaria del derecho de réplica..., [...] los casos de que tenga conocimiento el Instituto sobre esta materia serán tramitados de acuerdo a las reglas del procedimiento especial sancionador previsto en este Reglamento (refiriéndose al Reglamento de Quejas y Denuncias)*”

En efecto, en mi opinión, resulta innecesario que para la resolución de la *litis*, se haga un examen sobre las obligaciones y derechos que genera la libertad de expresión y el derecho de réplica.

A fin de precisar las consideraciones por las cuales disiento de la resolución mayoritaria, es necesario establecer que la

televisora actora esencialmente plantea que, de conformidad con los artículos 6 de la Constitución Federal y 233, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el legislador ordinario es el que debe establecer toda la regulación relativa al derecho de réplica, por lo que la responsable violó los principios de reserva de la ley y de división de poderes, al haber emitido en los términos en que lo hizo, el artículo 4 transitorio del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

Lo anterior evidencia que el objeto de estudio a determinar es, si la autoridad responsable invadió facultades del legislador, al establecer la vía administrativa procedente para sustanciar y resolver sobre violaciones al derecho de réplica por parte de los medios de comunicación.

Al respecto, la resolución mayoritaria comienza el estudio de la *litis*, a partir de determinar los alcances, derechos y obligaciones que surgen del indebido ejercicio de la libertad de expresión. De suerte que, justifica el derecho de réplica como mecanismo de reparación del daño causado por los excesos en el ejercicio del primer derecho mencionado.

Esto es, en lugar de concentrarse en analizar si el procedimiento especial sancionador es la vía procesal adecuada para resolver sobre violaciones al derecho de réplica, en las consideraciones de las que difiero, se examinan las

consecuencias jurídicas a cargo de los sujetos que exceden del ejercicio del derecho de libertad de expresión.

De tal modo, en la resolución mayoritaria se sostiene que el derecho de réplica es un derecho humano que tiene carácter fundamental en el sistema jurídico mexicano y que constituye una garantía para la protección de la dignidad de la persona ante injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada o familiar, así como ante ataques ilegales a su honra o reputación.

Asimismo, se señala que los partidos políticos nacionales, además de las limitaciones genéricas que pesan sobre toda persona al ejercer su libertad de expresión, para respetar el derecho al honor o la reputación de los demás, así como la seguridad nacional, el orden público y la salud o la moral pública, también tienen obligaciones específicas. Entre estos deberes está el de abstenerse, en su propaganda política y electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas [artículos 41, fracción III, apartado C, párrafo primero, de la Constitución General y 38, párrafo 1, inciso q), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales].

De tal suerte, las consideraciones mayoritarias establecen que este deber implica que si un partido político nacional o cualquier otra entidad no ejerce de manera responsable su libertad de expresión y vulnera los límites genéricos o trastoca las

prohibiciones específicas que rigen en la materia electoral, tal sujeto está obligado a la satisfacción del derecho de réplica, rectificación o respuesta, a su costa.

En mi opinión, tales reflexiones de la resolución exceden a la *litis* planteada por la televisora, puesto que, en ninguna parte se cuestionó sobre los efectos que podría tener el exceso de las manifestaciones en la libertad de expresión.

Además, desde mi perspectiva, la descripción normativa que se hace en la resolución mayoritaria sobre el derecho de réplica, no resulta aplicable de manera automática en materia electoral.

Me explico, el derecho de réplica que conceptualiza la resolución mayoritaria, parte de nociones del derecho civil y del derecho penal.

De modo que se concibe al derecho de réplica como instrumento de resarcimiento del daño patrimonial y como pena en la comisión de delitos. En ese sentido, en la resolución mayoritaria se precisa que el derecho de réplica obliga a la reparación del daño causado cuando se violen derechos relacionados con el honor, la fama pública, la reputación o se invada la vida privada de las personas.

Tales consideraciones mayoritarias, no me parecen adecuadas para sustentar el derecho de réplica en materia electoral, en tanto que, el artículo 233, párrafo 3 del Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que *“...los partidos políticos, los precandidatos y candidatos podrán ejercer el derecho de réplica que establece el primer párrafo del artículo 6° de la Constitución respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasionen en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables.”*

Desde mi perspectiva, el ejercicio de la réplica en materia electoral debe operar en forma distinta a la que se contiene la resolución mayoritaria.

Esto es: Cuando un medio de comunicación difunda o transmita información que deforme o tergiverse hechos o situaciones referentes a las actividades de los partidos políticos, coaliciones, candidatos o precandidatos; el sujeto afectado por esa alteración de los hechos tiene el derecho de solicitarle al medio de comunicación, sea impreso, en radio o televisión, la rectificación o aclaración de los hechos difundidos.

Ante tal solicitud, el medio de comunicación estará obligado a que en la inmediata publicación o transmisión posterior del programa, corrija o aclare los hechos o información difundida de manera alterada.

En caso de que el medio de comunicación no actúe de esa manera, el partido político, coalición, candidato o precandidato, tendrá expedito el derecho de interponer denuncia ante la instancia administrativa a fin de que, el Instituto Federal Electoral, mediante la instauración de un procedimiento expedito sustancie y resuelva la solicitud de ejercicio del derecho de réplica.

Tal procedimiento administrativo, tendrá que resolver de manera prioritaria, en un plazo de tres días, sobre la admisibilidad o rechazo de ordenar o no al medio de comunicación, la rectificación o aclaración de la información difundida.

Dicha resolución precautoria deberá contener las condiciones de publicación, difusión o transmisión y plazos en que se deberá rectificar o aclarar la información que indebidamente fue alterada.

