



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-22/2020
Y ACUMULADOS

RECURRENTES: PARTIDOS
ACCIÓN NACIONAL, DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA,
MOVIMIENTO CIUDADANO,
SOCIALDEMÓCRATA DE
MORELOS Y DEL TRABAJO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL¹

TERCEROS INTERESADOS:
TELEVISIÓN AZTECA, SOCIEDAD
ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE
Y OTROS.

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: SALVADOR
ANDRÉS GONZÁLEZ BARCENA Y
PEDRO ANTONIO PADILLA
MARTÍNEZ

Ciudad de México, tres de junio de dos mil veinte².

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **confirma** el acuerdo INE/CG90/2020 emitido por el CGINE el quince de mayo por el que, *Ad Cautelam*, se modifican los modelos de distribución y las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos nacionales y locales, durante el periodo

¹ En adelante, CGINE.

² En adelante, todas las fechas se refieren al presente año.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

ordinario correspondiente al primer semestre de dos mil veinte, el criterio de asignación de tiempo en radio y televisión a las autoridades electorales para el segundo trimestre de dos mil veinte, mediante la aplicación de criterios específicos de distribución³, con motivo del Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de uso comercial de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, emitido por el Ejecutivo Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de abril de dos mil veinte⁴.

ANTECEDENTES

1. Decreto del Ejecutivo Federal. El veintitrés de abril, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto impugnado, con entrada en vigor el quince de mayo siguiente, en el que se establece que, en periodo ordinario, se reducen los tiempos fiscales a los concesionarios de radio y televisión.

2. Impugnación del Decreto. El veintiocho y veintinueve de abril, el Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, respectivamente, presentaron sendas demandas de juicio electoral ante la Sala Superior, para controvertir el referido Decreto.

3. Resolución. En sesión pública virtual de trece de mayo de dos mil veinte, esta Sala resolvió los juicios electorales SUP-JE-28/2020 y SUP-JE-29/2020, en los que determinó su

³ En adelante, el Acuerdo impugnado.

⁴ En lo sucesivo, el Decreto impugnado.



desechamiento, al considerar que al momento de la impugnación, la controversia planteada no incidía en la materia electoral.

4. Acuerdo del CGINE. El quince de mayo, en sesión extraordinaria, el CGINE aprobó el Acuerdo impugnado, con motivo del citado Decreto.

5. Recursos de apelación. El diecinueve, veinte y veintiuno de mayo, los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano, Socialdemócrata de Morelos y del Trabajo presentaron, ante la autoridad responsable, sendos recursos de apelación para controvertir el aludido Acuerdo.

6. Turno. El veintidós, veintiséis y veintisiete de mayo, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó integrar los expedientes SUP-RAP-22/2020, SUP-RAP-23/2020, SUP-RAP-24/2020, SUP-RAP-25/2020 y SUP-RAP-26/2020, registrarlos y turnarlos a la ponencia a su cargo para los efectos precisados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

7. Radicación, admisión y cierre. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó los expedientes en la ponencia a su cargo, admitió a trámite los medios de impugnación y declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia

La Sala Superior es competente para conocer y resolver los recursos de apelación, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 94, párrafo primero; 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; 4; 12; 13; 40, párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, porque se trata de recursos de apelación promovidos para controvertir un acuerdo del CGINE, órgano central del INE.

2. Posibilidad de resolver el asunto en sesión no presencial

Los recursos de apelación pueden ser resueltos en sesión no presencial, conforme a lo dispuesto en los Acuerdos Generales 2/2020 y 4/2020 de esta Sala Superior, en los que se estableció la posibilidad de resolver en sesiones no presenciales los medios de impugnación que se consideren urgentes y puedan generar un daño irreparable.

Se considera que en el caso se actualizan esos supuestos porque el Acuerdo impugnado se relaciona con la modificación de las pautas de radio y televisión **para el período ordinario que actualmente transcurre**, con motivo del Decreto Presidencial, que reduce los Tiempos Fiscales para dicho período y a decir de los apelantes, viola las garantías institucionales de los partidos



políticos al reducirles el tiempo en radio y televisión, al provocar que se dejen de transmitir sus mensajes y propuestas a la ciudadanía.

Por ello, como la materia de controversia está vinculada con el efectivo acceso a las prerrogativas en materia de acceso a radio y televisión, que reconoce el artículo 41 constitucional a los partidos políticos, **en el período ordinario que transcurre actualmente**, es posible resolver el asunto en sesión no presencial, pues resulta necesario que esta Sala Superior emita una determinación respecto a los planteamientos de los recurrentes, a efecto de otorgar seguridad y certeza jurídica, sobre la transmisión del pautado en materia electoral y así impedir la posible irreparabilidad de las actuaciones que se pudieran desarrollar, derivado de la disminución de promocionales asignados a los partidos y el impacto que produciría en el cumplimiento de los fines constitucionales que les han sido asignados de manera permanente.

3. Acumulación

En virtud de que entre los expedientes registrados hay conexidad, a efecto de facilitar su pronta y expedita resolución, ha lugar a decretar su acumulación⁵.

Lo anterior, en virtud de que las apelaciones son promovidas por diversos partidos políticos y controvierten el mismo acto emitido

⁵ Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

por idéntico órgano del Instituto Nacional Electoral, se refieren a un mismo motivo de impugnación y en ellos se exponen similares conceptos de agravio.

En consecuencia, los expedientes **SUP-RAP-23/2020**, **SUP-RAP-24/2020**, **SUP-RAP-25/2020** y **SUP-RAP-26/2020** se deben acumular al diverso **SUP-RAP-22/2020**, por ser éste el primero que se recibió en esta Sala Superior.

Por tanto, se deberá glosar la certificación de los puntos resolutivos de la sentencia a los expedientes acumulados.

4. Requisitos de procedibilidad

Los recursos de apelación cumplen con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1; 42, párrafo 1 y 45, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, de conformidad con lo siguiente:

a) Forma. Las demandas de los recursos de apelación cumplen los requisitos formales, ya que todos los institutos políticos presentaron las demandas ante la autoridad responsable, en ellas consta el nombre y firma autógrafa de quienes promueven en su representación, se señala el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tales efectos, se identifica el acto impugnado y se mencionan los hechos y motivos de inconformidad que, a su juicio, les causan los actos reclamados.

b) Oportunidad.



Los medios de impugnación fueron presentados dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, de la Ley de Medios, como a continuación se señala:

El acuerdo controvertido, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se aprobó el viernes quince de mayo de dos mil veinte. Por tanto, el plazo para controvertirlo transcurrió del lunes dieciocho al jueves veintiuno de mayo del presente año.

Lo anterior, sin contar el sábado dieciséis ni domingo diecisiete de mayo, por ser días inhábiles, pues la materia de impugnación no incide en algún proceso electoral, de conformidad con el artículo 7, apartado 2, de la Ley de Medios.

Por tanto, como los escritos de demanda fueron presentados, respectivamente, los días diecinueve, veinte y veintiuno de mayo, es claro que su presentación fue oportuna.

Resulta necesario precisar que al otorgarle la autoridad responsable al Acuerdo impugnado el carácter de *ad cautelam*, derivado de la impugnación que presentó ante la Suprema Corte de Justicia, a través de la controversia constitucional 73/2020, en la que reclama el referido Decreto Presidencial en el que se funda el acuerdo impugnado (la cual fue admitida mediante proveído de pasado once de mayo) en consecuencia, si eventualmente se declarara la inconstitucionalidad de este último, ello provocaría la revocación del mencionado Acuerdo.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

c) Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que las demandas del recurso de apelación fueron interpuestas por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo, por conducto de sus representantes propietarios acreditados ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Asimismo, el Partido Socialdemócrata de Morelos, en su carácter de partido político local, presentó la demanda mediante su representante suplente ante el Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

d) Interés jurídico. Los promoventes cuentan con interés jurídico para promover los medios de impugnación, toda vez que aducen que el acuerdo impugnado, que modifica las pautas con motivo del Decreto Presidencial, por el que se determinó la reducción de los tiempos fiscales, vulnera su derecho al uso permanente de comunicación social para poder informar sus mensajes y propuestas a la ciudadanía.

Por ello, con independencia de que les asista la razón en cuanto al fondo de la litis planteada, se tiene por satisfecho el requisito relativo al interés jurídico.

e) Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la Ley de Medios no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado de manera previa al recurso de apelación.



5. Terceros interesados.

5.1. Cámara Nacional de la Radio y Televisión⁶.

No ha lugar a tener como tercera interesada a la CIRT en los recursos de apelación SUP-RAP-22/2020, SUP-RAP-23/2020, SUP-RAP-24/2020, en virtud de que los escritos respectivos no fueron presentados de manera oportuna.

En lo que respecta al recurso de apelación **SUP-RAP-22/2020**, la cédula de notificación fue fijada en estrados el diecinueve de mayo del año en curso a las doce horas, momento a partir del cual inicio el plazo de las setenta y dos horas en las que los terceros interesados podían comparecer, misma que fue retirada el veintidós siguiente a las doce horas.

En consecuencia, si el escrito presentado por la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión fue presentado ante la autoridad responsable el veintiséis de mayo a las nueve horas con cincuenta y cuatro minutos, es inconcuso que se encuentra fuera del referido plazo legal.

Asimismo, en el recurso de apelación **SUP-RAP-23/2020**, la cédula de notificación se fijó en estrados el diecinueve de mayo del año en curso a las diecinueve horas, momento a partir del cual inicio el plazo de las setenta y dos horas en las que los terceros interesados podían comparecer, misma que fue retirada el veintidós siguiente a las diecinueve horas.

⁶ En lo sucesivo CIRT.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

En consecuencia, si el escrito de la CIRT se presentó ante la responsable el veintiséis de mayo a las nueve horas con cincuenta y cuatro minutos, es inconcuso que se encuentra fuera del mencionado plazo legal.

De igual forma, en el recurso de apelación **SUP-RAP-24/2020**, la cédula de notificación fue fijada en los estrados el veinte de mayo del año en curso a las diecinueve horas, momento a partir del cual inicio el plazo de las setenta y dos horas en las que los terceros interesados podían comparecer, misma que fue retirada el veinticinco siguiente a las diecinueve horas.

Por consiguiente, si el escrito de la CIRT se presentó ante la responsable el veintiséis de mayo a las nueve horas con cincuenta y cuatro minutos, es inconcuso que se encuentra fuera del plazo legal.

5.2. Televisión del Valle de México, S.A.P.I de C.V. y Televisión Azteca S.A. de C.V.⁷

Los escritos de comparecencia como terceros interesados presentados por Televisión del Valle en el recurso de apelación SUP-RAP-22/2020 y TV Azteca en los SUP-RAP-23/2020, SUP-RAP-24/2020, SUP-RAP-25/2020 y SUP-RAP-26/2020, cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 17, párrafo 4 de la Ley de Medios.

a) Forma

Fueron presentados ante la Oficialía de Partes Común del Instituto

⁷ En adelante, TV del Valle y TV Azteca, respectivamente.



Nacional Electoral, se hacen constar nombres y firmas autógrafas de los comparecientes, y señalan las razones del interés opuesto al de los recurrentes en que se fundan, así como su pretensión concreta e indican domicilio para oír y recibir notificaciones.

b) Oportunidad

Como ya se expuso, en el **SUP-RAP-22/2020** el plazo legal de setenta y dos horas feneció el veintidós de mayo a las doce horas, por lo que si el escrito de Televisora del Valle se presentó ante la autoridad responsable el veintidós de mayo a las once horas con treinta y cinco minutos, es inconcuso que resulta oportuno.

Asimismo, en el **SUP-RAP-23/2020** el plazo legal de setenta y dos horas feneció el veintidós siguiente a las diecinueve horas, por lo que si el escrito de TV Azteca fue presentado ante la autoridad responsable el veintidós de mayo a las once horas con treinta y cinco minutos, es claro que resulta oportuno.

En lo que respecta al **SUP-RAP-24/2020**, el plazo legal de setenta y dos horas feneció el veinticinco de mayo a las diecinueve horas, por lo que si el escrito de TV Azteca se presentó ante la autoridad responsable el veinticinco de mayo a las doce horas con tres minutos, resulta oportuno.

Por cuanto hace al **SUP-RAP-25/2020**, la cédula de notificación fue fijada en los estrados el veintiuno de mayo a las diecinueve horas, momento a partir del cual inicio el plazo de las setenta y dos horas en las que los terceros interesados podían comparecer, misma que fue retirada el veintiséis siguiente a las diecinueve

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

horas, por consiguiente, si el escrito de TV Azteca se presentó ante la autoridad responsable, el veintiséis de mayo a las once horas con cuarenta y dos minutos, es inconcuso que resulta oportuno.

Por último, en el **SUP-RAP-26/2020** la cédula de notificación fue fijada en los estrados el veintiuno de mayo a las diecinueve horas, momento a partir del cual inicio el plazo de las setenta y dos horas en las que los terceros interesados podían comparecer, misma que fue retirada el veintiséis siguiente a las diecinueve horas, por lo que si el escrito de TV Azteca se presentó ante la autoridad responsable, el veintiséis de mayo a las once horas con cuarenta y tres minutos, resulta clara su presentación oportuna.

c) Legitimación

Se reconoce legitimación a los comparecientes para presentar su escrito como terceros interesados en los presentes recursos, con fundamento en el artículo 12, párrafo 1, inciso c) de la Ley de Medios, al contar con un interés opuesto al de los apelantes.

d) Interés jurídico

Los comparecientes cuentan con un interés incompatible con el de la parte recurrente, porque pretenden que subsista el acuerdo impugnado, al argumentar que son concesionarias de televisión que se verán beneficiadas con la reducción de los tiempos fiscales, por lo que de subsistir la pretensión de los apelantes, se verán afectados sus derechos de certeza jurídica y legalidad.



6. Estudio de fondo

6.1. Delimitación de la controversia

El estudio de los agravios se realizará de manera conjunta en tres apartados.

En el primero, por su estrecha relación, se analizarán los agravios dirigidos a cuestionar el Acuerdo impugnado, en los que aducen la supuesta violación al modelo de comunicación política y a la equidad, así como la posible afectación a la libertad de expresión y al derecho a la información. También lo relativo a la afectación a la autonomía y competencia del Instituto Nacional Electoral; mismos que resultan infundados.

Posteriormente, se estudiarán los restantes agravios relacionados con los vicios propios del Decreto Presidencial, es decir, su indebida motivación y la posible violación a los principios de certeza y legalidad; los cuales resultan ineficaces en atención a lo resuelto por esta Sala Superior en el SUP-JE-28/2020.

Por último, se atenderán los agravios relativos al Acuerdo impugnado, por cuanto hace a la distribución de los tiempos ordinarios en radio y televisión a los partidos y su relación con las franjas horarias, los cuales resultan infundados.

La controversia se origina a partir del Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica, publicado el veintitrés de abril de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación.

En dicho acuerdo se estableció una modificación de naturaleza fiscal en la manera en que los concesionarios de radio y televisión deben pagar el impuesto previsto en el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho.

La aludida modificación se ciñó exclusivamente al periodo ordinario, no electoral, es decir, al que no transcurre desde el inicio de las precampañas y hasta la jornada electoral. La distribución quedó de la siguiente manera:

	Esquema previo al Decreto impugnado		Esquema del Decreto impugnado	
	Radio	Televisión	Radio	Televisión
Tiempo del Estado	30 minutos diarios	30 minutos diarios	30 minutos diarios	30 minutos diarios
Tiempo Fiscal	35 minutos diarios	18 minutos diarios	21 minutos diarios	11 minutos diarios
Tiempos totales	65 minutos diarios	48 minutos diarios	51 minutos diarios	41 minutos diarios
12% ordinario	7 minutos 48 segundos diarios	5 minutos 45 segundos diarios	6 minutos 7 segundos Diarios (-1 minuto 46)	4 minutos 55 segundos Diarios (-50)



			segundos Diarios)	segundos Diarios)
--	--	--	------------------------------	------------------------------

El referido Decreto estableció que entraría en vigor el quince de mayo del año en curso, por lo que el CGINE emitió el acuerdo por el que se modifican *ad cautelam* las pautas para la transmisión en radio y televisión correspondiente al primer semestre de dos mil veinte, el cual es impugnado mediante los recursos de apelación que ahora se resuelven.

La pretensión de los apelantes es que se revoque el Decreto que establece la reducción de Tiempos Fiscales en radio y televisión para período ordinario electoral, al ser contrario a la Norma Fundamental y, en consecuencia, se deje sin efectos el acuerdo impugnado del Instituto Nacional Electoral.

Su causa de pedir la sustentan esencialmente en las siguientes premisas:

1) Contravención al modelo constitucional de comunicación política.

Al respecto, manifiestan que la disminución del tiempo en radio y televisión a que tienen derecho vulnera el modelo constitucional de comunicación política porque incide en una garantía institucional de los partidos políticos y reduce la oportunidad de informar a la ciudadanía sobre su plataforma y propuestas.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

Exponen que la finalidad de la reforma constitucional en materia de comunicación política de dos mil siete fue evitar que el poder económico tuviera incidencia en la contienda al prohibir a los partidos políticos la contratación de tiempo en radio y televisión y garantizar su acceso mediante el tiempo del Estado en esos medios de comunicación, por lo que la referida reducción contraviene dicha finalidad y genera una afectación a la equidad en la contienda.

Consideran que los partidos políticos con mayores recursos tendrán una mejor oportunidad de posicionarse frente a la ciudadanía que aquellos institutos políticos emergentes o con menores recursos.

2) Indebida motivación y violación a los principios de certeza y legalidad.

Sobre el particular, consideran que el Decreto presidencial se encuentra indebidamente motivado, ya que las razones que se expresan para sustentar su emisión son insuficientes para disminuir el tiempo en radio y televisión a que tienen derecho los partidos políticos, pues no existe una subutilización de ellos ni fueron destinados para un fin distinto al establecido en la ley.

Por otro lado, aducen que vulnera los principios de certeza y legalidad, así como los subprincipios de reserva de ley y subordinación jerárquica, porque es un acto unilateral y arbitrario en el que se establece una reducción de la tasa impositiva sin



tener facultades para ello, pues dichas modificaciones solo pueden provenir de una ley, no de un decreto.

3) Invasión de competencia del INE y afectación a su autonomía.

Consideran que el Presidente de la República carece de competencia para reducir la tasa impositiva a los concesionarios de radio y televisión, pues ello tiene como consecuencia la disminución del tiempo de los partidos políticos en esos medios de comunicación.

Exponen que la administración del tiempo en radio y televisión para los partidos políticos corresponde exclusivamente al Instituto Nacional Electoral, por lo que el Ejecutivo no puede incidir en este tema con el pretexto del cobro de impuestos, ya que ello vulnera la autonomía del órgano administrativo electoral nacional.

4) Afectación al derecho a la información y a la libertad de expresión.

Los partidos consideran que al disminuir la exposición de los partidos políticos en los medios de comunicación se vulnera el ejercicio de su libertad de expresión y el derecho de la ciudadanía a estar informada sobre las propuestas de los distintos actores políticos, de modo que exista un voto informado.

5) Indebida distribución de tiempos.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

Finalmente se aduce que existe una violación de la distribución de los mencionados tiempos en radio y televisión, debido a que el INE no atendió los horarios de mayor audiencia, en atención a las diversas franjas horarias vigentes en el país.

6.2. Metodología de estudio

El estudio de los agravios se realizará de manera conjunta en dos apartados. En el primero, por su estrecha relación, se analizarán la supuesta violación al modelo de comunicación política y a la equidad, así como la posible afectación a la libertad de expresión y al derecho a la información. También lo relativo a la afectación a la autonomía y competencia del Instituto Nacional Electoral.

Posteriormente, se estudiarán los restantes agravios relacionados con los vicios propios del referido Decreto, es decir, su indebida motivación y la posible violación a los principios de certeza y legalidad.

Sin que tal situación le genere agravio al promovente porque no es la forma como los agravios se estudian lo que puede originar un perjuicio a los inconformes, ya que lo trascendente es que todos los motivos de inconformidad sean analizados⁸.

⁸ Jurisprudencia de la Sala Superior 4/2000: *AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN*, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



6.3. Agravios relacionados con la violación al modelo de comunicación política, la equidad y la libertad de expresión e información

Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera que son **infundados** los agravios aducidos por los apelantes, en virtud de que el Acuerdo impugnado fue emitido conforme con el modelo de comunicación política diseñado por el constituyente para la materia electoral, en específico, el esquema de distribución del doce por ciento del tiempo total que disponga el Estado en radio y televisión conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad, que le corresponde administrar al INE en período ordinario, conforme con lo previsto en el artículo 41, base III, apartado A, inciso g), de la Constitución General de la República.

Consideraciones que sustentan la decisión

Marco de la reforma en materia de comunicación política de dos mil siete.

El Poder Revisor Permanente de la Constitución, en términos de la reforma constitucional de dos mil siete, en materia político-electoral, estableció las bases constitucionales de un nuevo modelo de comunicación política en radio y la televisión, que tuvo como objetivo crear una nueva relación entre los partidos políticos, la sociedad y los medios de comunicación.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

Conforme con ese modelo, se previó la prerrogativa constitucional de los partidos políticos al uso, de manera permanente, de los aludidos medios de comunicación social, en el tiempo que corresponde al Estado, facultando al entonces Instituto Federal Electoral para ejercer funciones de autoridad única, para la administración de ese tiempo.

Al respecto, el Poder Revisor de la Constitución consideró pertinente incluir, en el nuevo modelo de comunicación social, como único medio de acceso de los partidos políticos a la radio y televisión, el tiempo que corresponde al Estado en materia electoral, **estableciendo durante los procesos electorales un régimen especial**; asimismo, previó la prohibición a las personas físicas y morales para contratar o adquirir tiempo en radio y televisión, a fin de difundir propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

De esta forma, se establecieron seis bases, en el artículo 41 constitucional, en las que se regularon los principios a los que se deben ajustar las elecciones libres, auténticas y periódicas en el país, así como la distribución de tiempo en radio y televisión en materia político-electoral.

En estas bases, se estableció que los partidos políticos nacionales tienen derecho al uso, de manera permanente, de los medios de comunicación social y que el entonces Instituto Federal Electoral sería autoridad única para la administración del tiempo que



corresponde al Estado en radio y televisión, destinado para sus propios fines y para la de los partidos políticos.

También se dispuso que ese tiempo se distribuirá en determinados horarios de transmisión, en las proporciones que señalan las normas mencionadas.

En cuanto al tiempo que debe administrar la autoridad electoral nacional, se estableció que, **durante el desarrollo de los procesos electorales, desde el inicio del periodo de precampaña hasta la conclusión de la jornada electoral respectiva, es de cuarenta y ocho minutos diarios, en cada estación de radio y canal de televisión**, sin que exista posibilidad de que los partidos políticos contraten tiempo de transmisión en forma directa y tampoco por conducto de alguna otra persona.

En los periodos no electorales, se estableció que la autoridad electoral dispondría del doce por ciento del tiempo total del Estado en radio y televisión.

En esta transformación del modelo de comunicación política se pueden identificar los siguientes aspectos fundamentales.

1) Se prohibió a los partidos políticos contratar o adquirir tiempo, bajo cualquier modalidad, en radio y televisión.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

2) Se condicionó el acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión, exclusivamente por medio del tiempo de que el Estado dispone, conforme a lo previsto en la misma Constitución y en las leyes aplicables, tiempo para la materia electoral que debía ser administrado por el Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, como autoridad única para este fin.

3) Se previó que, durante los procesos electorales, a partir del inicio de las precampañas y hasta la jornada electoral, la autoridad administrativa electoral nacional tendría a su disposición cuarenta y ocho minutos diarios. En los periodos no electorales (ordinarios), se estableció que la autoridad electoral dispondría del doce por ciento del tiempo total del Estado en radio y televisión.

4) Determinó con precisión el tiempo, en radio y televisión, que queda a disposición del mencionado Instituto Electoral, para sus propios fines y para hacer efectivo el ejercicio de los derechos que la misma Constitución y las leyes aplicables otorgan a los partidos políticos.

5) Estableció las reglas aplicables para el uso del tiempo del Estado en radio y televisión, por las autoridades electorales de las entidades federativas, así como por los partidos políticos, durante las campañas electorales locales.

6) Se previó el deber de suspender la transmisión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y



hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, previendo las excepciones específicas y de forma limitativa a tal regla.

Reforma constitucional en materia político-electoral dos mil catorce

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diez de febrero de dos mil catorce, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de modificar sustancialmente las reglas electorales.

Entre los aspectos más relevantes de la reforma destaca la sustitución del Instituto Federal Electoral por el Instituto Nacional Electoral.

En materia de radio y televisión, el modelo de acceso a estos medios de comunicación social se preservó casi en su integridad, no obstante que se incluyó el derecho de acceso a estos medios para las candidaturas independientes.

En el inciso a), apartado A, de la Base III, del artículo 41 constitucional, se adicionó la previsión de que en el período de intercampaña, el cincuenta por ciento del tiempo en radio y televisión debía ser destinado a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo establecido en la ley.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

Por otra parte, la previsión de la modalidad del uso del tiempo en radio y televisión en periodos no electorales, prevista en el inciso g), del apartado A, Base III, del artículo 41 de la Constitución, se reservó a la ley.

Normativa secundaria.

En la normativa electoral secundaria, el legislador ordinario replicó las reglas ya establecidas a nivel constitucional y previó, en lo que interesa al asunto, lo siguiente:

En el artículo 165, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispuso que, dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto tendrá a su disposición cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

Previó, en el artículo 175, que para fines electorales en las entidades federativas cuya jornada comicial tenga lugar en mes o año distinto al que corresponda a los procesos electorales federales, el Instituto administrará los tiempos en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate. Los cuarenta y ocho minutos de que dispondrá el Instituto se utilizarán desde el inicio de la precampaña local hasta el término de la jornada electoral respectiva.



Estableció en el numeral 177, párrafo 1 que, con motivo de las campañas electorales locales en las entidades federativas no concurrentes con las federales, el INE asignará a los partidos políticos, a través de los OPLE, cuarenta y un minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión de cobertura en la entidad de que se trate; el tiempo restante quedará a disposición del propio Instituto o de otras autoridades electorales.

En el artículo 181, previó que fuera de los periodos de precampaña y campaña electorales federales, del tiempo a que se refiere el inciso g), del apartado A, Base III, del artículo 41 de la Constitución, los partidos políticos tienen derecho a que sea utilizado para la transmisión de mensajes con duración de treinta segundos, los cuales deben ser distribuidos en forma igualitaria.

En el artículo 183, se estableció que cuando a juicio del Instituto, el tiempo total en radio y televisión de que dispone sea insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante.

En el numeral 4 del citado artículo, previó que los concesionarios de radio y televisión no podrán alterar las pautas ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el Comité.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

Como se advierte de lo anterior, la administración del tiempo en radio y televisión por parte del Instituto Nacional Electoral se da en dos supuestos plenamente definidos.

1) Período de precampaña y hasta el día de la jornada electoral.

En este período, conforme con lo establecido en el artículo 41, Base III, apartado A, inciso a), de la Constitución General de la República, al INE le corresponde administrar un tiempo determinado en minutos: cuarenta y ocho minutos diarios⁹.

2) Período ordinario (no comprendido en el de precampaña, hasta jornada)

Este período se establece en el artículo 41, fracción III, apartado A, inciso g), constitucional, del que se advierte que fue voluntad del Constituyente **no establecer tiempos en radio y televisión**

⁹ Artículo 41. ...

...La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

...III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;



fijos, traducidos en minutos, sino un **porcentaje** equivalente hasta el doce por ciento del tiempo total que disponga el estado en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad.

La mitad de ese tiempo deberá ser distribuido entre los partidos políticos nacionales de manera igualitaria y el tiempo restante se usará para fines del propio INE o de otras autoridades electorales federales o locales.¹⁰

Interpretación de los tiempos en radio y televisión que corresponde administrar al INE en período ordinario.

Por tanto, en el presente caso, debe regir una interpretación gramatical, sistemática, funcional y teleológica de la regla expresa establecida por el constituyente que concede sólo un porcentaje de doce puntos del tiempo total del que disponga el Estado en radio y televisión para el período ordinario a efecto de que sea administrado por el INE y se les otorgue a los partidos políticos la mitad, de manera igualitaria.

¹⁰ Artículo 41, ...base III, apartado A.

...g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

Lo anterior, ya que esta Sala Superior ha reconocido que la Constitución tiene un nivel bidimensional, en virtud de que no solo tiene principios, sino también reglas. Esta es una distinción estándar en la teoría jurídica, en autores como Dworkin¹¹ o Robert Alexy¹².

Así, Alexy entiende que las reglas son mandatos definitivos, mientras que los principios son mandatos de optimización. De modo que las primeras son cumplidas o no de manera absoluta y los segundos pueden cumplirse de forma gradual.

Aceptando la distinción entre reglas y principios, si se actualizan las condiciones de aplicación de una regla o sus hechos operativos se sigue una conclusión o resultado, sin embargo, si surge una excepción, la regla será derrotada y la conclusión no se producirá, es decir, una circunstancia que no es parte de la condición que, en palabras de Hart, se produce por la “ignorancia de los hechos” que tienen los operadores jurídicos¹³.

En este sentido, del artículo 41, base III, apartado A, inciso g), de la Constitución General de la República se advierte la regla expresa de establecer, para el período ordinario, hasta el doce por ciento del tiempo total que disponga el Estado en radio y televisión a efecto de que sea administrado por el INE y los apelantes

¹¹ Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1978, pág. 23.

¹² Alexy, Robert (2007): *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

¹³ Hart, L. A (2012): *The Concept of Law*. Oxford University, 3th edition.



pretenden vencer esa regla para establecer que dicho porcentaje se debe establecer en minutos y que estos equivalen a los existentes al momento en que se aprobó la reforma constitucional de dos mil siete.

En este sentido, no les asiste razón en su pretensión porque si bien las reglas pueden ser desplazadas por situaciones contingentes, en el presente caso, no existen razones de peso que permitan concluir que el referido porcentaje establecido para el período ordinario, deba interpretarse como minutos.

Esto es, en el presente asunto, al cumplirse las condiciones de aplicación de la regla se debe seguir su consecuencia normativa: que el INE sólo puede administrar en período ordinario hasta el doce por ciento.

Lo anterior, en atención a que el propio sistema establecido por el Constituyente en la reforma político-electoral de dos mil siete, como ya quedó referido en párrafos previos, diferencia expresamente dos hipótesis de distribución de los tiempos en radio y televisión:

- a) La correspondiente al período comprendido desde el inicio de las precampañas, hasta la jornada electoral, prevista en el inciso a), apartado A, base III, del artículo 41 de la Constitución General de la República.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

- b) La correspondiente al período que no se encuentra comprendido en la hipótesis que precede y que en la práctica se denomina *ordinario* prevista en el inciso g), apartado A, base III, del artículo 41 de la Constitución General de la República.

Para cada una de esas hipótesis estableció bases, también expresamente diferenciadas, para determinar la cantidad de tiempo en radio y televisión que debe administrar el INE.

- a) Para el período comprendido desde el inicio de las precampañas, hasta la jornada electoral, previó una cantidad fija: cuarenta y ocho minutos.
- b) Para el período ordinario previó expresamente un porcentaje del tiempo total que disponga el Estado en radio y televisión conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad: hasta el doce por ciento.

En este sentido resulta evidente que la teleología perseguida por el Poder Constituyente para darle funcionalidad al sistema de distribución de tiempos en radio y televisión para período ordinario fue precisamente no establecer una equivalencia mínima o máxima en minutos, como pretenden hacerlo valer los apelantes, sino que ello fuera producto del cálculo derivado del tiempo total del que dispusiera el Estado en radio y televisión, al momento de realizarse la distribución correspondiente, lo cual puede sufrir



variaciones a la alza o a la baja dependiendo, precisamente, del esquema integral de los tiempos totales que tenga el Estado.

De ahí que el hecho de que ese porcentaje tuviera al momento de la reforma un equivalente a minutos, ello no quiere decir que fuera voluntad del Constituyente que la traducción en minutos de ese tanto por ciento quedara incólume desde el momento de la reforma.

Sin que existan elementos adicionales aportados por los apelantes que lleven a esta Sala Superior a realizar un juicio contrario.

De ser esa su intención, hubiera fijado un tiempo determinado en minutos tal y como sí lo estableció para el período de precampaña hasta la jornada en los procesos electorales, por el contrario, incorporó la frase introductoria del inciso g) “con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base”, por lo tanto, significa que los incisos a) y g) no parten de la misma premisa y deben interpretarse diferenciadamente.

En consecuencia, acoger las pretensiones de los recurrentes derivaría en una mutación constitucional del mandato establecido en el artículo 41, base III, apartado A, inciso g) de la Carta Magna, tergiversando la intención del Constituyente.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

Lo cual no es permisible en un Estado de derecho en el que deben regir normas jurídicas claras, precisas, objetivamente aplicables y ejecutables.

Sobre todo, si se toma en consideración que tanto en el inciso a) como en el g), fueron objeto de reforma en dos mil siete y dos mil catorce y el Constituyente determinó dar un trato diferenciado los períodos ordinario y electoral, reservando un tiempo determinado en minutos para el relativo al inicio de las precampañas, hasta la jornada electoral y en porcentaje al correspondiente al ordinario.

En el ejercicio del derecho al voto, la claridad y previsibilidad de las reglas es un factor fundamental para el sistema jurídico de acceso al poder que establece la Constitución.

Si las normas no se cumplen, se genera una inestabilidad en un Estado de derecho, pero si el incumplimiento o la modificación de las normas fundamentales se da por quien debería garantizarla, la inestabilidad es más grave. Ello genera una falta de certeza en todo el sistema, ya que ni la ciudadanía ni las autoridades pueden predecir en próximas ocasiones si el juez cumplirá la regla o la modificará de acuerdo con parámetros coyunturales.

En el orden constitucional electoral, los tribunales de cierre u órganos terminales, como lo es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tienen la responsabilidad, no solo de maximizar los derechos humanos de carácter político-electoral, sino también la de preservar otros principios o valores del sistema



electoral en sentido amplio, que incluye el sistema de partidos políticos, haciendo una interpretación sistemática y correlativa de las normas aplicables, sin privilegiar la aplicación o el desplazamiento de unas a costa de otras.

Lo anterior mediante el estudio, caso por caso, de las posibles incidencias que tengan los actos de autoridad en relación con la materia electoral, como sucede en el presente asunto, donde esta Sala Superior debe realizar el análisis integral del impacto que genera el Acuerdo impugnado a través de la modificación de los tiempos fiscales en radio y televisión que corresponden al período ordinario derivado de la emisión del Decreto Presidencial en comento, **aterrizado este último de manera concreta ya a la luz de un acto de aplicación.**

Lo cual es acorde con lo sustentado expresamente en el SUP-JE-28/2020 y su acumulado, en el que se impugnó en abstracto el referido Decreto Presidencial, en el sentido de que

“94. Sin embargo, la emisión del Decreto que controvierten los promoventes, en estos momentos, no tiene incidencia en los tiempos originalmente pautados por la autoridad electoral, ni trasciende a alguno de los principios constitucionales que rigen el sistema nacional electoral, como es la facultad constitucional del Instituto Nacional Electoral para administrar los tiempos que, en la materia, correspondan al Estado en radio y televisión.

95 Es así pues, el Decreto cuestionado no refiere, dispone, ni modifica la forma en la cual el Instituto Nacional Electoral deberá de asignar el tiempo que corresponda a los partidos políticos durante los periodos en los que no se desarrolle un proceso electoral, dispuestos en el artículo 41 constitucional, ni disminuye los tiempos que actualmente tienen reconocidos los partidos

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

políticos definidos por el Comité de Radio y Televisión del señalado Instituto en noviembre de dos mil diecinueve.

96 En este sentido, el hecho de que en el Decreto el Ejecutivo haya determinado reducir los minutos con los que las concesionarias deben acreditar el pago de la contribución, y que ello pueda incidir en los tiempos que correspondan a los entes del Estado dispuestos en el esquema legal no implica, por sí mismo, el que se genere una incidencia directa en la materia electoral”.

En ese sentido, en el presente asunto es menester realizar el análisis relativo a la incidencia que podría tener en la materia electoral el Acuerdo impugnado a través de la modificación de los tiempos fiscales en radio y televisión que corresponden al período ordinario, en lo relativo a la regla constitucional del parámetro de hasta el doce por ciento del tiempo total del que disponga el Estado en radio y televisión.

Alcances del acuerdo impugnado.

Con el objeto de delimitar si el Acuerdo impugnado tergiversa o no el esquema fijado por el Constituyente, traducido en un porcentaje en relación con el “tiempo total del que disponga el Estado en radio y televisión” para el período ordinario, resulta necesario precisar el papel que tienen los tiempos fiscales, cuya reducción es la materia de las impugnaciones, dentro del referido concepto.

Tiempos oficiales del Estado.

A efecto de comprender los alcances de ese elemento, resulta necesario precisar que dentro de la noción de “tiempo total del



que disponga el Estado, se comprenden los tiempos oficiales en radio y televisión mismos que se dividen en dos subespecies:

1) Tiempos del Estado.

2) Tiempos Fiscales.

La regulación de los Tiempos del Estado tiene origen en la Ley Federal de Radio y Televisión publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de enero de mil novecientos sesenta¹⁴, que establecía que el ejecutivo federal por conducto de las secretarías y departamentos de estado, gobiernos estatales y organismos públicos debían promover la transmisión de programas de divulgación con fines de orientación social, cultural y cívica.

Para ello, las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de treinta minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social¹⁵.

¹⁴ En adelante LFRT.

¹⁵ Artículo 6 LFRT. - En relación con el artículo anterior, el ejecutivo federal por conducto de las secretarías y departamentos de estado, los gobiernos de los estados, los ayuntamientos y los organismos públicos, promoverán la transmisión de programas de divulgación con fines de orientación social, cultural y cívica.

Artículo 59 LFRT. - Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración hasta de 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El ejecutivo federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

La LFRT quedó abrogada a los treinta días naturales siguientes a la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto por el que se Expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión; de conformidad con el primero y segundo transitorios del Decreto. Sin embargo, los treinta minutos del tiempo de Estado fueron recogidos en el artículo 251 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión¹⁶.

Por su parte, los Tiempos Fiscales tienen su origen en el Impuesto sobre Servicios Expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que Intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación; se contiene en el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho.

El impuesto corresponde al veinticinco por ciento del importe total de los pagos efectuados por los servicios prestados por empresas que funcionan al amparo de concesiones federales para el uso de bienes de dominio directo de la nación, cuando la actividad del

¹⁶ Artículo 251 LFTR: Los concesionarios de uso comercial, público y social que presten el servicio de radiodifusión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias en cada estación y por cada canal de programación, con una duración de hasta treinta minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de interés social. los tiempos de transmisión serán administrados por la secretaría de gobernación, la que oirá previamente al concesionario y de acuerdo con ellos fijará los horarios a lo largo de sus horas de transmisión...;



concesionario se declara de interés público por la ley, sin embargo la reforma constitucional del dos mil trece se modificó la naturaleza jurídica de la radiodifusión al pasar de ser de interés público a ser un servicio público de interés general.

Con base en el origen legal del impuesto especial establecido por Ley en mil novecientos sesenta y ocho y las subsecuentes expresiones jurídicas, los tiempos fiscales han implicado un profundo cambio en el régimen jurídico de la radio y la televisión, en ese sentido la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones de dos mil trece, modificó la naturaleza jurídica de la radiodifusión, al pasar de ser de interés público a ser un servicio público de interés general¹⁷.

Marco normativo vigente.

¹⁷ Interés público

LFRT 1960

Artículo 4o. La radio y la televisión constituyen una actividad de interés público, por lo tanto, el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social.

Ley diversos impuestos 1968

Artículo noveno. Se establece un impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.

Servicio público de interés general

Artículo 6º, apartado b, fracción III, de la Constitución

III. La radiodifusión es un servicio público de interés general, por lo que el estado garantizará que sea prestado en condiciones de competencia y calidad...

LFTR

Artículo 2o. Las telecomunicaciones y la radiodifusión son servicios públicos de interés general. [...]

La doctrina ha distinguido entre estas figuras:

Interés público: conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado. El estado se limita a crear las condiciones propicias para que los particulares satisfagan una actividad para beneficio de la sociedad.

Servicio público: institución jurídica-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

Actualmente, la Ley General de Comunicación Social¹⁸ contiene el nuevo marco del que deriva el contenido de los tiempos oficiales en radio y televisión.

De conformidad con el artículo cuarto transitorio de la LGCS, todas las disposiciones que se contrapongan al Decreto de su publicación se entienden derogadas.

La LGCS, retoma la división de los tiempos oficiales en radio y televisión en Tiempos del Estado y Tiempos Fiscales¹⁹.

- 1) Los Tiempos del Estado, son transmisiones gratuitas diarias de los concesionarios de uso comercial, público y social que presten el servicio de radiodifusión en cada estación y por cada canal de programación, que se rigen por lo establecido en la ley federal de telecomunicaciones y radiodifusión, la cual establece que esos tiempos tienen duración de hasta treinta minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de interés social²⁰.

¹⁸ En lo sucesivo, LGCS.

¹⁹ Artículo 4 LGCS para los efectos de esta ley, se entenderá por:

...XVI. **Tiempos Oficiales:** comprende tanto los tiempos de estado como los tiempos fiscales en radio y televisión.

²⁰ Artículo 4 LGCS para los efectos de esta ley, se entenderá por:

...Fracción XIV. **Tiempos de estado:** las transmisiones gratuitas diarias referidas en los artículos 251 y 252 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR);

Artículo 252 LFTR: La forma en que podrán dividirse esos treinta minutos será la siguiente: I. Quince minutos en formatos o segmentos de no menos de veinte segundos cada uno, y II. Quince minutos en formatos o segmentos no menores de cinco minutos cada uno.



- 2) Los Tiempos Fiscales, corresponden al pago en especie del impuesto federal sobre servicios expresamente declarados de interés público por la entonces ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación; a través de transmisiones gratuitas en radio y televisión²¹.

La LGCS establece que la distribución de los Tiempos Fiscales es a cargo de la Secretaría de Gobernación y se realiza conforme con la LFTR, así como el decreto del presupuesto de egresos de la federación del ejercicio fiscal correspondiente, con excepción de los tiempos oficiales que en distintos momentos corresponda administrar al INE conforme con lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes de la materia.

La distribución referida se establece de la siguiente manera:

- 1) Cuarenta por ciento - Ejecutivo Federal.
- 2) Treinta por ciento - Congreso de la Unión (quince por ciento a la Cámara de Senadores y quince por ciento a la Cámara de Diputados).

²¹ Artículo 4 LGCS para los efectos de esta ley, se entenderá por:

...Fracción XV. Tiempos fiscales: corresponden al pago en especie del impuesto federal sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación; a través de transmisiones gratuitas en radio y televisión, y

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

3) Diez por ciento – Poder Judicial de la Federación.

4) Veinte por ciento - Entes autónomos constitucionales.

La Secretaría de Gobernación es la encargada de dar seguimiento a la utilización de estos tiempos y para reasignarlos cuando no se usen con oportunidad o se subutilicen, conforme con las disposiciones generales que emita²².

Evolución específica de los Tiempos Fiscales.

Como ya se precisó, la contribución de la que derivan los Tiempos Fiscales tiene origen en mil novecientos sesenta y ocho el Impuesto sobre Servicios Expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que Intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación; se contiene en el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho.

²² Artículo 17, LGCS. La Secretaría de Gobernación administrará el uso de los tiempos de estado y de los tiempos fiscales, conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como por el decreto del presupuesto de egresos de la federación del ejercicio fiscal correspondiente, salvo en el caso de los tiempos oficiales que en distintos momentos corresponda administrar al Instituto Nacional Electoral, conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la legislación de la materia.

La distribución de los tiempos fiscales se realizará en la proporción siguiente:

I. Cuarenta por ciento al Poder Ejecutivo Federal;

II. Treinta por ciento al Poder Legislativo Federal, tiempos que se distribuirán en partes iguales a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores;

III. Diez por ciento al Poder Judicial Federal, y

IV. Veinte por ciento a los entes autónomos constitucionales.

La Secretaría de Gobernación dará seguimiento a la utilización de los tiempos fiscales. asimismo, estará facultada para reasignar estos tiempos cuando no hubieren sido utilizados con oportunidad o se encuentren subutilizados, de conformidad con las disposiciones generales que al efecto emita.

las reasignaciones se ajustarán a la proporción prevista en este artículo.



Ahora bien, en cuanto a la forma de pago, esa contribución ha sido objeto de modificación a través de tres decretos presidenciales, siendo el último de ellos el Decreto Presidencial impugnado.

Decreto Presidencial

El Decreto impugnado expresamente establece que tiene por objeto modificar la forma de pago de los Tiempos Fiscales en dos aspectos específicos:

- 1) La distribución que corresponde a los tres poderes de la unión y órganos autónomos, para lo cual considera que debe homologarse lo establecido en el diverso decreto del ejecutivo de diez de octubre de dos mil dos (emitido por el entonces presidente Vicente Fox Quezada y la Ley General de Comunicación Social, al establecer formas distintas para ello²³.
- 2) La reducción de la carga regulatoria y fiscal que el Estado ha impuesto a los concesionarios de radio y televisión, disminución que no resulta aplicable al período de inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral.

En relación con ese segundo aspecto se establecen dos esquemas para el pago de la contribución:

²³ Esquema que ya fue objeto de estudio en el marco normativo de esta sentencia.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

1) Para efecto de precampañas y hasta el día de la jornada (en cumplimiento al art. 41, base III, apartado A, inciso a) de la Constitución General de la República:

Radio	Televisión
Treinta y cinco minutos diarios.	Dieciocho minutos diarios.
Difusión de materiales grabados con duración de veinte-treinta segundos.	

2) Para efectos ordinarios (en el período no comprendido en el apartado anterior).

Radio	Televisión
Veintiún minutos diarios.	Once minutos diarios.
Difusión de materiales grabados con duración de veinte-treinta segundos.	

De lo esquematizado, contrario a lo aducido por los apelantes, se puede concluir que:

- 1) El Decreto resulta claro por cuanto a sus objetivos principales: homologar la distribución que corresponde a los tres Poderes de la Unión y órganos autónomos, a lo previsto en la Ley General de Comunicación Social²⁴ y reducir la carga regulatoria y fiscal impuesta por el Estado a los concesionarios de radio y televisión únicamente para el período ordinario.

²⁴ Esquema que ya fue objeto de estudio en el marco normativo de esta sentencia.



- 2) La reducción es en minutos de los tiempos fiscales para período ordinario, sin que se haga modificación alguna en lo expresamente reservado por el Constituyente para su administración por el INE en periodo ordinario: hasta el doce por ciento del tiempo total del que disponga el Estado conforme con las leyes y bajo cualquier modalidad.

En ese sentido, la incidencia del Decreto impugnado es sólo en lo que respecta a la forma de pago de tiempos fiscales en minutos del entonces Impuesto sobre Servicios Expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que Intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación de mil novecientos sesenta y ocho.

Acuerdo impugnado

Conforme con el Decreto Presidencial, el CGINE emitió el Acuerdo impugnado, derivado de que para calcular el doce por ciento que le corresponde administrar en período ordinario del tiempo total que disponga el Estado en radio y televisión conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad, los Tiempos Fiscales forman parte de ese esquema, lo cual se advierte del antecedente XXV y las consideraciones 10 y 13 y punto de acuerdo tercero.

Con base en ello, en el Acuerdo impugnado se estableció un apartado en el que se evidenciaron las implicaciones que tenía la reducción de los tiempos fiscales, en el caso, la administración de seis minutos siete segundos en cada estación de radio

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

concesionada comercial; cuatro minutos, cincuenta y cinco segundos en cada canal de televisión concesionado comercial, que implicaba que en los promocionales de duración de treinta segundos, previamente a la entrada en vigor del Decreto, se administraban quince impactos o promocionales en radio y once impactos en televisión, por lo que, con dicha reducción la disminución será en doce impactos en radio y nueve impactos en televisión, es decir existe un déficit de tres espacios en radio y dos en televisión diariamente, tanto para partidos como para autoridades, lo que implica generar un nuevo modelo para partidos políticos y uno nuevo de autoridades electorales.

En período ordinario total de promocionales en el periodo se divide a la mitad para partidos y la otra mitad para autoridades. Se calcula la bolsa total de promocionales a repartir entre estos dos actores multiplicando el número de impactos diarios por el número de días y la pauta que se modifica va del quince de mayo al treinta de junio de dos mil veinte, que equivale a cuarenta y siete días.

En ese sentido, los impactos diarios en radio comercial serían de quinientos sesenta y cuatro y en televisión comercial cuatrocientos veintitrés durante el período, lo cual da como resultado que exista en televisión un impacto sobrante, el cual se asigna a partidos políticos si ello permite que todos puedan obtener un promocional adicional. De lo contrario, se asigna a la bolsa total de autoridades electorales.

De lo anterior se advierte que la operación matemática para la distribución de tiempos en radio en televisión en período ordinario,



se ciñó estrictamente al tiempo total que dispone el Estado, lo cual implica que tome en consideración la reducción de tiempos fiscales prevista en el Decreto Presidencial; cantidad total que, debe precisarse, no es materia de controversia en el presente asunto.

En consecuencia, si el órgano encargado de administrar los tiempos del Estado en materia electoral en período ordinario, no cuenta con minutos específicos, sino con un porcentaje, **tampoco los partidos tienen un derecho adquirido en relación con tiempos delimitados en minutos**, sino tan sólo con el porcentaje específico que delimitó el propio Constituyente, en el caso, el cincuenta por ciento del multicitado doce por ciento, distribuido de forma igualitaria entre los partidos nacionales.

En ese sentido, si el Acuerdo impugnado para fijar la nueva distribución de tiempos en radio y televisión para los partidos políticos correspondientes al período ordinario, se sustentó en el Decreto Presidencial y este último sólo se limitó a establecer la forma de pago de los Tiempos Fiscales en minutos, sin modificar el doce por ciento del tiempo total que disponga el Estado en radio y televisión conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad, no existe el vicio de inconstitucionalidad que alegan los apelantes, puesto que se está cumpliendo con el esquema expresamente previsto por el Constituyente.

Por lo que no se puede alegar, por vía de consecuencia, que exista violación al modelo de comunicación política, la autonomía

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

del INE, al derecho a la libertad de expresión de los partidos, de información a los ciudadanos y del principio de equidad, si en el caso ha quedado demostrado que el Acuerdo impugnado se apega al esquema constitucional de distribución de tiempos en radio y televisión en período ordinario, establecido expresamente en el artículo 41, base III, apartado A, inciso g), de nuestra Carta Magna.

Tampoco se beneficia a los partidos con mayores porcentajes de votación y, por ende, mayores recursos, como lo afirman los recurrentes, ya que las reglas de distribución, que son las que generan un trato equitativo entre las fuerzas políticas, no fueron alteradas.

Ello no limita en modo alguno la manera en que las distintas opciones políticas pueden acercarse a la ciudadanía ni el derecho de esta a estar informada, pues las reglas de administración y distribución siguen siendo las mismas.

Por lo que entender la regla constitucional en términos porcentuales y no de minutos fijos, no va contra el modelo de comunicación política, porque no afecta la libertad de expresión ni la equidad durante los procesos electorales al garantizar conforme con esquema establecido expresamente por el Constituyente la presencia de los partidos políticos en los medios de comunicación durante período ordinario.



De ahí que los agravios objeto de estudio en este apartado deban desestimarse por infundados.

6.4. Indebida motivación del Decreto y violación a los principios de certeza y legalidad.

Tesis de la decisión.

Esta Sala Superior considera que los agravios son **ineficaces**, porque están relacionados con el análisis de la constitucionalidad de las atribuciones que en materia impositiva le corresponden al Poder Ejecutivo para dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, en específico, en lo que respecta a la forma de pago de los Tiempos Fiscales en período ordinario, realizando una confrontación de las mismas con el principio de legalidad tributaria; temática que no está comprendida dentro de la materia electoral y, por tanto, que no puede ser materia de estudio por esta Sala Superior, tal y como se determinó en el SUP-JE-28/2020.

Consideraciones que sustentan la decisión

Elementos que identifican una materia dentro del ámbito electoral

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido diversos parámetros a efecto de establecer si una norma se encuentra comprendida en el ámbito electoral:

1) De manera directa:

- Las reglas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales.
- Los principios para la elección de determinados servidores públicos.

2) De manera indirecta:

- Las reglas sobre distritación y redistribución.
- Las reglas sobre la creación de órganos administrativos para fines electorales.
- La regla sobre la organización de las elecciones.
- Las reglas sobre el financiamiento público.
- Las reglas sobre la comunicación social de los partidos políticos.



- Las reglas sobre los límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones en materia de financiamiento partidario.
- Las reglas sobre los delitos y faltas administrativas de carácter electoral y sus sanciones.
- La integración de órganos jurisdiccionales electorales, como lo es la elección de los magistrados que los integran²⁵.

Caso concreto.

El Decreto impugnado, en el apartado controvertido por los apelantes, establece la reducción de la carga regulatoria y fiscal que el estado ha impuesto a los concesionarios de radio y televisión, a través de los Tiempos Fiscales.

Como se precisó, la contribución de la que derivan los Tiempos Fiscales se denomina su origen en mil novecientos sesenta y ocho, en el Impuesto sobre Servicios Expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que Intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación; se

25 Elementos que derivan de los criterios del Pleno de la SCJN P. /J. 25/99 y P. XVI/2005: *ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO; NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL. PARA QUE PUEDAN CONSIDERARSE CON TAL CARÁCTER E IMPUGNARSE A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DEBEN REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS ELECTORALES PREVISTOS DIRECTAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL* y el sustentado en la acción de inconstitucionalidad 99/2016.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

contiene en el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho y cuenta con las siguientes características:

- Grava el importe total de los pagos efectuados por los servicios prestados por empresas que funcionan al amparo de concesiones federales para el uso de bienes de dominio directo de la nación, cuando la actividad del concesionario se declara de interés público por ley (donde hasta antes de la reforma del dos mil trece encuadraban los concesionarios de radio y televisión).
- Objeto: pagos del concesionario, pagos a las empresas que por arreglos del concesionario contraten los servicios y presten los complementarios, así como los pagos a cualquier empresa que intervenga entre quien cubra el costo del servicio y el concesionario.
- Sujetos: las personas que realizan los pagos referidos y las que reciben los pagos responden solidariamente del incumplimiento de las obligaciones establecidas en ley y deben recabar el impuesto a cargo de los sujetos.
- Base: monto total de los pagos en efectivo o especie que se hagan por los referidos conceptos.



- Tasa: veinticinco por ciento de la base.

Ahora bien, en cuanto a la forma de pago, esa contribución ha sido objeto de modificación a través de tres decretos presidenciales, lo cual se representa de manera esquemática:

Fecha de publicación	Uno de julio de mil novecientos sesenta y nueve.	Diez de octubre de dos mil dos.	Veintitrés de abril de dos mil veinte.
Titular del Ejecutivo Federal	Gustavo Díaz Ordaz.	Vicente Fox Quesada.	Andrés Manuel López Obrador
Forma de pago	Doce punto cinco por ciento del tiempo diario de transmisión.	Dieciocho minutos diarios en televisión. Treinta y cinco minutos diarios en radio.	En etapa de precampañas hasta jornada: Dieciocho minutos diarios en televisión. Treinta y cinco minutos diarios en radio. En el período restante (ordinario) once minutos diarios en televisión. Veintiún minutos diarios en radio.

Para fundamentar el cambio en la forma de pago de la contribución, el Decreto impugnado (así como el que le antecede de diez de octubre de dos mil dos), se sustentan esencialmente en la facultad que le confiere al Presidente de la República el artículo 39, fracción II, del Código Fiscal Federal.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

Dicho precepto tributario establece la atribución del Ejecutivo Federal para dictar las medidas relacionadas con la administración, control, **forma de pago** y procedimientos señalados en las leyes fiscales; así como la prohibición de que esa facultad se realice variando las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, las infracciones o las sanciones de las mismas, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes²⁶.

En ese sentido, los apelantes pretenden que esta Sala Superior analice la constitucionalidad del despliegue de las facultades tributarias que le confiere el Código Fiscal de la Federación al Presidente de la República, lo cual se enmarca dentro del ámbito de competencia del derecho administrativo-fiscal.

En efecto, el artículo 31 de la Constitución General de la República establece el marco de los derechos fundamentales en materia tributaria, al establecer como obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la federación como de los Estados, de la Ciudad de México y del municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

²⁶ Artículo 39.- El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:
... II. Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, las infracciones o las sanciones de las mismas, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.



Son diversos los elementos y principios tributarios que se desprenden de esa norma fundamental:

- 1) Generalidad: relativo a la indeterminación que debe tener la ley en relación con las personas a quienes se aplica.
- 2) Obligatoriedad: contribuir es obligación de carácter público de todo individuo que se encuentre en territorio mexicano.
- 3) Vinculación con el gasto público: La finalidad del tributo es costear los servicios públicos que presta el Estado.
- 4) Proporcionalidad: relativa a la correcta disposición entre las cuotas, tasas o tarifas previstas en las leyes tributarias y la capacidad económica de los contribuyentes.
- 5) Equidad: relativa al mismo trato que deben recibir los contribuyentes que se coloquen en la misma situación.
- 6) Legalidad: toda relación tributaria debe darse dentro de un marco legal que la establezca y la regule, esencialmente, que se tenga certeza de los elementos del tributo, evitando con ello la arbitrariedad de las autoridades exactoras.

En el caso de este último principio, el de legalidad tributaria, nuestro Máximo Tribunal ha establecido que su estudio es preferente, ya que ningún órgano del Estado puede realizar actos que nos estén previstos y autorizados por ley anterior; su falta de

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

observancia implica que no sea equitativa ni proporcional una contribución cuyos elementos no estén expresamente previstos en ley formal y material²⁷.

El principio de legalidad tributaria implica que el gobernado conozca la forma cierta en que debe contribuir al gasto público, ya que se le deben otorgar los elementos para que pueda autodeterminarse, por lo que los elementos del tributo (sujeto, objeto, base, tasa, época de pago) deben estar expresamente consignados en ley, dictada con anterioridad al caso concreto de cada causante y no dar margen de arbitrariedad a la autoridad para determinarlos²⁸.

Así, nuestro máximo tribunal ha establecido que las normas tributarias deben establecer la forma, contenido y alcance de las obligaciones; la hipótesis de causación, base, deducciones autorizadas, acreditamientos, compensaciones, plazos de pago, exenciones y beneficios, con base en situaciones objetivas²⁹.

²⁷ Jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 77/99: *LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL EXAMEN DE ESTA GARANTÍA EN EL JUICIO DE AMPARO, ES PREVIO AL DE LAS DEMÁS DE JUSTICIA FISCAL*. Novena. Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo X, agosto de 1999; Pág. 20.

²⁸ Jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: *IMPUESTOS, ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS. DEBEN ESTAR CONSIGNADOS EXPRESAMENTE EN LA LEY*; Séptima Época; Semanario Judicial de la Federación; volumen 91-96, Primera Parte; Pág. 172.

²⁹ Jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 72/2004: *CRÉDITO AL SALARIO. EL ARTÍCULO 119 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA ES CONSTITUCIONAL, PORQUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES PARA ESTABLECER LAS CONDICIONES Y REQUISITOS PARA SU ACREDITAMIENTO*.

Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XIX, Junio de 2004; Pág. 261.



En ese sentido, los agravios objeto de estudio en este apartado se sustentan, sustancialmente, en la confronta del principio de legalidad tributaria en relación con las facultades desplegadas por el Ejecutivo Federal en el decreto impugnado para establecer la forma de pago de un tributo a través de Tiempos Fiscales, conforme con la hipótesis prevista en el artículo 39, fracción II, del Código Fiscal de la Federación (el cual cabe precisar que no fue materia de impugnación); así como el efecto que ello tiene en la disminución de las prerrogativas que les corresponde a los partidos políticos.

Argumentos que, conforme se ha evidenciado en párrafos previos, encuentran su base en el análisis de una temática circunscrita en el ámbito administrativo-fiscal y no en el electoral, competencia de esta Sala Superior.

Es por ello que esta Sala Superior se encuentra constitucional y legalmente impedida para realizar un pronunciamiento en relación con los motivos de inconformidad objeto de estudio en este apartado, tal y como también se sustentó en el SUP-JE-28/2020, de ahí que los mismos deban ser desestimados por ineficaces.

Además, cabe precisar que resulta un hecho público y notorio en términos del artículo 15 de la Ley de Medios, que actualmente se encuentra en sustanciación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la controversia constitucional 73/2020, interpuesta por el Instituto Nacional Electoral en contra del referido Decreto

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

Presidencial en el que se funda el acuerdo impugnado, la cual fue admitida mediante proveído de pasado once de mayo.

6.5. Agravios relacionados con la franja horaria.

Por otra parte, también son **ineficaces** los argumentos expuestos por el Partido Acción Nacional, en los que refiere que la asignación de tiempo en radio y televisión que hace el Instituto Nacional Electoral es contraria a los principios de certeza y proporcionalidad porque no optimiza la repartición en distintas franjas horarias.

En primer término, porque la previsión relativa a que los horarios de mayor audiencia se destinarán a la transmisión de los promocionales de los partidos políticos y candidaturas independientes se delimita para las campañas electorales, no así para período ordinario, conforme a lo establecido en el artículo artículo 35, numeral 2, inciso h), del Reglamento de Radio y Televisión que se cita en la impugnación.

Asimismo, el partido no delimita cuáles son los estudios de audiencia que refiere ni de qué manera los mismos impactarían en la distribución de las pautas según las franjas horarias.

Además, la normativa electoral no establece como regla para la distribución de tiempos en radio y televisión en período ordinario, que se tome en consideración las franjas horarias conforme con algún estudio en específico



De tal manera que el apelante pretende que se apliquen al periodo ordinario las reglas de distribución horaria de los promocionales aplicables exclusivamente a los procesos electorales, lo que implicaría establecer supuestos arbitrarios no previstos en la ley.

De ahí que los agravios objeto de estudio en este apartado deban desestimarse ante su ineficacia.

7. Decisión en el caso.

- La regla relativa al tiempo total que disponga el estado en radio y televisión conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad, que le corresponde administrar al INE en período ordinario, conforme con lo previsto en el artículo 41, base III, apartado A, inciso g), de la Constitución General de la República, debe ser interpretada en el sentido de que recaee sobre un porcentaje de hasta doce puntos, sin que hubiera sido intención del Constituyente traducirlo desde un primer momento en minutos concretos, a diferencia de la regla prevista para el lapso comprendido desde el inicio de las precampañas hasta la jornada electoral.
- El Acuerdo impugnado no violenta la referida regla constitucional, ya que se ciñe al esquema establecido para la distribución de tiempos en radio y televisión establecido expresamente en la constitución, para lo cual debe tomar en

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

consideración la reducción de Tiempos Fiscales previstos en el Decreto Presidencial, mismo que no incide en modo alguno en el porcentaje referido en el punto que precede.

- Esta Sala Superior no tiene competencia legal para pronunciarse en lo que respecta a temáticas vinculadas con el despliegue de facultades del Ejecutivo Federal en materia impositiva, que impliquen el análisis del principio de legalidad tributaria, al escapar del ámbito electoral y circunscribirse dentro de la materia administrativa-fiscal.

Al resultar infundados e ineficaces los agravios expuestos por los recurrentes, lo procedente conforme a Derecho es confirmar el acuerdo impugnado, en lo que fue materia de impugnación.

Por lo antes expuesto, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de apelación.

SEGUNDO. Se **confirma** el acuerdo impugnado.

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así lo resolvieron por **mayoría** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral



del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan voto particular conjunto, así como los votos concurrentes de los Magistrados Indalfer Infante Gonzales y José Luis Vargas Valdez, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO REYES RODRIGUEZ MONDRAGON EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN SUP-RAP-22/2020 Y SUS ACUMULADOS.

*I. Introducción, II. Criterio Mayoritario, III. Razones del Disenso, y IV. Propuesta de la minoría*³⁰

De manera respetuosa, disentimos del presente fallo en el que se analizan las demandas promovidas por los partidos políticos Acción Nacional³¹, de la Revolución Democrática³²; Movimiento Ciudadano³³, Socialdemócrata de Morelos³⁴ y del Trabajo³⁵, actores, respectivamente, en los recursos de apelación 22, 23, 24, 25 y 26 de este año, acumulados al primero de ellos.

Lo anterior, bajo las siguientes premisas que consideramos fundamentales: **(i)** el orden y tratamiento de los agravios en la resolución debió ser distinto, **(ii)** se debió inaplicar el artículo primero del Decreto emitido por el Ejecutivo Federal por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público³⁶ a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que grava el importe total de los pagos que se efectúen por los servicios prestados por empresas que funcionan al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del

³⁰ En la elaboración del presente voto colaboraron por parte de la ponencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, Alexandra Avena Koenigsberger, Rodolfo Arce Corral, así como José Alberto Montes de Oca Sánchez; y por parte de la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, Fernando Anselmo España García, Maribel Tatiana Reyes Pérez, Genaro Escobar Ambriz, Juan Luis Hernández Macías y Jorge Raymundo Gallardo.

³¹ En adelante PAN.

³² En adelante PRD.

³³ En adelante MC.

³⁴ En adelante PSD.

³⁵ En adelante PT.

³⁶ En adelante SHCP.



dominio directo de la Nación, en específico en lo atinente a que, en periodo ordinario, se reducen los tiempos fiscales a los concesionarios de radio y televisión, como opción de pago del impuesto citado; debiéndose considerar que vulnera el principio de reserva legal; **iii)** la reducción de tiempos que deriva del decreto presidencial también es inconstitucional, ya que la Constitución establece un límite al poder público, que garantiza que no se trastoque el tiempo oficial previsto en el modelo de comunicación política actual.

Lo último que se refiere, porque el doce por ciento que debe tener el INE sobre la administración de tiempos oficiales fuera del periodo electoral, bajo un correcto entendimiento de la sistemática constitucional y de los principios y valores que resguarda, debe guardar coherencia con la base mínima de 48 minutos señalada por la Constitución para el proceso electoral. Es decir, ese porcentaje debe armonizarse con un mínimo de 48 minutos, lo que permitirá que la autoridad electoral pueda cumplir con sus fines en la administración de los tiempos oficiales.

I. Introducción

En el contexto, de un modelo de comunicación política con reconocimiento constitucional, el veintitrés de abril de dos mil veinte, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto del Ejecutivo³⁷ en el cual se establece que el impuesto de las concesionarias se tendrá saldado con once minutos diarios de transmisión en el caso de estaciones de televisión y con veintiún minutos diarios en las de radio; asimismo, señala que en términos

³⁷ Dicho decreto entrará en vigor el próximo quince de mayo.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

del artículo 41 constitucional, desde el inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el número de minutos diarios por concepto de tiempos fiscales será de **11 minutos para televisión y 21 minutos para la radio**³⁸.

El siete de mayo del presente año, el Secretario Ejecutivo, en su carácter de representante del Instituto Nacional Electoral³⁹, promovió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴⁰ una controversia constitucional⁴¹, la cual está pendiente de resolución.

Por otro lado, en contra del Decreto citado, en su oportunidad, el PRD y MC promovieron directamente ante la Sala Superior los juicios electorales 28 y 29. En la sentencia aprobada el pasado trece de mayo, la mayoría⁴² determinó desechar las demandas, dado que consideró que el acto impugnado era de naturaleza diversa a la materia electoral.

Posteriormente el Consejo General del INE, en su carácter de autoridad única encargada de la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión correspondientes a la prerrogativa de los partidos políticos y candidaturas independientes, así como la asignación de tiempos para las demás autoridades electorales⁴³,

³⁸ Anteriormente, un Decreto emitido por el Ejecutivo en dos mil dos, establecía que los concesionarios podrían cubrir el impuesto en especie con dieciocho minutos diarios de transmisión en el caso de las estaciones de televisión y con treinta minutos diarios en las de radio.

³⁹ En adelante INE.

⁴⁰ En adelante SCJN.

⁴¹ Dicho medio de control constitucional se registró al día siguiente de su interposición con el expediente 73/2020.

⁴² En el voto particular conjunto formulado por el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y la suscrita manifestamos que si bien, coincidíamos con que se debían desechar las demandas interpuestas en contra del decreto, por tratarse de una impugnación que implicaba un control abstracto, no compartíamos la consideración con respecto a que la materia de impugnación era exclusivamente materia fiscal, dado que a nuestro juicio tiene implicaciones en materia electoral, en específico como el modelo de comunicación política reconocido constitucionalmente.

⁴³ Con fundamento en los artículos 41, Base III, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos(en adelante Constitución general); 30, numeral 1, inciso h), 31, numeral



aprobó el acuerdo por el que, *ad cautelam*, se modifican los modelos de distribución y las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos nacionales y locales, durante el periodo ordinario correspondiente al primer semestre de dos mil veinte, el criterio de asignación de tiempo en radio y televisión a las autoridades electorales para el segundo trimestre de dos mil veinte, mediante la aplicación de criterios específicos de distribución, con motivo del Decreto referido⁴⁴.

En contra de ese acuerdo el PAN, PRD, MC, PSD y PT interpusieron los recursos de apelación que nos ocupan, en esencia, solicitando inaplicación del artículo primero del Decreto citado en relación con el acto concreto de aplicación, vulneración al principio de reserva de ley, subordinación jerárquica, afectación al modelo de comunicación política en tiempos ordinarios, vulneración a los principios de certeza y legalidad, al derecho de la información de la ciudadanía, y afectación al principio de equidad.

II. Criterio Mayoritario

En el fallo, se sostiene la urgencia de resolución porque el acto impugnado se relaciona con la modificación de las pautas de radio y televisión, para el periodo ordinario que transcurre, con motivo del Decreto Presidencial, acumula por darse los supuestos legales para ello y, una vez analizados los requisitos de procedibilidad, la

1, 160, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LGIPE), 4, fracciones XIV, XV y XVI de la Ley General de Comunicación Social y 7, numeral 3, 8 numerales 1 y 2, 35., numeral 1, inciso b) de su Reglamento, entre otros.

⁴⁴ INE/CG90/2020.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

mayoría determinó **confirmar** el acuerdo controvertido; indicando en cuanto a la indebida motivación del Decreto y violación a los principios de certeza y legalidad que se califican los agravios como ineficaces, porque están relacionados con el análisis de la constitucionalidad de las atribuciones que en materia impositiva le corresponden al Poder Ejecutivo, y la Sala Superior no puede pronunciarse.

Lo anterior, principalmente en el siguiente orden y consideraciones esenciales siguientes:

1. Agravios relacionados con la violación al modelo de comunicación política, la equidad y la libertad de expresión e información se califican de infundados:

- El Acuerdo impugnado fue emitido conforme con el modelo de comunicación política diseñado por el constituyente para la materia electoral, en específico, el esquema de distribución del doce por ciento que le corresponde administrar al INE en período ordinario.
- La teleología perseguida por el Poder Constituyente no establece una equivalencia mínima o máxima en minutos. La teleología perseguida por el Poder Constituyente para darle funcionalidad al sistema de distribución de tiempos en radio y televisión para período ordinario fue precisamente no establecer una equivalencia mínima o máxima en minutos, sino que ello fuera producto del cálculo derivado del tiempo total del que dispusiera el Estado en radio y televisión, al



momento de realizarse la distribución correspondiente, lo cual puede sufrir variaciones a la alza o a la baja dependiendo, precisamente, del esquema integral de los tiempos totales que tenga el Estado.

- El hecho de que ese porcentaje tuviera al momento de la reforma un equivalente a minutos, ello no quiere decir que fuera voluntad del Constituyente que la traducción en minutos de ese tanto por ciento quedara incólume desde el momento de la reforma. De ser esa su intención, hubiera fijado un tiempo determinado en minutos tal y como sí lo estableció para el período de precampaña hasta la jornada en los procesos electorales, por el contrario, incorporó la frase introductoria del inciso g) “con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base”, por lo tanto, significa que los incisos a) y g) no parten de la misma premisa y deben interpretarse diferenciadamente.
- La reducción es en minutos de los tiempos fiscales para período ordinario, sin que se haga modificación alguna en lo expresamente reservado por el Constituyente para su administración por el INE en periodo ordinario: hasta el doce por ciento del tiempo total del que disponga el Estado conforme con las leyes y bajo cualquier modalidad.
- En ese sentido, para la mayoría, la incidencia del Decreto impugnado es sólo en lo que respecta a la forma de pago de tiempos fiscales en minutos del entonces Impuesto sobre Servicios Expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que Intervengan Empresas Concesionarias de

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

Bienes del Dominio Directo de la Nación de mil novecientos sesenta y ocho.

- La operación matemática para la distribución de tiempos en radio en televisión en período ordinario, por parte del INE se ciñó estrictamente al tiempo total que dispone el Estado, lo cual implica que tome en consideración la reducción de tiempos fiscales prevista en el Decreto Presidencial.
- Si el órgano encargado de administrar los tiempos del Estado en materia electoral en período ordinario no cuenta con minutos específicos, sino con un porcentaje, los partidos tampoco tienen un derecho adquirido en relación con tiempos delimitados en minutos, sino tan sólo con el porcentaje específico, que delimitó el propio Constituyente, en el caso, el cincuenta por ciento del multicitado doce por ciento, distribuido de forma igualitaria entre los partidos nacionales.
- La reducción a los tiempos fiscales no limita en modo alguno la manera en que las distintas opciones políticas pueden acercarse a la ciudadanía ni el derecho de esta a estar informada, pues las reglas de administración y distribución siguen siendo las mismas.
- No existe el vicio de inconstitucionalidad que alegan los apelantes, puesto que se está cumpliendo con el esquema expresamente previsto por el Constituyente, por vía de consecuencia, no exista violación al modelo de comunicación política, la autonomía del INE, al derecho a la libertad de expresión de los partidos, de información a los ciudadanos y del principio de equidad.



2. Indebida motivación del Decreto y violación a los principios de certeza y legalidad se califican los agravios como ineficaces:

- Porque están relacionados con el análisis de la constitucionalidad de las atribuciones que en materia impositiva le corresponden al Poder Ejecutivo, temática que no está comprendida dentro de la materia electoral y, por tanto, que no puede ser materia de estudio por esta Sala Superior.
- Resulta un hecho público y notorio que actualmente se encuentra en sustanciación en la SCJN, la controversia constitucional 73/2020, interpuesta por el INE en contra del referido Decreto Presidencial en el que se funda el acuerdo impugnado, la cual fue admitida mediante proveído de pasado 11 de mayo.

3. Agravios relacionados con la franja horaria se clasifican los agravios como ineficaces:

- El PAN no delimita cuáles son los estudios de audiencia que refiere ni de qué manera los mismos impactarían en la distribución de las pautas según las franjas horarias.
- Además, la normativa electoral no establece como regla para la distribución de tiempos en radio y televisión en período ordinario, que se tome en consideración las franjas horarias conforme con algún estudio en específico.

III. Razones del disenso

Nos apartamos de la determinación de la mayoría, puesto que, a nuestro juicio:

A. El orden y tratamiento de los agravios en la resolución debió ser distinto.

La resolución analiza en primer lugar los agravios relacionados con la violación al modelo de comunicación política, la equidad y la libertad de expresión e información y posteriormente analizara la indebida motivación del Decreto y violación a los principios de certeza.

Sin embargo, no se comparte esa situación en tanto que se entremezcla el acuerdo del INE y Decreto emitido por el Ejecutivo.

Así, de las demandas e informes circunstanciados es posible afirmar que el acto destacado que se combate es el Decreto presidencial con motivo de su primer acto de aplicación (acuerdo del INE), por lo que como norma vinculante para la emisión del acuerdo reclamado, resultaba fundamental estudiar en primer lugar la constitucionalidad de éste, máxime que se solicita su inaplicación, y no dejar el pronunciamiento, como lo hace el fallo, para un apartado posterior.

En efecto, ante una solicitud expresa de inaplicación del artículo primero del Decreto aludido, lo procedente era pronunciarse en un primer lugar, porque dicha petición se relaciona con la posibilidad de excluir la norma cuestionada al caso concreto, la cual fue fundamento del acuerdo controvertido.



B. Se debió inaplicar el artículo primero del Decreto emitido por el Ejecutivo Federal, dejando sin efectos el acuerdo controvertido

B.1. Por la vulneración al principio de reserva legal

Aunado a lo expuesto, no se comparte que los cuestionamientos al Decreto impliquen meramente el análisis de la constitucionalidad de las atribuciones que en materia impositiva le corresponden al Poder Ejecutivo, y que el caso conlleve una temática que no está comprendida dentro de la materia electoral.

Lo anterior, porque es nuestra convicción que la emisión de ese Decreto, su primer acto de aplicación y sus efectos están comprendidos dentro de un modelo de comunicación política reconocido constitucionalmente en la materia electoral desde el año dos mil siete que exige, por su conformación, un respecto al principio de reserva legal absoluta, por lo que no pueden observarse desde una posición aislada y materialmente limitada.

Al respecto, es importante tener presente lo siguiente:

1. Contexto del modelo de comunicación política y los tiempos fiscales

Los tiempos oficiales del Estado para la transmisión de mensajes se integran por:

a) Tiempo del Estado que regula la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión⁴⁵, la cual prevé que los

⁴⁵ En adelante LFTR.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

concesionarios de uso comercial, público y social que presten el servicio de radiodifusión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias en cada estación y por cada canal de programación, con una **duración de hasta 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de interés social**. Los tiempos de transmisión serán administrados por la Secretaría de Gobernación, la que escuchará previamente a los concesionarios y en acuerdo con ellos fijará los horarios a lo largo de las horas de transmisión⁴⁶.

b) Tiempos fiscales que fueron regulados por decreto en mil novecientos sesenta y ocho, a través de la Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos, específicamente, el que se refiere a servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación. Este decreto establecía **un impuesto del 25 % sobre el monto total de los pagos en efectivo o en especie que se efectúen por los servicios prestados por empresas que funcionen al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la Nación**, cuando la actividad del concesionario esté declarada expresamente de interés público por la ley.

El primero de julio de mil novecientos sesenta y nueve se publicó, en el Diario Oficial de la Federación⁴⁷, el acuerdo por el que se autoriza a la SHCP a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión el pago del impuesto que se

⁴⁶ Artículo 251 de la LFTR.

⁴⁷ En adelante DOF.



indica, con algunas modalidades, teniendo su sustento jurídico en la facultad que le confería al presidente de la República, la fracción I, del artículo 2° de la Ley de Ingresos de la Federación de aquel año, así como en la Ley citada ⁴⁸.

En el acuerdo referido, se autorizaba a la SHCP a recibir de los concesionarios el pago en especie de un nuevo impuesto aprobado por el Congreso de la Unión seis meses antes, que, como hasta la fecha, grava el 25 % de los ingresos facturados por tales empresas, pero también preveía el cobro del impuesto en especie, esto es, que se pusiera a disposición del Estado el 12.5 % del tiempo aire en cada canal de televisión o emisora de radio privada.

La justificación otorgada por el entonces presidente de la República versó en el sentido de la necesidad de que el Ejecutivo Federal dispusiera de más tiempo de transmisión –aparte del tiempo del Estado– en las estaciones radiodifusoras y televisoras, para el cumplimiento de sus finalidades en beneficio del interés general, por lo que, aludiendo a la atribución del Ejecutivo de modificar las formas de pago y procedimientos de liquidación de los gravámenes fiscales, acordó autorizar el impuesto del pago correspondiente.

⁴⁸ Trejo Hernández Irene Emilia, “Tiempos Oficiales y su Normatividad”, en el Libro “Actualidad de los servicios públicos en México”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, 2009, pág. 413. Consultable en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2654-actualidad-de-los-servicios-publicos-en-mexico?c=93640>

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

El diez de octubre de dos mil dos, se publicó en el DOF un decreto por parte del Ejecutivo Federal⁴⁹ por el que se autoriza a la SHCP a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto. En este nuevo decreto se señaló que el pago del impuesto se cubriría con **18 minutos diarios de transmisión en el caso de las estaciones de televisión y con 35 minutos diarios en las de radio.**

Parte de la motivación del Decreto se centró en que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establecía la necesidad de fortalecer la función social que les corresponde desempeñar a la radio y a la televisión en su calidad de medios concesionados y permitidos, así como el compromiso de promover una eficiente administración y utilización de los tiempos del Estado, por lo cual era necesario ajustar los llamados tiempos fiscales, a fin de que éste cumpliera las funciones que le son propias; además que en el esquema jurídico que regía, existía incertidumbre en el alcance de audiencia efectiva que tenían los tiempos que administraba el Ejecutivo Federal en los medios electrónicos de comunicación, lo que obligaba a replantear su uso para que éstos puedan cumplir adecuadamente su propósito social⁵⁰.

En aquel entonces, no existía todavía el diseño y reconocimiento constitucional de un modelo de comunicación política. Para ese entonces estaba vigente el artículo 41 constitucional, cuya reforma

⁴⁹ En ejercicio de las atribuciones conferidas, en aquel entonces en la fracción I del artículo 89 de la Constitución general y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 27 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 39, fracción II, del Código Fiscal de la Federación.

⁵⁰ Consultable en https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2002&month=10&day=10.



más reciente en aquella época, había sido publicada en el DOF del veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis.

Ahora bien, en virtud de **la reforma constitucional de dos mil siete⁵¹, en la materia electoral se configuró un nuevo modelo de comunicación política en los medios masivos**, garantizando el acceso permanente a los partidos políticos en radio y televisión⁵², por conducto de los tiempos del Estado, y se delinearon algunas limitaciones a la propaganda en el ámbito político que, con modificaciones menores, siguen vigentes en la actualidad.

En el dictamen de la Cámara de origen (Senadores) de doce de septiembre de dos mil siete, respecto a la adición de la Base III al artículo 41 constitucional relacionada con los derechos de los partidos políticos al uso de la radio y televisión, se dijo que **era necesario otorgar sólidos fundamentos constitucionales a las modificaciones que se introduzcan en la ley respecto a esa crucial materia**. Es por ello que se adoptaba la decisión de plasmar esos fundamentos en la nueva Base III del artículo 41 de la Constitución.

⁵¹ Publicada en el DOF del trece de noviembre de dos mil siete.

⁵² Se estableció en la Base III del artículo 41 constitucional, en cuyo apartado A se reconoció al entonces IFE como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, regulándose en el inciso g) que fuera de los periodos de precampaña y campañas electorales federales, al IFE le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere ese inciso, se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo dispuesto en el inciso d)-las transmisiones se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas-. En situaciones especiales el IFE podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partidos político, cuando así se justifique.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

Ahora bien, derivado de dicha reforma los ejes principales del modelo de comunicación política son:

- Los partidos políticos tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social (reconocido constitucionalmente desde 1977).
- El INE es la autoridad única para la administración del tiempo que le corresponde al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines.
- En el periodo comprendido del inicio de las precampañas al día de la jornada electoral, se pondrán a disposición del INE 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.
- Fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, se le asigna al INE hasta el 12 % del tiempo total de radio y televisión para el Estado. De ese porcentaje, la mitad se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el resto se destinará para sus propios fines o los del resto de autoridades electorales.
- En ningún momento los partidos políticos o los candidatos podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.



Así, el modelo de comunicación política tiene bases constitucionales expresas y tiene como finalidad que los partidos políticos —y a partir de dos mil catorce también las candidaturas independientes— tengan garantizado el acceso a los medios de comunicación.

El nuevo modelo de comunicación política se configuró a partir del contenido de los artículos 6, 7, 41 y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que los artículos 6 y 7 regulan la libertad de expresión e información, mientras que el 41 y 134 establecen ciertos límites en materia de propaganda electoral y se garantiza el acceso a los tiempos del Estado en radio y televisión.

De tal suerte, que de la armonización de las citadas disposiciones surge el modelo de comunicación política actual, lo que permite garantizar que los partidos políticos y las candidaturas independientes cuenten con acceso a los medios de comunicación regulados hasta el momento en radio y televisión.

Una característica importante en este modelo es el reconocimiento de que el espacio radioeléctrico es un espacio público, propiedad de la Nación, es decir, de todos los mexicanos, de conformidad con el artículo 2^o de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión⁵³.

⁵³ “Artículo 2. Las telecomunicaciones y la radiodifusión son servicios públicos de interés general. En la prestación de dichos servicios estará prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

Por ello, resulta fundamental que parte de ese espacio se use para promover la expresión de ideas políticas y de valores. De esa manera la reforma constitucional de dos mil siete resalta la libertad de expresión como un patrimonio de la sociedad, establecido en los artículos 6º y 7º constitucionales y que se debe interpretar sistemáticamente con el diverso artículo 41 de la Constitución federal, asimismo, señala que el derecho a la información está garantizado por el Estado.

De igual forma, en aras de proteger la equidad en la contienda, el diseño del modelo de comunicación política vigente desde dos mil siete, prohibió a nivel constitucional la compra de tiempo en radio y televisión para difundir cualquier propaganda electoral, pero en cambio dispuso el acceso permanente y gratuito a medios masivos, con un número específico de cuarenta y ocho minutos diarios por señal cuando inician campañas y de **doce por ciento del tiempo disponible para el Estado cuando no hay elecciones**, y que, de esa bolsa, la mitad se reparte entre partidos con registro y la mitad para autoridades electorales.

Consecuentemente, al INE, en este modelo de comunicación derivado de la reforma constitucional de dos mil siete, se convierte en el administrador único del tiempo en radio y televisión que le corresponda al Estado para fines político-electorales, en los términos del artículo 41 constitucional.

El Estado, al ejercer la rectoría en la materia, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación y garantizará la eficiente prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y para tales efectos establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

En todo momento el Estado mantendrá el dominio originario, inalienable e imprescriptible sobre el espectro radioeléctrico.

Se podrá permitir el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico y de los recursos orbitales, conforme a las modalidades y requisitos establecidos en la presente Ley y demás disposiciones aplicables." [Énfasis añadido].



Sin embargo, **esa facultad constitucional no la puede hacer valer sin que las concesionarias de radio y televisión cumplan con sus obligaciones** en términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; que establece un impuesto federal sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación y la Ley General de Comunicación Social.

Lo anterior es así, porque la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en su artículo 251, estableció que los concesionarios de uso comercial, público y social que presten el servicio de radiodifusión deberán efectuar **transmisiones gratuitas** diarias en cada estación y por cada canal de programación, con una duración de hasta **30 minutos** continuos o discontinuos.

El constituyente permanente, a partir de considerar la regulación de los tiempos oficiales (integrados por tiempos del Estado y tiempos fiscales), diseñó en dos mil siete el actual modelo de comunicación política, contenido en el artículo 41 constitucional y prevé que esos cuarenta y ocho minutos con los que cuenta el Estado se utilicen por completo en los procesos electorales para esos fines **y en los periodos ordinarios se utilice únicamente el doce por ciento de los mismos.**

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

Cabe indicar que, en la reforma constitucional de dos mil catorce⁵⁴ se conservó la prohibición de contratación de propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales a favor o en contra de candidaturas o partidos políticos. Igualmente, preservó a este nivel la distribución de tiempos del Estado en Materia Electoral y la facultad del INE de determinar lo conducente cuando a su juicio el tiempo total en radio y televisión sea insuficiente para fines electorales de las entidades federativas; eliminó los programas mensuales de cinco minutos e incluyó a las candidaturas independientes entre los actores políticos que tienen acceso a prerrogativas durante las campañas electorales.

Así, en el contexto de la inserción de los tiempos fiscales como componente en un nuevo modelo de comunicación política, a diferencia del Decreto Presidencial de dos mil dos, el Ejecutivo Federal emitió el Decreto en el que en periodo ordinario, se ordena reducir los tiempos fiscales a los concesionarios de radio y televisión, como opción de pago del impuesto citado, el cual en conjunto con su primer acto de aplicación, ahora se controvierten.

2. Vinculación con la materia electoral

En términos del contexto citado y de lo establecido en el artículo 41 constitucional, Base III; como en su momento referimos en el voto particular conjunto que en su momento emitimos en el juicio electoral que precedió a esta impugnación⁵⁵, el Decreto referido y ahora su acto concreto de aplicación, no se limitan a una mera

⁵⁴ Publicada en el DOF de 10 de febrero de 2014.

⁵⁵ En el juicio electoral 28 de este año y su acumulado.



cuestión impositiva, como indica la mayoría, sino que la relevancia de los tiempos oficiales, **incluso en periodos ordinarios**, radica en el derecho tanto de los partidos como de los ciudadanos para ejercer una comunicación equitativa con los actores políticos, que acompaña al entero procedimiento decisorio democrático (desde la competición electoral por el voto ciudadano, hasta la toma de decisiones en las instancias gubernamentales y la consecuente y continua rendición de cuentas a la ciudadanía) a la vez que les permite a las autoridades electorales orientar a la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos políticos electorales (desde la solicitud de una credencial para votar hasta la elección misma), así como promover la cultura democrática.

Asimismo, la naturaleza electoral de los actos es independiente de que se regulen en un acto, ley o código sustantivo distinto al electoral, dado que se adquiere ese carácter a partir de que regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con los procesos electorales, prerrogativas, o función electoral o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistritación, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, **comunicación social de los partidos**, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones, de entre otros.⁵⁶

⁵⁶ Sirve de apoyo, a este razonamiento la Tesis: P./J. 25/99 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO**. Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, Abril de 1999, pág. 255.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

En ese tenor, **cualquier modificación a los tiempos de radio y televisión del que dispone el Estado impacta en el modelo de comunicación política, así como en algunos derechos vinculados a la materia electoral**, tales como el uso, de manera permanente de los partidos políticos, de los medios de comunicación social y el cumplimiento de sus fines constitucionales y legales; las facultades las autoridades electorales con relación a la cultura democrática.

En efecto, los partidos políticos tienen como finalidad constitucional y legal promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género incluso tienen la responsabilidad de propiciar el abatimiento de la violencia política en razón de género a raíz de la reciente reforma, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Asimismo, en los lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos de la Comisión de Venecia se indica que los partidos políticos son una plataforma colectiva para la expresión de los derechos fundamentales de asociación y expresión de los individuos y han sido reconocidos por la Corte Europea de Derechos Humanos como actores integrales en el proceso democrático. Los partidos políticos son generadores de una sociedad política y pluralista, además que a menudo sirven de puente entre las ramas ejecutiva y legislativa de gobierno y



pueden servir para priorizar efectivamente la agenda legislativa dentro de un sistema de gobierno.

En principio, el acceso de los partidos a los medios de comunicación está referido a medios de comunicación de propiedad estatal y sólo para épocas electorales. Pero, si así fuera, no contribuiría con eficacia a su propósito. De ahí que este acceso también se aplique en forma permanente (no sólo en temporada electoral)⁵⁷.

En cuanto a las autoridades electorales, éstas fomentan el entendimiento de la Democracia no se limita a las elecciones, sino que es un ejercicio permanente y trascendental.

Es importante recordar que la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos. Asimismo, que la educación es clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano.⁵⁸

En ese contexto, la porción que se pide inaplicar, en virtud de su primer acto de aplicación, tiene vinculación con la materia electoral, en consecuencia esta Sala Superior tiene competencia

⁵⁷ Planas Pedro, "El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social", en Justicia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto de Investigaciones Jurídicas, pág. 60 consultable en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/justicia-electoral/issue/view/680>

⁵⁸ Carta Interamericana de Derechos Humanos artículos 1°, 3, 5, 6, 7 y 16.

para analizar la solicitud de inaplicación, lo cual puede ser resuelto, independientemente de que exista una controversia constitucional en al SCJN, en la cual INE plantea una invasión a las competencias que le otorga la Constitución como autoridad única en la administración de los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión, por lo que estamos ante dos medios de control de constitucionalidad distintos.

3. Inaplicación de la porción normativa cuestionada por vulneración al principio de reserva legal

En el caso, se solicita la inaplicación del artículo primero del Decreto emitido por el Ejecutivo Federal, con relación a la reducción de tiempos fiscales en periodo ordinario, el cual es del tenor siguiente:

Artículo Primero. - Los concesionarios de uso comercial de estaciones de radio y televisión podrán optar por el pago del impuesto a que se refiere el artículo noveno de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1968, en la siguiente forma:

I. Los concesionarios que tengan la calidad de responsables solidarios al pago de dicho impuesto y, por tanto, como terceros interesados en el cumplimiento de esa obligación, pagarán la contribución que se menciona con once minutos diarios de transmisión en el caso de estaciones de televisión, y con veintiún minutos diarios en las de radio, para la difusión de materiales grabados conforme a lo dispuesto en la Ley General de Comunicación Social, con una duración de veinte a treinta segundos.



Los materiales difundidos antes referidos, en ningún momento pueden implicar competencia a las actividades inherentes a la radiodifusión comercial, en ese sentido, cuando se realicen campañas de interés colectivo, promoviendo el mayor consumo de bienes y servicios lo harán en forma genérica, en tanto que, quienes ostenten la titularidad de las concesiones de uso comercial se ocuparán de la publicidad y propaganda de marcas, servicios o empresas específicos.

Si las autoridades previstas en el artículo 17 de la Ley General de Comunicación Social, no utilizaran, total o parcialmente, tales tiempos para transmisión, la Secretaría de Gobernación estará facultada para reasignar estos tiempos cuando no hubieren sido utilizados con oportunidad o se encuentren subutilizados, de conformidad a lo señalado en la Ley General de Comunicación Social.

II. Los tiempos de transmisión a que se refiere la fracción anterior serán distribuidos de manera proporcional dentro del horario de las 06:00 a las 24:00 horas en cada radiodifusora o televisora de que se trate, en términos de los requerimientos que emita la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Unidad de Normatividad de Medios de Comunicación de la Secretaría de Gobernación.

Al respecto, los promoventes aluden que existe vulneración al principio de reserva legal, al considerar que, vía decreto no se puede regular o reglamentar aquellas materias que, para proteger los bienes jurídicos más importantes, el constituyente determinó que solamente pueden ser regulados por una Ley en sentido formal y material, en el caso el modelo de comunicación política y los elementos que lo integran.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

A mi parecer, en términos del contexto referido y el reconocimiento constitucional del modelo de comunicación política, el Decreto efectivamente produce una vulneración al principio de reserva de ley, dado que en el propio artículo 41, Base III, inciso g) d de Constitución general existe una cláusula de reserva legal.

El inciso citado dispone lo siguiente:

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, **al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad**; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Así, a diferencia de cuestiones meramente contributivas⁵⁹ que no se encuentran insertas en un modelo reconocido

⁵⁹ Véase tesis P. CXLVIII/97 del Pleno de la SCJN de rubro LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Noviembre de 1997, p. 78, en la que se ha considerado que en materia netamente tributaria la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria;



constitucionalmente en la materia electoral, el inciso aludido forma parte de la regulación constitucional del modelo de comunicación política, que tiene varios componentes, entre ellos los tiempos fiscales, y que establece que el doce por ciento que le es asignado al INE para su administración debe ser conforme a las leyes, por lo que, debe entenderse que cualquier modificación debe efectuarse por el legislador y no a través de un Decreto.

Esto se vincula con una reserva de ley absoluta y no relativa, que exige que la regulación de los elementos que componen el modelo de comunicación política, queden acotados en forma exclusiva a la ley formal; esto es a la ley que sea emitida por el Congreso, y no puede ser regulado por otras fuentes.

Lo expuesto, tiene su contexto, en que a diferencia del Decreto del Ejecutivo emitido en dos mil dos, ahora los tiempos fiscales, forman parte del modelo de comunicación política, a partir de la reforma constitucional en materia electoral de dos mil siete.

Es en la referida reforma constitucional, que se reguló a nivel constitucional el modelo de comunicación política y en el caso del enunciado normativo que se analiza, se estableció que el doce por ciento de tiempos del Estado se regiría “conforme a las leyes”, por lo que al tratarse de un modelo regulado constitucionalmente, así como involucrar distintos derechos en juego, únicamente puede

y, por otro lado, en casos excepcionales, y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

modificarse a través de una ley en sentido material y formal, por lo que no puede hacerse a través de un Decreto del ejecutivo⁶⁰.

En ese tenor, se estableció por el constituyente un **modelo de regulación reforzada** para los tiempos electorales que administra el órgano constitucional autónomo, por tanto, a partir de dicha reforma, sólo es posible considerar que **la modificación de los tiempos en radio y televisión por cualquier modalidad, únicamente podrá realizarse a través de una ley en sentido formal y material**, es decir, a través del ejercicio de las atribuciones que la constitución federal de otorgó poder legislativo como órgano plural, dado que de esa manera el constituyente permanente consideró que se protegía el modelo de comunicación política conforme al marco jurídico vigente en ese momento, y que no quedara al arbitrio del Poder Ejecutivo que es unipersonal.

Así, se estima que a partir de la reforma constitucional de dos mil siete, con motivo de la regulación constitucional, el modelo de comunicación política excluyó al Presidente de la República para que este pudiese incidir en el porcentaje que corresponde al pago en especie de los tiempos fiscales respecto al INE, y que conforme al parámetro constitucional “conforme a las leyes”, se estableció un **candado democrático**, a fin de que únicamente el

⁶⁰ Véase la tesis 1a. CCXV/2013 (10a.), de la 1ª Sala de la SCJN, cuyo rubro es DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. En la parte que interesa señala: De la interpretación armónica y sistemática de los artículos citados se concluye que los requisitos para considerar válidas las restricciones o la suspensión de derechos, son: a) que se establezcan en una ley formal y material (principio de reserva de ley) dictada en razón del interés general o público, en aras de garantizar los diversos derechos de igualdad y seguridad jurídica (requisitos formales); y, b) que superen un test de proporcionalidad, esto es, que sean necesarias; que persigan un interés o una finalidad constitucionalmente legítima y que sean razonables y ponderables en una sociedad democrática (requisitos materiales)



Congreso del Estado como órgano plural y representativo de las distintas fuerzas políticas, pudiese modificar, a través de una motivación reforzada, la equivalencia a ese doce por ciento, ya que esto trae como consecuencia, como se dijo, una afectación al modelo de comunicación política.

Cabe reiterar que en el caso no se está en una cuestión meramente de naturaleza fiscal, sino que se encuentra inserta en un modelo de comunicación política en materia electoral vinculada con el cumplimiento de fines constitucionales tanto de los partidos políticos como de las autoridades electorales, los cuales se han ido contemplando otro tipo de derechos como el derecho a la información de la ciudadanía, de ahí que a diferencia de lo acontecido con el Decreto de dos mil dos en el que se ajustaron los tiempos fiscales, en esta ocasión, al encontrar una relación con el modelo de comunicación política, el principio de reserva legal absoluta tiene que ser atendido en salvaguarda a ese modelo de comunicación.

Lo anterior, máxime que la reserva a ley previsto en lo Constitución general en lo atinente a los componentes y factores de incidencia en el modelo de comunicación política, también debe entenderse como un **mecanismo de control de poder político**, que evita que uno solo de los poderes pueda unilateralmente modificar el sistema, por lo que entender que el Ejecutivo Federal pueda mediante Decreto variar uno de los elementos esenciales que conforman el modelo de comunicación política, como es el tiempo total que se disponen para su debida

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

operación, el cual está relacionado con el derecho de acceso permanente de los partidos políticos a los medios de comunicación y la presencia de autoridades electorales, supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador.

En este sentido, la reserva de ley en cuestión funciona como una garantía del principio constitucional de división de poderes, previsto en el artículo 40 de la Constitución Federal y como medida de preservación del modelo de comunicación política. De tal suerte, al asegurar el cumplimiento de este principio fundamental que implica el republicanismo como forma de Estado, esta reserva de ley también funciona como un control democrático que el pueblo ha delegado en su representación parlamentaria.

Esto implica que al preverse en la Constitución una república democrática, hay ciertas decisiones que se delegan de manera exclusiva en ciertas ramas del Estado. En el caso estamos ante una decisión de diseño y política fiscal-electoral reservada de manera exclusiva para la Cámara de Diputados.

En principio, en los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal, se establecen los principios mencionados: el republicanismo como forma de Estado y la democracia como forma de gobierno. Además, se establece que la soberanía se ejerce a través de los poderes de la unión cuando así sea su competencia.



Al analizar de manera integral este conjunto de previsiones que la Constitución Federal tomó, es posible concluir que existe en estos principios una evidente intención de salvaguardar el modelo democrático de división de poderes en nuestro país.

La justificación de un Estado republicano, representativo y democrático, donde el ejercicio del poder está dividido en tres grandes ramas: ejecutiva, legislativa y judicial, descansa en la noción básica y elemental de que ninguna de estas tres funciones básicas puede recaer en una sola persona, so pena de tergiversar el modelo constitucional. Si bien este planteamiento puede parecer etéreo o poco tangible, el riesgo de sobre simplificarlo llevaría a concluir que dichos principios no tienen consecuencias jurídicas tangibles o reales.

Por lo anterior, el Titular del Ejecutivo no podía modificar los tiempos que administra el INE, de ahí que debió excluir de su aplicación a dicho órgano constitucional autónomo y no solamente por lo que hace a los periodos electorales.

Por tanto, al existir vulneración a la reserva legal establecida en la Constitución, se considera que lo pertinente sería inaplicar, al caso concreto, la porción cuestionada del Decreto citado, y en consecuencia también el artículo cuarto⁶¹ dado que no debía

⁶¹ Artículo Cuarto. - Para efectos de lo establecido en el artículo 41, fracción III, Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo señalado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, desde el inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el número de minutos diarios por concepto de tiempos fiscales será de dieciocho minutos para televisión y treinta y cinco minutos para la radio.

incluirse la materia electoral, y en consecuencia se deje sin efectos el acuerdo controvertido.

B.2 Inaplicación del Decreto presidencial al omitir considerar que la Constitución establece un límite al poder público, que garantiza que no se trastoque el tiempo oficial previsto en el modelo de comunicación política actual

Contrario a lo determinado por la mayoría, el doce por ciento que debe tener el INE sobre la administración de tiempos oficiales fuera del periodo electoral, bajo un correcto entendimiento de la sistemática constitucional y de los principios y valores que resguarda, debe guardar coherencia con la base mínima de 48 minutos señalada por la Constitución para el proceso electoral. Es decir, ese porcentaje debe armonizarse con un mínimo de 48 minutos, lo que permitirá que la autoridad electoral pueda cumplir con sus fines en la administración de los tiempos oficiales.

Tal como se advierte del contexto referido, así como de la normativa previamente citada, el INE, en este modelo de comunicación derivado de la reforma constitucional de 2007, se convierte en el administrador único del tiempo en radio y televisión que le corresponda al Estado para fines político-electorales, en los términos del artículo 41 constitucional.

Desde nuestra perspectiva, la Constitución, al darle al INE la competencia expresa de administrar el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión en el periodo electoral por un mínimo de 48 minutos y fuera del periodo electoral en un 12%, está



refiriendo que esos son los tiempos oficiales y conlleva implícita la obligación estatal de garantizarlos.

En este sentido, bajo el actual modelo de comunicación política que constitucionaliza y garantiza un mínimo de tiempo consistente en 48 minutos a favor del INE, resulta necesario contar forzosamente con el tiempo fiscal, que es un pago en especie del Impuesto Federal sobre Servicios Expresamente Declarados de Interés Público por Ley, y que, por tanto, no puede quedar a disposición de ni de los concesionarios de radio y televisión ni de ningún otro ente gubernamental pues ello se traduciría en que un simple particular o un órgano ajeno a la organización electoral determinara el número de minutos con los que deben contar los actores políticos y las autoridades electorales, vulnerando así los principios constitucionales que rigen la función electoral, en particular la certeza, objetividad, equidad, imparcialidad, libertad y autenticidad de las elecciones.

Por lo anterior, a nuestro juicio, el **tiempo fiscal debe guardar congruencia con lo estipulado en la Constitución y su regulación debe estar siempre alineada a garantizar el tiempo necesario para que el Estado cumpla con sus encomiendas a través de sus poderes y órganos autónomos**, de lo contrario no sólo se iría en contra de lo señalado por la Constitución y modelo de comunicación política, sino se afectarían las funciones que tiene encomendadas los órganos del Estado en el cometido de sus objetivos constitucionales.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

En particular, en nuestro concepto, contrariamente a lo decidido por la mayoría, la interpretación propuesta del artículo 41 constitucional es una interpretación restrictiva y regresiva, ya que pierde de vista los principios y valores resguardados en el modelo constitucional de comunicación política, vulnerando el derecho de los partidos políticos reconocido constitucionalmente al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, de conformidad con la fracción III del citado artículo 41 de la Constitución Federal. De ese modo, **al confirmar el acuerdo impugnado, afecta los fines asignados constitucionalmente a los partidos políticos, siendo que tienen una función permanente, dado que permite la reproducción del Estado democrático.**

De igual modo, la decisión mayoritaria, al validar la reducción de los espacios en radio y televisión en tiempos ordinarios, **restringe indebidamente el derecho a la información de la ciudadanía, como si el grado de disfrute de los derechos humanos estuviera a disposición de una decisión unipersonal del titular del Ejecutivo Federal.**

Esto no es menor, toda vez que para que una democracia pueda operar de manera efectiva, el Estado necesita estar en comunicación constante con la ciudadanía⁶². En ese sentido, no se puede ignorar que el reconocimiento del modelo de comunicación política sobre este espacio radioeléctrico como un espacio público permite que se garantice que una parte de ese

⁶² OECD (1996): "Effective Communications Between the Public Service and the Media", documento de trabajo SIGMA, núm. 9.



espacio se use para la promoción de valores e ideas políticas, asegurando, a su vez, un nivel mínimo de derecho a la información de la ciudadanía.

Es decir, **el modelo de comunicación política es un puente entre los partidos y los entes estatales con la ciudadanía**, ya que es el medio por el cual se ofrece a la ciudadanía información política-electoral que, a su vez, contribuye a fortalecer la calidad democrática de un Estado.

Maxime que los tiempos oficiales, en términos del artículo 15 de la Ley General de Comunicación Social, son utilizados por los Entes Públicos que tengan acceso a ellos, para la difusión de contenidos de carácter institucional y con fines informativos, educativos, culturales y otros asuntos de interés social, de ahí su relevancia como instrumento para garantizar el ejercicio del derecho a la información por dichos entes y por la ciudadanía.

En ese sentido, consideramos que el INE, al administrar el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión por 48 minutos en periodo electoral, debe tener esa misma **base mínima** de tiempo sobre la cual cumplir con sus fines encomendados en garantizar la equidad de la contienda electoral a través de la participación de los partidos políticos en dichos medios de comunicación, así como la difusión de información relacionada con los fines de las autoridades electorales y los derechos políticos-electorales de la ciudadanía.

Ahora bien, el 12% que tiene el INE en la administración de tiempos oficiales **fuera de periodo electoral, debe guardar**

coherencia con esa base mínima (48 minutos) señalada por la Constitución en periodo electoral, es decir, ese porcentaje debe desprenderse de los 48 minutos, ya que en ese espacio porcentual el INE tiene el deber de continuar con su labor bajo el modelo de comunicación social y no puede verse mermado más allá del mínimo que el Estado debe garantizar para el adecuado cumplimiento de sus fines en la administración de tiempos oficiales.

En ese orden, el mínimo de tiempos oficiales que señala la Constitución a garantizar es de 48 minutos, para que el Estado a través de su poderes y órganos cumplan parte de sus objetivos, sin que sean impedimento los periodos no electorales, además de lo establecido, en atención al principio de progresividad, en tanto el estándar mínimo señalada por la Constitución no puede verse reducido en distintos momentos, ya que precisamente el modelo de comunicación política es tajante en que en todo momento sea el INE el encargado de administrar los Tiempos Oficiales en materia electoral, garantizando adecuados, equitativos y constantes espacios a los partidos políticos, para que estos, la ciudadanía e instituto mantengan canales de participación e información, dentro y fuera de periodos electorales.

Así, estimamos que al interpretar una norma jurídica como son aquellas concernientes a regular los Tiempos Oficiales, debe realizarse a la luz de los parámetros señalados por la Constitución. Y la forma de interpretar el parámetro controlante, es decir, las normas constitucionales que conforman el modelo de



comunicación política, no pueden basarse en un modelo intencionalista, por subjetivo y restrictivo, como el que maneja la resolución mayoritaria.

En ese sentido, consideramos que la solución de fondo que ofrece la sentencia aprobada por la mayoría responde a una interpretación formalista y letrista del artículo 41 constitucional, sin embargo, como ya referimos, la Constitución General instituye y garantiza un mínimo de espacio al Estado en diversos medios de comunicación por lo que ese mínimo no puede disminuir, en respeto al principio de progresividad de los derechos humanos, en relación con los derechos humanos a la libertad de expresión y de información.

Por lo tanto, en nuestra opinión además de que existe una vulneración al principio de reserva legal, el Decreto resulta inconstitucional al reducir los tiempos citados, dado que en su caso, toda regulación debe garantizar que el tiempo oficial señalado en el actual modelo de comunicación política se mantenga intocado lo cual es únicamente en beneficio de la sociedad, a quien deben servir todas las instituciones y por encima de todos los intereses particulares.

Al respecto, subrayamos que el Ejecutivo Federal no puede establecer limitación alguna que repercuta en la materia electoral que no esté prevista en la Constitución General, lo cual se actualiza con el acuerdo impugnado.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

En ese sentido, el Poder Constituyente ha establecido, en forma expresa e inequívoca, previsiones constitucionales tendientes a crear condiciones generales de igualdad o equidad en el actual modelo de comunicación política, mismo que no puede ser modificado o condicionado por decisión unilateral del Poder Ejecutivo, pues así no lo establece la Constitución, sino todo lo contrario, debe respetar dicho modelo y garantizarse los estándares mínimos que constituyen el bloque de constitucionalidad instituido desde la reforma de 2007 al modelo de comunicación política.

Con relación a lo que expresamos, se observa que el acuerdo impugnado, teniéndose que ceñir al Decreto, implicó una vulneración al modelo de comunicación, y a los derechos que éste involucra tales como el uso, de manera permanente de los partidos políticos, de los medios de comunicación social y el cumplimiento de sus fines constitucionales y legales; y las facultades de las autoridades electorales con relación a la cultura democrática, reduciendo indebidamente los tiempos durante periodo ordinario que administra el INE. La reducción a los tiempos se evidencia, incluso por el propio Instituto:

a) TIEMPOS ANTES DEL DECRETO

Tiempos del Estado	Concesionarios comerciales		Concesionarios públicos y sociales
	Emisoras de Radio	Emisoras de Televisión	
Tiempos del Estado	30	30	30
Tiempo fiscales	35	18	N/A



Total de tiempos oficiales	65 minutos	48 minutos	30 minutos
12% que le corresponde administrar al INE diariamente	7 minutos 48 segundos	5 minutos 45 segundos	3 minutos 36 segundos

b) TIEMPOS DESPUÉS DEL DECRETO

Tiempos del Estado	Concesionarios comerciales		Concesionarios públicos y sociales
	Emisoras de Radio	Emisoras de Televisión	
Tiempos del Estado	30	30	30
Tiempo fiscales	21	11	N/A
Total de tiempos oficiales	51 minutos	41 minutos	30 minutos
12% que le corresponde administrar al INE diariamente	6 minutos 7 segundos	4 minutos 55 segundos	3 minutos 36 segundos

Así, tal como refiere el acuerdo, diariamente el INE, fuera de las etapas de precampaña, intercampaña, campaña, periodo de reflexión y jornada electoral, administrará **seis (6) minutos siete (7) segundos en cada estación de radio concesionaria comercial; cuatro (4) minutos, cincuenta y cinco (55) segundos en cada canal de televisión concesionario comercial**, así como tres (3) minutos treinta y seis (36) segundos en las concesionarias públicas y sociales (estos últimos no se modifican, dado que no están obligados al pago de tiempos fiscales).

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

Lo anterior implica que, en promocionales cuya duración ha sido aprobada por el CRT para que sea de treinta segundos, previamente a la entrada en vigor del Decreto, se administraban quince (15) impactos o promocionales en radio y once (11) impactos en televisión, por lo que, **con dicha reducción la disminución será en doce (12) impactos en radio y nueve (9) impactos en televisión, es decir, se perderán tres (3) espacios en radio y dos (2) en televisión diariamente, tanto para partidos políticos, como para autoridades electorales.**

En consecuencia, en la aplicación del Decreto existió una alteración injustificada a uno de los elementos que integran el modelo de comunicación política, como lo son los tiempos fiscales.

En ese contexto, vale la pena destacar que los tiempos que administra el INE en periodo ordinario son destinados a cumplir sus propios fines, propiciar espacios a las autoridades electorales y al ejercicio del derecho de los partidos políticos de acceso permanente a los medios de comunicación, lo cual tiene como finalidad garantizar la equidad, la difusión de ideas y que la ciudadanía ejerza su derecho a la información en materia político electoral.



Así, la aplicación del decreto impacta en detrimento de esos fines, porque los minutos que se reducen implican un aproximado de **6,034⁶³ spots que se dejarán de transmitir a nivel nacional.**

IV. Propuesta de la minoría

En virtud de lo expuesto, a nuestro juicio lo procedente es que el estudio del caso, hubiera iniciado con el análisis de la solicitud de inaplicación del artículo primero del Decreto controvertido, en virtud de su primer acto de aplicación, al tener relación con la materia electoral, y no meramente con una cuestión contributiva; posteriormente, al vulnerarse el principio de reserva legal absoluta y generar una reducción de tiempos, sin haber considerado que la Constitución establece un límite al poder público, que garantiza que no se trastoque el tiempo oficial previsto en el modelo de comunicación política actual, se tenía que determinar que la porción normativa debe inaplicarse al caso concreto, esto es, dejando sin efectos el acuerdo impugnado.

Con base en las ideas desarrolladas, formulamos el presente **voto particular.**

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa

⁶³ Al tomar en consideración que son mil cuatrocientas catorce (1414) estaciones de radio y ochocientos noventa y seis (896) estaciones de televisión, al multiplicarlas por la reducción, en cada caso se obtiene lo siguiente: 1414 X 3 spots en radio es igual a 4242 y, 896 X 2 spots en televisión es igual a 1792; por tanto, de la suma de ambos, resulta 6034 spots.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-22/2020 Y ACUMULADOS, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.⁶⁴

I. Consideraciones generales

Aun cuando estoy de acuerdo con la decisión de confirmar el Acuerdo⁶⁵ emitido por el Instituto Nacional Electoral, por el que se modifican las pautas en radio y televisión de los partidos políticos, me aparto de algunas de las consideraciones de la sentencia, al tenor de los siguientes argumentos.

En la sentencia se considera que los partidos políticos actores pretenden derrotar la regla constitucional relativa a que durante el periodo ordinario, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en medios de comunicación social, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad y que, del total asignado, el Instituto

⁶⁴ Participaron en la elaboración de este voto Mauricio Iván del Toro Huerta, Rodrigo Escobar Garduño, Rodrigo Quezada Goncen, Jorge Armando Mejía Gómez, Omar Enrique Alberto Hinojosa Ochoa, Claudia Marisol López Alcatara y Ángel Miguel Sebastián Barajas.

⁶⁵ ACUERDO, INE/CG90/2020, DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE, AD CAUTELAM, SE MODIFICAN LOS MODELOS DE DISTRIBUCIÓN Y LAS PAUTAS PARA LA TRANSMISIÓN EN RADIO Y TELEVISIÓN DE LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y LOCALES, DURANTE EL PERIODO ORDINARIO CORRESPONDIENTE AL PRIMER SEMESTRE DE DOS MIL VEINTE, EL CRITERIO DE ASIGNACIÓN DE TIEMPO EN RADIO Y TELEVISIÓN A LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA EL SEGUNDO TRIMESTRE DE DOS MIL VEINTE, MEDIANTE LA APLICACIÓN DE CRITERIOS ESPECÍFICOS DE DISTRIBUCIÓN, CON MOTIVO DEL DECRETO POR EL QUE SE AUTORIZA A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A RECIBIR DE LOS CONCESIONARIOS DE USO COMERCIAL DE ESTACIONES DE RADIO Y TELEVISIÓN EL PAGO DEL IMPUESTO QUE SE INDICA

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento.

Sobre esa base, se desarrollan diversas consideraciones a partir de las cuales se concluye que en el caso concreto no existen elementos para derrotar la mencionada regla constitucional y por ello se les niega la razón a los inconformes.

Respetuosamente, me aparto de esa forma de interpretar los agravios y de abordar la problemática planteada.

En mi opinión, los partidos políticos apelantes no tienen la intención de vencer o derrotar la regla constitucional referida, su pretensión es demostrar que esa regla debe interpretarse y aplicarse en el sentido de que no se puede reducir el número de minutos con que cuenta el Estado en radio y televisión, porque ello afecta la base sobre la que se aplica el doce por ciento para determinar el tiempo que se concede al Instituto Nacional Electoral y del cual, el cincuenta por ciento a los partidos políticos.

Los apelantes explican que cuando se estableció en la Constitución la asignación del doce por ciento del tiempo con que cuenta el Estado al Instituto Nacional Electoral existía una base cierta de minutos y segundos sobre la que se aplicaría ese porcentaje y que esa base no puede ser reducida.

De igual forma, advierto que los apelantes se quejan de que la reducción que se da en el caso concreto los afecta de manera relevante, porque su presencia en medios de comunicación se ve seriamente mermada.



Derivado de lo anterior, considero que la problemática de este asunto debe resolverse a partir de definir los siguientes aspectos: **1)** determinar si existe prohibición para emitir actos que reduzcan el número de minutos y segundos en radio y televisión que deben otorgarse a los partidos políticos durante el periodo ordinario y, en caso de que se puedan emitir esos actos, **2)** determinar si la reducción que se dio en el caso afecta en grado relevante el derecho de los partidos políticos para acceder a los referidos medios de comunicación en el periodo ordinario -esto implicará analizar la razonabilidad de la medida-.

Enseguida, expongo la manera en que considero debieron ser resueltos los problemas jurídicos identificados.

II. Posibilidad de emitir actos que incidan en el tiempo en radio y televisión al que tendrán acceso los partidos políticos en periodo ordinario

Del análisis de la normativa constitucional derivada de la reforma electoral 2007-2008, en la que se creó un nuevo modelo de comunicación política, específicamente en el artículo 41, se advierte la existencia de un derecho constitucional de acceso permanente a la radio y televisión por parte de los partidos políticos en el tiempo del Estado en radio y televisión en el cual se previó, por un lado, el tiempo que va del inicio de las precampañas y hasta la jornada electoral, en el cual se estableció una cantidad líquida de minutos -cuarenta y ocho- que corresponde administrar, de manera única y exclusiva, al Instituto Nacional Electoral; y por otro, un esquema ordinario -periodos no

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

electorales- en el cual el número de minutos se calcula a partir de un porcentaje (12%) del tiempo total que corresponde al Estado.

Al momento de la reforma constitucional, se debe mencionar que existía un modelo de tiempos del Estado en radio y televisión que disponía de cuarenta y ocho minutos, considerando tiempo estatal y fiscal en televisión, en tanto disponía de sesenta y cinco minutos en radio.

De tal suerte que, al analizar los cuarenta y ocho minutos que se otorgaron para el periodo electoral, no se puede hablar de que existiera un parámetro válido para considerar similitud en el uso del tiempo estatal y el asignado a la materia electoral, por el contrario se estableció una norma específica en la cual se previó de manera especial, para el periodo electoral, el uso de tiempo específico expresado en minutos para ambos medios de comunicación y en igual proporción, dentro de los parámetros de los que disponía el Estado.

Así, en el caso de la televisión se usó el cien por ciento del tiempo, pero en la radio sólo se usó cerca del setenta y cuatro por ciento, de ahí que no se pueda hablar de un uso total del tiempo del Estado, ni establecer un parámetro porcentual que resulte un referente válido para considerar que existe un derecho específico de uso de un porcentaje en ese periodo regulado en la Constitución.

Al respecto, se tiene presente que la Sala Superior ha definido que, debido a lo álgido del proceso electoral, se requiere de mayor difusión de los mensajes de los partidos políticos y candidatos



durante este periodo, por lo que se entiende que se haya determinado de forma específica y en minutos el tiempo a usar en este periodo, ya que es un insumo necesario para la conquista del poder público, una de las principales funciones de los partidos políticos.

Ahora, en el periodo no electoral se debe partir de la idea de que los partidos políticos tienen una función permanente a fin de contribuir a la consolidación de la democracia, por lo que su función no concluye con el término de la elección, sino que continúa, pero en una dimensión menor que al periodo electoral, por lo cual el legislador extraordinario concibió un modelo diferente, basado en el uso de un porcentaje específico respecto al tiempo del Estado, que exista en la legislación secundaria.

Ello hace que la situación se presente de forma diferente al periodo electoral en el cual se requiere asegurar un número determinado e inamovible de minutos, en el escenario del periodo no electoral los partidos políticos se deben ajustar al tiempo del cual disponga el Estado, mismo que puede variar debido a reformas legales o modificaciones diversas, como sería el Decreto que se controvierte, el cual es ejercido en uso de una facultad propia del Ejecutivo federal.

De estas bases constitucionales se puede desprender una primera conclusión, en el sentido de que existe un orden jerárquico, entre la forma en que los partidos ejercen el derecho de acceso a los tiempos del Estado en radio y televisión.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

Esto es así, ya que, al fijar el tiempo en procesos electorales en minutos concretos, asegura que esta base no pueda ser modificada, salvo por decisión del propio constituyente permanente, lo cual evidencia la relevancia que estos tiempos tienen en el desarrollo del sistema electoral.

En cambio, al fijar un porcentaje para el cálculo de los tiempos en radio y televisión en periodo no electoral, se acepta que estos puedan tener variaciones, dependiendo de la base de cálculo que se establezca.

Bajo ese contexto, debe concluirse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prohíbe la emisión de actos que se traduzcan en la reducción del número de minutos en radio y televisión que deben asignarse a los partidos políticos durante el periodo ordinario. Por tanto, el Decreto presidencial que se cuestiona en este caso, con motivo de un acto concreto de aplicación, no puede considerarse contrario a la Constitución por la sola circunstancia de que produzca, entre otras consecuencias, la disminución en el número de minutos que se otorgarán a los partidos políticos en el periodo ordinario.

Lo anterior no desconoce la relevancia del acceso a los medios de comunicación social por parte de los partidos políticos, ni su carácter de derecho constitucionalizado; pero es posible advertir que, a diferencia de los tiempos relacionados con periodos electorales, los del periodo ordinario pueden sufrir modificaciones derivadas de diversos factores, sin que esto altere el modelo de comunicación política y restrinja, de manera injustificada, el



derecho de los partidos políticos al acceso de forma permanente en radio y televisión.

Por otro lado, es muy relevante tener en cuenta que la reducción del tiempo fiscal es una facultad del poder ejecutivo, lo cual, *per se*, no incide de manera relevante en el derecho de los partidos a acceder a los tiempos oficiales -doce por ciento- para el periodo ordinario en el porcentaje previsto en la constitución, ya que la citada facultad presidencial resulta acorde con el modelo constitucional de comunicación política, y con los principios y derechos que subyacen al mismo; en particular, los derechos a la libertad de expresión e información en cuestiones político-electorales.

III. Razonabilidad de la medida adoptada en el caso

Como se adelantó, la solución a la controversia también implica analizar la validez de una norma o una regla dispuesta por el ejecutivo, consistente en la reducción de los tiempos fiscales, frente al derecho de los partidos de acceder de manera permanente a los tiempos oficiales del Estado (que incluye, además de los tiempos propiamente estatales, a los tiempos fiscales) y su incidencia en el modelo de comunicación política establecido en la Constitución, caracterizado por la administración única de los tiempos por parte del Instituto Nacional Electoral, la prohibición a los partidos y terceros de adquirir tiempos en radio y televisión, el acceso permanente de los partidos a los tiempos del Estado mediante spots de treinta segundos de acuerdo a las

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

pautas de la autoridad, y por el derecho a la información de la ciudadanía sobre cuestiones político-electorales que difundan los partidos políticos y autoridades en tiempos ordinarios, en un contexto de maximización del debate público en una sociedad democrática.

En este sentido, no se trata sólo de analizar la validez del Decreto desde una perspectiva exclusivamente formal, sino en determinar si la medida implica una incidencia inconstitucional relevante a los derechos de los partidos y en el modelo de comunicación política-electoral.

En principio, se trata de una medida adoptada en ejercicio de un poder discrecional, dado que el Ejecutivo puede o no ejercerlo, se trata entonces de un poder de ejercicio facultativo y condicionado con una justificación práctica concreta.

Para el análisis de este tema, considero que se debe partir de dos premisas constitucionales: la primera, que, como se dijo, existe una distribución diferenciada del uso de los tiempos oficiales dependiendo de si se trata de periodos electorales u ordinarios y, la segunda, que el doce por ciento, que se pone a disposición del Instituto Nacional Electoral se garantizan a partir de los tiempos oficiales, considerando principalmente los tiempos del Estado y de manera accesoria, los tiempos fiscales, dada la posibilidad de su variación.

Lo anterior resulta de especial relevancia, ya que el argumento de los accionantes se centra en la supuesta restricción injustificada al derecho constitucional de acceso permanente a radio y televisión,



derivado de una modificación a la modalidad de tiempo por cuestiones fiscales, mismo que se ve impactado al momento de hacer líquido el mencionado porcentaje en periodos no electorales, es decir, al momento de su conversión a minutos y segundos, en comparación con ejercicios anteriores.

Ello permite llevar a cabo un análisis de razonabilidad, ya que por disposición constitucional existe la posibilidad de alteración de la base de cálculo del aludido porcentaje mediante un acto modificador de la legislación o modalidad de acceso del Estado a radio y televisión, a diferencia de lo que ocurre con la previsión del tiempo en época electoral, ya que en ese supuesto está perfectamente definido en minutos el tiempo que debe ser asignado al Instituto Nacional Electoral.

Establecida la controversia en torno a una restricción de derechos y no sólo respecto del cumplimiento de una regla, lo procedente es analizarla considerando que se trata de valorar la razonabilidad de la medida en el ámbito electoral.

En principio, debe reconocerse que el Ejecutivo federal cuenta con facultades legales para establecer mecanismos y procedimientos relacionadas con la materia tributaria.

En el caso, contrario a lo que señalan los recurrentes, el Decreto no transgrede el principio de legalidad en materia electoral, ya que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 41, base I, apartado A, inciso g), de la Constitución General, en los periodos ordinarios -no electorales- le será asignado al Instituto Nacional Electoral, el

doce por ciento (12%) **del tiempo total** de que dispone el Estado, **“conforme a las leyes” y “bajo cualquier modalidad”**.⁶⁶

Como se puede apreciar, a diferencia de lo que sucede con los tiempos durante los procesos electorales, en los que la norma fundamental, establece, de manera directa, la cantidad de minutos de que se dispondrá, en los de carácter no electoral, se establece una habilitación constitucional para que estos puedan ser definidos en términos de las disposiciones legales secundarias.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que, conforme a lo señalado en el artículo 4, fracción XV, de la Ley General de Comunicación Social, los tiempos fiscales son aquellos que corresponden *“...al pago en especie del Impuesto Federal sobre Servicios Expresamente Declarados de Interés Público por Ley, en los que intervengan Empresas Concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación; a través de transmisiones gratuitas en radio y televisión.”*

Por otro lado, la emisión del Decreto, entre otros, encuentra su fundamento, en el artículo 39, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, que establece la facultad del Ejecutivo de emitir reglas de carácter general relacionadas con la forma de pago de las contribuciones.⁶⁷

⁶⁶ El inciso g), del Apartado A, de la Base I, del artículo 41 constitucional, dispone en lo conducente: “Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas...”

⁶⁷ Artículo 39.- El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá:

...



En este sentido, la habilitación Constitucional se concreta y adquiere definición a través de las disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y del Código Fiscal de la Federación, en este sentido, el porcentaje establecido en la Constitución se traduce en una norma abierta, que requiere de otras disposiciones para su concreción.

Lo anterior es congruente con lo señalado en el propio Decreto en el cual se determina que la reducción *“no resultará aplicable al inicio de las precampañas y hasta el día de la Jornada Electoral, toda vez que debe de atenderse a lo dispuesto en el artículo 41, fracción III, Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo señalado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales”*.

Esto es así, porque, como se explicó con antelación, el tiempo de que dispondrá los partidos políticos en los periodos electorales, se encuentra constitucionalmente fijado, no puede ser afectado por algún tipo de decisión legislativa o administrativa, sino solo por el órgano reformador de la Constitución; en cambio, los tiempos no electorales se definen a partir de otras disposiciones que pueden implicar su variación.

Bajo esta lógica, en la medida en que los tiempos fiscales son definidos por ley bajo la figura del pago en especie del Impuesto, las directivas del Decreto no resultan manifiestamente

Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales, sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, el objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, las infracciones o las sanciones de las mismas, a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

irrazonables o incompatibles con los derechos electorales, por lo que este responde a fines legítimos, como la necesidad de armonización regulativa, la proporcionalidad en los impuestos y el respeto al régimen de distribución de tiempos del Estado en periodos electorales.

En estas condiciones, la finalidad de la emisión del Decreto se legítima, y se ejerce, con base en una facultad legal, sobre la materia en la que se reconoce una amplia discrecionalidad al Ejecutivo y respeto de la cual no se alteran los porcentajes constitucionalmente previstos.

Por cuanto hace a la proporcionalidad del Decreto impugnado, si bien la medida adoptada incide en los derechos de los partidos de acceder a los tiempos del Estado al reducir el tiempo fiscal, así como el que corresponde a las autoridades electorales, durante el tiempo ordinario, ello no resulta de tal entidad que imposibilite a los partidos la comunicación de sus mensajes, o que vuelva ineficaz el modelo de comunicación política en periodos ordinarios.

Ello es así por tres cuestiones principales:

- La medida no modifica el porcentaje previsto para el periodo ordinario.
- Los tiempos totales del Estado se integran además de los tiempos fiscales por los tiempos estatales, de forma tal que el acceso permanente de los partidos a los medios de comunicación social está garantizado.



- El Instituto conserva sus facultades para solicitar tiempos en caso de considerar que son insuficientes para cubrir los intereses de las autoridades electorales.

Lo anterior permite afirmar que la medida no resulta irrazonable por no generar una situación de imposibilidad del ejercicio de los derechos de los partidos o de ineficacia del modelo de comunicación política.

Esto se refuerza, si se considera que el uso del doce por ciento (12%) del tiempo en radio y televisión durante los periodos ordinarios se definió en términos de porcentaje y no así de una cantidad de minutos, como sí se estableció para efectos del periodo propiamente electoral (desde las precampañas hasta la jornada electoral).

Si bien, no se desconoce que con la reforma de 2007-2008 y, posteriormente, con la de 2014, se consolidó el modelo de comunicación en los términos ya señalados y, por tanto, los tiempos ordinarios quedaron definidos en función del Decreto presidencial de 2002, lo cierto es que tales derechos no son absolutos, siendo que la facultad exclusiva de administración de los tiempos del Instituto no implica la definición del tiempo fiscal que es una facultad del Ejecutivo, en la medida en que constituye una forma de pago del impuesto por el servicio de interés público o general de los concesionarios.

Lo anterior permite afirmar, que el hecho de que la medida implique una reducción de los tiempos fiscales –y con ello del

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

número de minutos y promocionales a los que tienen acceso los partidos políticos y las autoridades electorales– no supone una medida regresiva injustificada, contraria al principio de progresividad de los derechos fundamentales.

Esto es así en tanto que la reducción de los tiempos fiscales por el Ejecutivo no imposibilita el cumplimiento de los fines del modelo de comunicación, esto es, si bien reduce los tiempos de los partidos y autoridades no les priva de ese derecho; a la ciudadanía tampoco le imposibilita de manera irrazonable conocer e informarse de los promocionales de los partidos o de las autoridades, pues siguen teniendo acceso a los tiempos oficiales de manera equitativa y de acuerdo con la administración del Instituto Nacional Electoral.

En conclusión, estimo que el Decreto no transgrede el derecho de los partidos de acceder de manera permanente de los medios de comunicación social, ya que, en periodos no electorales, al Instituto Nacional Electoral le seguirá siendo asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad.

El hecho de que el tiempo en periodos ordinarios se haya fijado en porcentajes, y no en minutos, como sí se previó para los periodos electorales, desde la precampaña hasta la jornada electoral, permite afirmar que el modelo está configurado para que los tiempos fiscales puedan ser modulables mediante determinaciones de las autoridades competentes.



Bajo estas condiciones, si como ya se analizó, el Decreto no contraviene el artículo 41 Constitucional, y es acorde con los principios del modelo de comunicación política, se puede concluir que no existe una afectación injustificada del derecho de los partidos para acceder a los medios de comunicación social, así como tampoco a los derechos de libertad de expresión e información de la ciudadanía.

Tomando en cuenta lo anterior, estimo que debe confirmarse el acuerdo impugnado, pero por las razones aquí expuestas.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN LOS EXPEDIENTES SUP-RAP-22/2020 Y ACUMULADOS.

- 1 Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la debida consideración de la mayoría de este Pleno, formulo voto concurrente en los recursos de apelación señalados en el rubro, ya que no coincido con diversas consideraciones y afirmaciones que, en el análisis del acuerdo aprobado por el Instituto Nacional Electoral, se vierten respecto del Decreto por el que se redujeron los tiempos que los concesionarios de radio y televisión pueden ceder al Estado como pago del impuesto por el uso de bienes de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de abril de esta anualidad.
- 2 Lo anterior, se sustenta en los argumentos que a continuación expongo.

I. Materia de la promoción del recurso de apelación.

- 3 El acto que se controvertió en los recursos de apelación, fue el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral a través del que ajustó la distribución de mensajes en



radio y Televisión correspondiente a los partidos políticos en lo que resta del primer semestre de dos mil veinte, derivado de la reducción en los tiempos fiscales determinada en el Decreto Presidencial que entró en vigor el quince de mayo de esta anualidad.

II. Determinación mayoritaria.

- 4 En la sentencia aprobada por la mayoría de Magistrados, se analizan los agravios expuestos en los escritos de demanda en los términos que, en esencia, son los siguientes.

A. Violación al modelo de comunicación política, la equidad y la libertad de expresión e información.

- 5 En la sentencia se consideran infundados los agravios por los que se plantea que se vulnera el modelo de comunicación política, y la equidad en la distribución de los tiempos, en razón de que, al distribuir entre los partidos políticos los tiempos en radio y televisión, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tomó en consideración la reducción de los tiempos fiscales efectuada mediante el Decreto presidencial, lo cual es acorde con el modelo constitucional de comunicación política, en el que se prevé que durante el periodo ordinario, la referida autoridad administrativa electoral dispondrá de un doce por ciento del tiempo de que dispone el Estado y no de un número determinado de minutos.
- 6 A partir de lo anterior se concluye que los partidos tienen, en su conjunto, el derecho a contar con el porcentaje específico que delimitó el Constituyente, en el caso, la mitad del doce por ciento

de los tiempos de los que dispone el Estado en los señalados medios de comunicación y son administrados por el Instituto Nacional Electoral.

B. Inconstitucionalidad del Decreto Presidencial que redujo los tiempos fiscales.

- 7 En la determinación aprobada por la mayoría de los integrantes de la Sala Superior, se desestiman los argumentos que controvierten la constitucionalidad del Decreto Presidencial que redujo los tiempos fiscales.
- 8 Lo anterior, bajo la consideración de que esta Sala Superior ya había determinado en la sentencia emitida en el expediente identificado con la clave SUP-JE-28/2020 y acumulados, que el Decreto por el que se redujeron los tiempos que los concesionarios de radio y televisión que pueden ceder al estado como pago de sus cargas tributarias, es ajeno a la materia electoral, en tanto que se enmarca en el derecho fiscal.
- 9 Además, en la sentencia mayoritaria se lleva a cabo un análisis del referido Decreto, en el que se concluye que ese acto del titular del ejecutivo federal es uno de los actos controvertidos en el medio de impugnación, además de que su incidencia se actualiza en lo relativo a la forma en que los concesionarios comerciales de radio y televisión pagan el impuesto correspondiente al uso de un bien de dominio exclusivo de la Nación.

C. Franja horaria



- 10 En lo tocante a los planteamientos del Partido Acción Nacional a través de los que aduce que el Instituto Nacional Electoral no atendió los horarios de mayor audiencia, también se desestima. Ello porque de conformidad con el Reglamento de Radio y Televisión, la previsión para que los horarios de mayor audiencia se destinen a la transmisión de los promocionales de los partidos y candidaturas independientes se delimita a las campañas electorales, más no así para el período ordinario.

III. Motivos de disenso.

- 11 Si bien coincido con la determinación de confirmar el acuerdo impugnado, no comparto la totalidad de las consideraciones en que se sustenta.
- 12 Ello es así, en virtud de que, a pesar de que coincido con la afirmación de que el acto formalmente impugnado es el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, *ad cautelam*, modificó las pautas de radio y televisión del periodo ordinario correspondiente al primer semestre de dos mil veinte, en el lapso del quince de mayo al treinta de junio; no coincido en que el reajuste realizado por la autoridad electoral se traducía en la posibilidad de realizar un análisis de la constitucionalidad del Decreto presidencial que redujo los tiempos fiscales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de abril, y en consecuencia, tampoco comparto las consideraciones por las que se analiza ese acto del ejecutivo, ni las conclusiones a las que se arribó en la sentencia.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

- 13 Lo anterior porque los partidos políticos impugnaron, a través del recurso idóneo, que es el recurso de apelación, la constitucionalidad y legalidad de una determinación de la autoridad electoral nacional y no alguna emitida por el titular del Ejecutivo federal, respecto de la que, ya existía una posición definida de esta Sala Superior, por la que señaló que se trataba de un acto ajeno a la materia electoral.
- 14 Si bien es cierto que de la lectura de todas las demandas se desprende que los partidos recurrentes pretendían cuestionar la reducción de los tiempos fiscales, y su impacto en sus prerrogativas, aduciendo la falta de conformidad del Decreto mencionado, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ello resultaba insuficiente para llevar a cabo su estudio de fondo, toda vez que, en mi concepto, el pronunciamiento de esta Sala Superior debió limitarse a desestimar el agravio a partir de que el acto del ejecutivo resultaba ajeno a la materia electoral, tal y como sostuvimos en la sentencia emitida en el expediente identificado con la clave SUP-JE-28/2020 y su acumulado, en la sesión pública efectuada el pasado trece de mayo.
- 15 En la referida determinación, la Sala Superior, por mayoría de votos, fijó los parámetros atinentes a la revisión del decreto presidencial, arribando a la conclusión de que excedía la materia de competencia de este órgano jurisdiccional, al comprender cuestiones relativas a la materia tributaria, y a la distribución de tiempos en radio y televisión a que pueden acceder diversos



órganos del Estado Mexicano, y no solamente a los que corresponde administrar a la autoridad electoral.

- 16 Además, en aquella resolución sostuvimos que la sola emisión del Decreto presidencial no tenía incidencia en los tiempos originalmente pautados por la autoridad electoral, ni trascendía a alguno de los principios constitucionales que rigen el sistema nacional electoral.
- 17 Por último, en esa ejecutoria se apuntó que el desechamiento de esos medios de impugnación no implicaba que los partidos políticos estuvieran impedidos para reclamar una vulneración a sus prerrogativas, sino que, sería hasta el momento en el que la autoridad electoral reajustara los tiempos, cuando esta Sala Superior estaría en posibilidad de verificar la constitucionalidad y legalidad de dicha medida, entendida esta última como la actuación de la autoridad electoral a través de la que realizara la distribución de tiempos en radio y televisión.
- 18 A pesar de lo anterior, en la determinación mayoritaria, se analiza la validez del acuerdo del Consejo General, a partir de la reducción en los tiempos determinada en el Decreto Presidencial, es decir, se identifica el referido Decreto presidencial como acto impugnado, asimismo, se vierten diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de los que se analiza el acto del ejecutivo, y se concluye que su incidencia es “sólo en lo que respecta a la forma de pago de tiempos fiscales”, lo que considero que no podía ser objeto de estudio por parte de la Sala Superior en atención a dos razones fundamentales.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

- La primera porque en la sentencia de los juicios electorales 28/2020 y su acumulado, concluimos que el señalado Decreto excede el ámbito electoral, al tratarse de un acto circunscrito a la materia tributaria.
- La segunda reside en que actualmente se encuentra radicada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional, radicada bajo en número de expediente 73/2020, que promovió el Instituto Nacional Electoral, en la que, en su caso, corresponde al máximo tribunal definir si su incidencia se limita al modo de pago, o si se modificó la base o la tasa del impuesto, supuesto respecto del que esta Sala Superior carece de atribuciones para emitir un pronunciamiento.

¹⁹ Conforme a lo anterior, desde mi punto de vista, el estudio del fondo del asunto debió limitarse a realizar la revisión de los agravios por los que se aduce la existencia de vicios propios de la determinación de la autoridad electoral nacional, que es la materia que constitucionalmente está reservada para este Tribunal Electoral.

²⁰ Así, considero que los pronunciamientos de este órgano jurisdiccional debían de circunscribirse a aspectos que pudieran identificarse con un indebido cálculo en los tiempos que corresponden a cada instituto político, una reducción excesiva por parte de la autoridad electoral, o incluso una falta de adecuación de las pautas aprobada por el Instituto Nacional Electoral al modelo de comunicación política, pero no la revisión directa (o indirecta) de aspectos vinculados con la constitucionalidad del



Decreto Presidencial que redujo los tiempos fiscales pues, se insiste, esta Sala Superior ya determinó que la materia de este excede la competencia especializada de este órgano jurisdiccional.

- 21 Bajo esa óptica, es de mencionarse que, si bien es cierto que la sentencia mayoritaria busca ser consistente con la posición anteriormente sostenida por esta Sala Superior respecto a la naturaleza de los actos cuya constitucionalidad y legalidad puede revisar, lo cierto es que, desde mi óptica, el análisis efectuado excede los límites determinados en la sentencia mencionada, ya que se vierten consideraciones adicionales que se apartan de lo que previamente habíamos determinado.
- 22 Así, el entrar a analizar la inconstitucionalidad del Decreto Presidencial que reclaman los partidos políticos, so pretexto de que formalmente los instituto políticos impugnan una determinación de la autoridad electoral nacional a través de uno de los medios de impugnación legalmente previstos, considero que excede los límites competenciales y el esquema que marca nuestra Constitución Federal, así como lo ya resuelto por esta Sala Superior.
- 23 Es por ello que, desde mi punto de vista, las consideraciones que he referido de la sentencia aprobada por la mayoría de integrantes de la Sala Superior rebasan el esquema de competencia que en el texto fundamental se dispone para este Tribunal Electoral, lo que motiva mi disenso con esas consideraciones.
- 24 Por lo anterior formulo el presente voto concurrente.

SUP-RAP-22/2020 y acumulados

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.