La anterior resolución precautoria, será independiente de aquella que se emita para resolver el fondo de controversia planteada. En cuyo caso, se avocará en sancionar o eximir de responsabilidad al medio de comunicación por la difusión de información alterada o distorsionada.

Este procedimiento *biinstancial*, primero agotando un procedimiento de autocomposición ante el medio de

comunicación y, posteriormente, ante la autoridad administrativa, en caso de renuencia del medio en rectificar o aclarar la información divulgada, permite una eficaz tutela del derecho de réplica, tal y como lo establece el artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En efecto, el referido numeral establece que toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta.

Con este mecanismo de sustanciación y resolución del derecho de réplica que propongo, me aparto del criterio sustentado en el diverso recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-175/2009, resuelto el veintiséis de junio de dos mil nueve, en el que voté a favor, mediante el cual, se determinó que de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, párrafo primero, y 6º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 233, párrafo 3, 367 y 368, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para tutelar el derecho de réplica de los partidos políticos, precandidatos y candidatos, son aplicables las reglas del procedimiento especial sancionador.

Establecido lo anterior, considero que la resolución aprobada por la mayoría se enfoca en conceptualizar el derecho de

SUP-RAP-451/2011

réplica como aquella manifestación contraria a derecho, respecto de la cual, el sujeto que realizó la manifestación lesiva, tiene la obligación de resarcir el daño causado mediante la contratación y divulgación del derecho de réplica del afectado.

En materia electoral, cuando se calumnia o difama la honra o reputación de partidos políticos, coaliciones, candidatos o precandidatos, o cuando se invade la vida privada de alguno de ellos; no se genera el derecho de réplica como garantía de la reparación del daño causado.

Por el contrario, ante supuestos de difamación o calumnia, lo que genera es la instauración de un procedimiento sancionatorio en contra de aquellas personas que injuriaron a alguno de los entes antes descritos, a fin de determinar la sanción que corresponda. Pero, en mi concepto, no generaría un derecho de réplica como se afirma en la resolución.

A mi forma de ver, el derecho de réplica en materia electoral, no implica manifestaciones contrarias a derecho, delictivas o infractoras, por el contrario, tal derecho se origina a partir de cualquier información que presenten los medios de comunicación, cuando se considere que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a las actividades de los afectados.

Además, contrario a lo afirmado en la resolución mayoritaria, estimo que el derecho de réplica en materia electoral, no da el

derecho de que el sujeto afectado reclame de su oponente la contratación y difusión de espacios en los que pueda ejercer tal réplica, pues como he afirmado con antelación, lo que generaría el derecho de réplica es: solicitar la aclaración o rectificación de aquella información divulgada que alteró los hechos o situaciones de las actividades de los partidos, candidatos o precandidatos.

En materia electoral, el derecho de réplica se ejerce de manera distinta a la forma en que se repara el daño en materia civil por afectaciones al honor, la fama pública, la reputación o por la invasión de la vida privada de las personas.

Prueba de ello es que el propio artículo 233 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales distingue la reparación del daño en materia civil, de imprenta y penal, del derecho de réplica en materia electoral. Pues al respecto, señala que este derecho se ejercerá sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasionen en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables.

En ese estado de cosas, mientras que el derecho de réplica en materia civil y penal constituye una forma de reparación del daño por afectación a un derecho patrimonial de las personas, tales como el honor, la fama pública, la reputación o la invasión de la vida privada; en materia electoral, el derecho de réplica surge respecto de cualquier información que presenten los

medios de comunicación, que se considere que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a las actividades de los partidos políticos, los precandidatos y candidatos.

De ahí que no se pueda dar el mismo tratamiento a los efectos en el exceso del ejercicio de la libertad de expresión cuando se afecte el derecho patrimonial de las personas, y cuando se trate de información divulgada por medios de comunicación que alteren la realidad respecto de la actividad de los partidos políticos, candidatos y precandidatos.

Por tanto, el derecho de réplica en materia electoral, no autoriza que el sujeto afectado pueda exigir de su adversario la contratación de espacios de difusión para realizar replicas o rectificaciones.

En los términos de la legislación comicial federal, el derecho de réplica está configurado como la garantía de expresión de los partidos políticos, candidatos y precandidatos cuando consideren que los medios de comunicación tergiversaron sucesos o hechos concernientes a sus actividades.

Por lo anterior, disiento de las consideraciones mayoritarias que conceptualizan el derecho de réplica. Consecuentemente, estimo innecesario que en la resolución se realice una aproximación sobre el derecho de réplica a partir del Código Civil Federal y para el Distrito Federal, puesto que la normativa civil no puede servir de sustento para definir el derecho de réplica, en tanto que, ahí se regula como mecanismo de responsabilidad por daños y perjuicios.

Tampoco puede servir de sustento el Código Penal Federal para aproximarse a una definición, en tanto que, tal regulación está enfocada a concebirlo como una conducta delictiva y no como un derecho en materia electoral.

Finalmente, la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, tampoco puede ser un asidero para sustentar el derecho de réplica en materia electoral. Primero porque se trata de una ley local y, segundo porque, tal ley se refiere al derecho a la imagen, honor, reputación, etcétera y su consecuente reparación del daño en materia civil, perspectiva diferente a la que debe tener el derecho de réplica en materia de electoral.

Consecuentemente, me aparto de las consideraciones relacionadas con el alcance, derechos y obligaciones que involucran el derecho de réplica, pues además estimo que dicho análisis escapa de la *litis* planteada. Ello porque, como sostuve al inicio de mi voto, la cuestión a dilucidar en el presente medio de impugnación estriba en determinar si el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene facultades para conocer y resolver sobre violaciones al derecho de réplica mediante el procedimiento especial sancionador.

MAGISTRADA

SUP-RAP-451/2011

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA