



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-142/2020 Y ACUMULADOS

RECURRENTES: TRANSMISORA MONTERREY, S.A. DE C.V. Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIO: MARIANO ALEJANDRO GONZÁLEZ PÉREZ

COLABORÓ: JESÚS ALBERTO GODÍNEZ CONTRERAS Y JUAN DE JESÚS ALVARADO SÁNCHEZ

Ciudad de México, trece de enero de dos mil veintiuno.

SENTENCIA

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación indicados al rubro, en el sentido de **revocar** el Acuerdo INE/CG692/2020, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹ en el que, entre otras cuestiones, convalidó los horarios y franjas de transmisión de promocionales de los partidos políticos, correspondientes al periodo ordinario.

RESULTANDO

- I. Antecedentes.** De los hechos narrados en las demandas y de las constancias que obran en el expediente se desprende lo siguiente:

¹ Indistintamente, también INE.

**SUP-RAP-142/2020
y acumulados**

- 2 **A. Reducción de tiempos fiscales.** El veintitrés de abril de dos mil veinte, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se redujeron los minutos de transmisión que los concesionarios de radio y televisión de uso comercial deben pagar al Estado (tiempos fiscales), en sustitución del impuesto correspondiente, el cual entró en vigor el quince de mayo siguiente.
- 3 **B. Ajuste a los tiempos administrados por el INE (INE/CG90/2020).** Con motivo de la reducción determinada en el Decreto señalado previamente, el quince de mayo, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ajustó la cantidad de minutos que corresponderían a la pauta del periodo ordinario correspondiente al primer semestre de dos mil veinte, para el caso de las concesionarias de uso comercial en radio y televisión.
- 4 **C. Recursos de apelación SUP-RAP-22/2020 y acumulados.** En contra de dicha determinación diversos partidos políticos interpusieron sendos recursos de apelación, los cuales fueron resueltos por esta Sala Superior, en el sentido de confirmar el acuerdo combatido.
- 5 **D. Pauta y modelo de transmisión para el periodo ordinario para el segundo semestre de dos mil veinte (INE/ACRT/07/2020).** El uno de junio siguiente, el Comité de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo por el que definió el modelo de distribución y las pautas para la transmisión de los promocionales de los partidos políticos durante el segundo semestre de dos mil veinte.
- 6 **E. Modificación del modelo de horarios de transmisión en periodo ordinaria (INE/ACRT/25/2020).** El veintiséis de octubre, el Comité de Radio y Televisión modificó el modelo de distribución de los promocionales pautados para los partidos políticos en el periodo



ordinario del segundo semestre, acordado mediante el diverso INE/ACRT/07/2020.

- 7 **F. Modificación de pautas (INE/ACRT/49/2020).** Con motivo de la obtención de registro de partidos políticos nacionales y la pérdida de uno local en Aguascalientes, el trece de noviembre, el Comité de Radio y Televisión aprobó modificaciones a las pautas correspondientes al periodo ordinario del segundo semestre de dos mil veinte.
- 8 **G. Recursos de apelación SUP-RAP-123/2020 y acumulado.** El nueve de diciembre, esta Sala Superior revocó los acuerdos emitidos por el Comité de Radio y Televisión y dejó subsistente el modelo aprobado por el Consejo General en el diverso acuerdo INE/CG90/2020.
- 9 **H. Acuerdo impugnado INE/CG692/2020².** El veintiuno de diciembre de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó el acuerdo por el que convalidó los acuerdos tomados previamente por el Comité de Radio y Televisión, respecto del modelo y franjas para los horarios de transmisión de los promocionales de los partidos políticos.
- 10 **II. Recursos de apelación.** Inconformes con dicha determinación, diversas concesionarias de radio y televisión, así como la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión³ interpusieron recursos de apelación.

² Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se adopta el criterio tomado de manera primigenia por el Comité De Radio y Televisión en el acuerdo INE/ACRT/25/2020 lo cual genera como consecuencia que, las pautas aprobadas mediante el diverso INE/ACRT/49/2020 se convaliden en cuanto a los horarios de transmisión de promocionales de los partidos políticos, correspondientes al periodo ordinario, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-123/2020 y su acumulado.

³ En adelante también identificada como CIRT.

**SUP-RAP-142/2020
y acumulados**

- 11 **III. Turno.** En su oportunidad, el magistrado ponente ordenó integrar, registrar y turnar a la ponencia a su cargo los siguientes expedientes:

No.	Expediente	Recurrente
1	SUP-RAP-142/2020	Transmisora Monterrey, S.A. de C.V.
2	SUP-RAP-143/2020	Radio Informativa, S.A. de C.V.
3	SUP-RAP-144/2020	Radio Triunfos, S.A. de C.V.
4	SUP-RAP-145/2020	Radio Centinela S.A. de C.V..
5	SUP-RAP-146/2020	Multimedios Radio, S.A. de C.V.
6	SUP-RAP-147/2020	La Voz de Linares, S.A. de C.V.
7	SUP-RAP-148/2020	Multimedios Televisión, S.A. de C.V.
8	SUP-RAP-149/2020	Televisión Digital, S.A. de C.V.
9	SUP-RAP-150/2020	Compañía Internacional de Radio y Televisión S.A.
10	SUP-RAP-151/2020	Cadena Tres I, S.A. de C.V.
11	SUP-RAP-152/2020	Administradora Arcángel, S.A. de C.V.
12	SUP-RAP-153/2020	Imagen Monterrey, S.A. de C.V.
13	SUP-RAP-154/2020	Radio Transmisora del Pacífico, S.A. de C.V.
14	SUP-RAP-155/2020	Imagen Telecomunicaciones, S.A. de C.V.
15	SUP-RAP-156/2020	Transmisora Regional Radio Fórmula, S.A. de C.V.
16	SUP-RAP-157/2020	Cadena Regional Radio Fórmula, S.A. de C.V.
17	SUP-RAP-158/2020	La B Grande, S.A. de C.V.
18	SUP-RAP-159/2020	Radio Oro, S.A. de C.V.
19	SUP-RAP-160/2020	Fórmula Radiofónica S.A. de C.V.
20	SUP-RAP-161/2020	La B Grande FM, S.A. de C.V.
21	SUP-RAP-162/2020	Radio Uno, S.A. de C.V.
22	SUP-RAP-163/2020	Radio Uno FM, S.A. de C.V.
23	SUP-RAP-10/2021	Televimex S.A. de C.V., Televisa S.A. de C.V., Radio Televisión S.A. de C.V., Teleimagen del Noreste S.A. de C.V., Televisora de Occidente S.A. de C.V., Televisora de Navojoa S.A. de C.V., y Televisora Peninsular S.A. de C.V.
24	SUP-RAP-11/2021	Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión.

- 12 **IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó los expedientes, admitió las demandas y declaró cerrada la instrucción de los asuntos.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.

- 13 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de defensa, por tratarse de recursos apelación



interpuestos para controvertir un acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

- 14 Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, incisos a) y g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁴.

SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial.

- 15 Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020⁵ en el cual, si bien se reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de este órgano jurisdiccional determine alguna cuestión distinta.
- 16 En ese sentido, se justifica la resolución de los presentes medios de impugnación de manera no presencial.

TERCERO. Acumulación

- 17 En el caso existe conexidad en la causa, porque todos los apelantes controvierten el acuerdo de número INE/CG692/2020, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de ahí que, por economía procesal, se acumulan los expedientes del SUP-RAP-143/2020 al SUP-RAP-163/2020, SUP-RAP-10/2021 y SUP-RAP-

⁴ En adelante referida también como Ley de Medios.

⁵ Aprobado el uno de octubre y publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.

**SUP-RAP-142/2020
y acumulados**

11/2021, al diverso SUP-RAP-142/2020 por ser éste el primero que se presentó.

- 18 En consecuencia, se deberá glosar la certificación de los puntos resolutive de esta sentencia a los autos de los expedientes acumulados.

CUARTO. Requisitos procedencia.

- 19 Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8, 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

- 20 **Forma.** Las demandas se presentaron por escrito, y en ellas se hace constar el nombre de las recurrentes, los domicilios señalados para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que los promoventes basan su impugnación; los agravios que les causa y los preceptos presuntamente violados; y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve en representación de las concesionarias.

- 21 **Oportunidad.** Los recursos de apelación fueron interpuestos de forma oportuna, ya que, en todos los casos, las demandas se presentaron el treinta de diciembre pasado, mientras que, el acuerdo controvertido fue hecho del conocimiento de los apelantes el previo veintiséis, en el caso de las concesionarias, y el veintisiete, en el caso de la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión.

- 22 Por lo que, resulta inconcusos que, en todos los casos, las demandas se presentaron dentro del plazo de cuatro días establecido para ello en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.



- 23 **Legitimación y personería.** Se cumple el requisito porque los recurrentes son concesionarias de uso comercial en radio y televisión; y quien se ostenta como su representante legal acredita su personalidad con los respectivos instrumentos notariales.
- 24 En el caso de la CIRT, ésta tiene legitimación de conformidad con el criterio sostenido por esta Sala Superior en la jurisprudencia 18/2013⁶, de rubro “CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE RADIO Y TELEVISIÓN. ESTÁ LEGITIMADA PARA INTERPONER RECURSO DE APELACIÓN, CONTRA ACTOS QUE CONSIDERE CONTRARIOS A LOS INTERESES DE SUS AGREMIADOS”.
- 25 **Interés jurídico.** Los recurrentes gozan de interés jurídico para acudir a esta instancia, porque se trata de concesionarias de radio y televisión que aducen una afectación generada por el modelo de distribución de promocionales aprobados por la responsable y su pretensión consiste en que se revoque ese acuerdo.
- 26 Ello, en tanto que la CIRT impugna el acuerdo del Consejo General del INE, porque, en su concepto, causa agravio a sus agremiados.
- 27 **Definitividad.** El acuerdo impugnado constituye un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación, en virtud del cual pueda ser modificado, revocado o anulado, de ahí que se estime colmado dicho requisito de procedencia.

QUINTO. Estudio de fondo.

A. Contenido del acuerdo controvertido.

⁶ Visible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 19 y 20.

**SUP-RAP-142/2020
y acumulados**

- 28 Al aprobar el acuerdo controvertido, el Consejo General consideró pertinente retomar el criterio de distribución (en franjas horarias) establecido previamente por el Comité de Radio y Televisión, el cual fue revocado por esta Sala Superior en la resolución correspondiente a los expedientes SUP-RAP-123/2020 y su acumulado, al considerar que se trataba de modificaciones sustanciales a una determinación del máximo órgano de dirección de la autoridad electoral nacional, por cuanto a los horarios de transmisión de los promocionales de los partidos políticos para el periodo ordinario del segundo semestre de dos mil veinte.
- 29 En el acuerdo materia de controversia, el Consejo General señaló que, en el ejercicio de la atribución para determinar el modelo general de distribución de horarios que le fue reconocida por esta Sala Superior en la ejecutoria mencionada, resultaba oportuno asumir, como propio, el análisis realizado por el Comité de Radio y Televisión respecto de los estudios relativos a las variaciones en los índices de audiencia, pues la información con que ese órgano determinó el cambio de horarios resultaba más reciente que la considerada por el Consejo General al emitir el diverso acuerdo INE/CG90/2020 en el mes de mayo de dos mil veinte.
- 30 En ese sentido, señaló que adoptar tal criterio no generaría un impacto negativo en la administración de la prerrogativa constitucional en cuanto a la transición de las pautas del periodo ordinario a las del proceso electoral federal y locales coincidentes, pues no se estaban dejando de lado los fines propios de la prerrogativa, sus implicaciones y alcances.
- 31 Con base en lo anterior, y de acuerdo con los índices de mayor horario de audiencia, el Consejo General convalidó el modelo de distribución de los promocionales, así como las pautas



contempladas en las tres franjas horarias para la transmisión de los spots de los partidos políticos, correspondientes al periodo ordinario, únicamente en lo que respecta a los concesionarios comerciales de radio y televisión.

- 32 Así, la modificación en la distribución de los doce impactos diarios correspondientes a los concesionarios de **radio de uso comercial**, con relación al diverso acuerdo INE/CG90/2020, quedó de la siguiente manera:

Franja horaria	Horario de transmisión	Impactos (INE/CG90/2020)	Impactos (INE/CG692/2020)
06:00 – 11:59	06:00 - 06:59		
	07:00 - 07:59	1	1
	08:00 – 08:59	2	2
	09:00 – 09:59	3	3
	10:00 – 10:59	4	4
	11:00 – 11:59		5
12:00 – 17:59	12:00 – 12:59	5	6
	13:00 – 13:59	6	7
	14:00 – 14:59	7	8
	15:00 – 15:59	8	9
	16:00 – 16:59	9	10
	17:00 – 17:59		
18:00 – 23:59	18:00 – 18:59	10	11
	19:00 – 19:59	11	12
	20:00 – 20:59	12	
	21:00 – 21:59		
	22:00 – 22:59		
	23:00 – 23:59		

- 33 Por su parte, lo relativo a los nueve impactos diarios correspondientes a los concesionarios de **televisión comercial**, la distribución se aprobó en los términos siguientes:

Franja horaria	Horario de transmisión	Impactos (INE/CG90/2020)	Impactos (INE/CG692/2020)
06:00 – 11:59	06:00 - 06:59		
	07:00 - 07:59	1	
	08:00 – 08:59	2	1
	09:00 – 09:59	3	2
	10:00 – 10:59		3
	11:00 – 11:59		
12:00 – 17:59	12:00 – 12:59		
	13:00 – 13:59	4	
	14:00 – 14:59	5	
	15:00 – 15:59	6	
	16:00 – 16:59		4

**SUP-RAP-142/2020
y acumulados**

	17:00 – 17:59		5
18:00 – 23:59	18:00 – 18:59		
	19:00 – 19:59		6
	20:00 – 20:59	7	7
	21:00 – 21:59	8	8
	22:00 – 22:59	9	9
	23:00 – 23:59		

B. Planteamientos de los recurrentes

- 34 Los apelantes sostienen que la determinación del Consejo General contraviene la normatividad electoral, y es violatorio de los principios de legalidad y certeza jurídica; toda vez que impone a las concesionarias de radio y televisión la obligación de transmitir promocionales de forma arbitraria.
- 35 Aducen que, a diferencia del que acuerdo impugnado, en el diverso INE/CG90/2020, el Consejo General sí ordenó la difusión de spots de manera equilibrada a lo largo de las tres franjas horarias al modificar los modelos de distribución y las pautas para la transmisión en radio y televisión para periodo ordinario del primer semestre de dos mil veinte; en cambio, ahora al modificar los horarios correspondientes a las tres franjas se impone un criterio arbitrario que no tiene sustento normativo.
- 36 Señalan los recurrentes que el criterio adoptado por la autoridad relativo al análisis de audiencias y ratings para los concesionarios comerciales para modificar los horarios de transmisión de cada franja, no tiene sustento constitucional ni legal pues, de acuerdo con el inciso g) del Apartado A del artículo 41 constitucional, y con los artículos 181, numeral 2; 182, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁷, y 8, numeral 1 del Reglamento citado, los mensajes de los partidos políticos en periodos ordinarios serán transmitidos en el horario que va de las 06:00 horas a las 24:00 horas; lo que significa que la responsable

⁷ Referida en adelante también como Ley Electoral o LGIPE.



está vinculada solamente a dicha temporalidad, sin posibilidad de optar por horarios de difusión de los spots.

37 Así señalan que, esta Sala Superior ya ha sostenido que, a diferencia de la distinción legal contenida en el artículo 182 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de franjas horarias para la transmisión de promocionales en periodos de campaña, en periodos ordinarios no existe esa distinción, por lo que la adopción de criterios de audiencias vulnera en perjuicio de las concesionarias los principios de legalidad y certeza jurídica.

38 Finalmente la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión reclama en los particular, que el Instituto Nacional Electoral debió consultar a las concesionarias previo a determinar las modificaciones en la asignación de promocionales correspondientes a cada una de las franjas horarias pues ello implicaba un perjuicio en los tiempos comercializables de sus agremiados; además de que la exigencia resulta discriminatoria pues no les resulta exigible a las concesionarias públicas y comunitarias.

C. Consideraciones de esta Sala Superior

39 Los reclamos son **fundados**, y suficientes para revocar la determinación controvertida debido a que fue excesiva la distribución de promocionales que realizó la autoridad electoral atendiendo a criterios de audiencia, pues este tipo de asignación se encuentra limitada por el marco normativo, a las pautas correspondientes a procesos electorales, y no a los periodos ordinarios, según se expone a continuación.

D. Marco Normativo

**SUP-RAP-142/2020
y acumulados**

- 40 El artículo 41, fracción III, de la Constitución, señala que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.
- 41 En el apartado A de dicha fracción se detalla que el INE 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 previsto en ese apartado y con lo que establezcan las leyes.
- 42 En el inciso g) de ese apartado se establece que fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales (lo que se conoce como periodo ordinario), al INE 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 lo distribuirá entre los partidos políticos y autoridades electorales.
- 43 Además, se puntualiza que cada partido utilizará el tiempo que le corresponda en el horario que determine el Instituto, conforme a lo señalado en el inciso d) de dicho apartado, el cual apunta que en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirá dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas.
- 44 Esta Sala Superior ha determinado que ese tiempo total del que el Estado dispone diariamente en radio y televisión corresponde a los llamados “tiempos oficiales” previstos por la Ley General de Comunicación Social, los cuales resultan de la sumatoria de dos elementos: los “tiempos de Estado” y los “tiempos fiscales”.
- 45 Mientras que los “tiempos de Estado” equivalen a treinta minutos de tiempo aire que deberán entregarse al Estado por parte de cada



- concesionaria de uso comercial, público y social que presten el servicio de radiodifusión en radio y/o televisión, los “tiempos fiscales” únicamente se exigen de concesionarias de carácter comercial.
- 46 Con la entrada en vigor el quince de mayo del decreto publicado el veintitrés de abril de dos mil veinte, la cantidad de minutos que las concesionarias comerciales tendrían que poner a disposición del Estado por este último concepto se modificó: pasó de treinta y cinco a veintiún minutos para concesionarias de radio y de dieciocho a once minutos para las de televisión.
- 47 Con ello, la sumatoria de minutos por concepto de “tiempos oficiales”, también se modificó: se pasó de sesenta y cinco minutos a cincuenta y un minutos para las concesionarias comerciales de radio, y de cuarenta y ocho a cuarenta y un minutos en el caso de las de televisión.
- 48 Ahora bien, en el artículo 162, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece que el INE ejercerá sus facultades en materia de radio y televisión a través de diversos órganos, entre los que se encuentran el Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y el Comité de Radio y TV.
- 49 Por cuanto hace al Consejo General, el artículo 44, párrafo 1, inciso n), de dicho ordenamiento, señala que cuenta con la atribución de vigilar de manera permanente que el INE ejerza sus facultades como autoridad única en la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a: i) sus propios fines; ii) a los de otras autoridades electorales federales y locales; y iii) al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, agrupaciones políticas y candidatos.

**SUP-RAP-142/2020
y acumulados**

- 50 En lo tocante al Comité de Radio y Televisión, en el artículo 184, párrafo 1, inciso a), se establece que será responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de los partidos políticos, formuladas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, así como los demás asuntos que en la materia conciernan a los propios partidos.
- 51 Además, se puntualiza que el Consejo General podrá atraer a su competencia los asuntos en dicha materia que, por su importancia, así lo requieran.
- 52 Por cuanto hace a la Dirección Ejecutiva, el artículo 55, párrafo 1, inciso h), de la LGIPE, señala que tiene la atribución de elaborar y presentar al Comité de Radio y TV las pautas para la asignación del tiempo que corresponde a los partidos políticos en dichos medios.
- 53 Respecto de las reglas generales de la pauta, en el artículo 181 se determina que, durante el periodo ordinario, los partidos políticos nacionales tendrán derecho a que sea utilizada para la transmisión de mensajes con duración de treinta segundos cada uno, en todas las estaciones de radio y canales de televisión.
- 54 Además, se detalla que dichos programas y mensajes serán transmitidos en el horario comprendido entre las seis y las veinticuatro horas y que el Comité de Radio y TV aprobará, en forma semestral, las pautas respectivas.
- 55 En adición a lo anterior, en el artículo 10 del Reglamento de Radio y TV también se especifica que los promocionales que se establezcan en cada una de las pautas se distribuirán en tres franjas horarias: “la franja matutina, que comprende de las 06:00 a las 12:00 horas; la franja vespertina, de las 12:00 a las 18:00 horas; y la franja nocturna, de las 18:00 a las 24:00 horas”.



- 56 El mismo ordenamiento reglamentario dispone en su artículo 34, que compete a la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos la elaboración de las pautas correspondientes al periodo ordinario, así como a los procesos electorales federal, y los locales conforme al modelo de distribución propuesto por el OPLE de la entidad que se trate; las cuales serán aprobadas por el Comité de Radio y Televisión del Instituto.
- 57 En este sentido, el propio Reglamento dispone en su artículo 35, los elementos mínimos que deben contener las pautas elaboradas por la Dirección de Prerrogativas, entre las que destacan, para periodo ordinario: a) el que serán semestrales; b) que distribuirán de forma igualitaria el 12% conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; c) precisar las siglas de la emisora, así como el concesionario; y, d) que los promocionales deberán distribuirse entre las 06:00 y las 24:00 horas, entre los más relevantes.
- 58 Por su parte, el inciso b), del mismo precepto dispone que las pautas correspondientes a los procesos electorales deberán cumplir, entre otros requisitos, con los siguientes:
- Tiempo comprendido entre el inicio de la precampaña y la conclusión de la jornada electoral;
 - Distribuirán 48 minutos diarios entre los partidos políticos, coaliciones, candidatos/as independientes durante el periodo de campaña y las autoridades electorales en cada estación de radio y canal de televisión que cubran la elección y que estén previstas en el Catálogo de emisoras respectivo;
 - En los horarios comprendidos entre las 6:00 y las 12:00 horas, así como entre las 18:00 y las 24:00 horas, deberán prever la transmisión de 3 minutos de promocionales de partidos

**SUP-RAP-142/2020
y acumulados**

políticos, en su caso, coaliciones y candidatos/as independientes y autoridades electorales por cada hora; en los horarios comprendidos entre las 12:00 y las 18:00 horas, preverán la transmisión de 2 minutos de promocionales de partidos políticos, en su caso, de coaliciones y/o de candidatos/as independientes y autoridades electorales por cada hora;

- Durante las campañas electorales, los horarios de mayor audiencia se destinarán a la transmisión de los promocionales de los partidos políticos y candidatos/as independientes;

59 De todo lo anterior, esta Sala Superior advierte que el marco jurídico detalla con claridad la distribución de atribuciones de cada uno de los órganos del INE encargados de la organización e instrumentación de los tiempos del Estado que en radio y televisión le corresponden.

60 Así, el Consejo General se encarga de la vigilancia del Instituto como autoridad única en la administración del tiempo a disposición del Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines, al de otras autoridades electorales y al relativo al ejercicio de las prerrogativas que en dicha materia gozan los distintos actores electorales, como lo son los partidos políticos.

61 Además, puede atraer los asuntos en la materia (lo que incluye la aprobación de la pauta de los partidos políticos), dada su importancia.

62 Por otra parte, el rol que desempeña el Comité de Radio y TV es más específico, en tanto le corresponde únicamente aprobar las pautas de los partidos políticos, pero no las pautas que corresponde al propio INE y/o a las demás autoridades electorales.



- 63 Además, ante un caso fortuito o fuerza mayor, la normativa señala que las pautas de los partidos políticos que originariamente le correspondan aprobar al Comité de Radio y TV, pueden ser modificadas por el Consejo General.
- 64 Por su parte, es la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos el área encargada de elaborar las pautas de los promocionales de los partidos políticos y las autoridades electorales, tanto en periodo ordinario, como para los procesos electorales, los cuales se distribuirán en tres franjas horarias, que van de las 06:00 a las 24:00 horas.
- 65 En todo caso, la autoridad se encuentra obligada a realizar una distribución de forma igualitaria entre los partidos políticos y las autoridades electorales los tiempos de los que disponga el texto constitucional en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; sin embargo, en el caso de las pautas de promocionales de los partidos políticos, coaliciones, candidaturas independientes y autoridades electorales, correspondientes a los procesos electorales, la normativa dispone de reglas específicas de distribución en las franjas horarias, consistentes en:
- a) **tres minutos** de promocionales por cada hora de transmisión, en los horarios comprendidos entre las 6:00 y las 12:00 horas, así como entre las 18:00 y las 24:00 horas;
 - b) **dos minutos** de promocionales por cada hora de transmisión, en el horario comprendido entre las 12:00 y las 18:00 horas;
 - c) **horarios de mayor audiencia** durante las campañas electorales, se destinarán a la transmisión de los promocionales de los partidos políticos y candidatos/as independientes;

**SUP-RAP-142/2020
y acumulados**

66 Es decir, si bien compete a los órganos del Instituto Nacional Electoral la elaboración y aprobación de las pautas de los promocionales que constitucionalmente corresponden a los partidos políticos y a las autoridades electores, el ejercicio de dicha atribución especializada se encuentra regulada en la normativa constitucional, legal y reglamentaria, para el efecto de proporcionar certeza tanto a los institutos políticos, como a todos los sujetos que en algún momento, se encuentran vinculados por el ejercicio de las atribuciones de la autoridad, como son las concesionarias en materia de radio y televisión.

E. Caso concreto

67 Esta Sala Superior considera que le asiste la razón a las apelantes, atendiendo a que, tal y como lo refieren en sus demandas, si bien, el ordenamiento dispone que la distribución de promocionales en las pautas se realizará en tres franjas horarias, en el caso de las pautas de periodos ordinarios, como es el caso del acuerdo controvertido, no prevé criterios de distribución, que involucren horarios de mayor o menor audiencia, a diferencia de las pautas correspondientes a los procesos electorales.

68 Por lo que, la justificación consistente en índices de audiencia sobre la cual sustentó la autoridad, la modificación al número de promocionales correspondientes a las franjas horarias previamente definidas en el acuerdo identificado con la clave INE/CG90/2020 para el periodo ordinario correspondiente al segundo semestre del año dos mil veinte, no resulta válida en este caso.

69 En efecto, 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, 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.

- 70 Y es en este sentido que, la inconformidad de las concesionarias apelantes se centra exclusivamente en la modificación que se realizó por el Consejo General para la distribución de los promocionales en las tres franjas horarias, al pasar de los esquemas 4-5-3 (radio) y 3-3-3 (televisión) para la transmisión de los promocionales por cada una de las franjas horarias establecido en el acuerdo INE/CG90/2020; para pasar a uno 5-5-2 (radio) y 3-2-4 (televisión) en el acuerdo controvertido.
- 71 Al respecto, debe señalarse que, acorde con lo establecido en las bases constitucionales del artículo 41 de la Carta Magna, se puede advertir 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. 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.
- 72 En cambio, la distribución porcentual para el cálculo de los tiempos en radio y televisión en periodo ordinarios (no electorales), permite que las pautas puedan tener variaciones, dependiendo, por ejemplo, de la base de cálculo que se establezca.
- 73 Lo anterior no desconoce la relevancia del acceso a los medios de comunicación social por parte de los partidos políticos y de las autoridades, ni su carácter de derecho constitucionalizado; pero, a diferencia de lo que sucede en los tiempos correspondientes al proceso electoral, tratándose de los del periodo ordinario se sujetan

**SUP-RAP-142/2020
y acumulados**

a porcentajes, por lo que, al no definir una cantidad de minutos en específico, 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 y las autoridades electorales al acceso de forma permanente en radio y televisión ni las obligaciones de los concesionarios para la transmisión de los promocionales en los términos pautados por el INE.

- 74 En tal sentido, si el INE es el órgano constitucionalmente facultado como administrador único del tiempo en radio y televisión que le corresponda al Estado para fines político-electorales, en los términos del artículo 41 constitucional, es esta la autoridad que cuenta con competencia expresa para administrar el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, fuera del periodo electoral en un doce por ciento, lo que conlleva implícita la obligación estatal de garantizarlos.
- 75 Esto es así, pues es esta la base mínima de tiempo que permite cumplir con los fines encomendados de 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.
- 76 Es por ello que, corresponde al Consejo General, como máximo órgano de dirección, el valorar justificadamente, en su caso, los ajustes que correspondan al modelo establecido tanto para partidos como para autoridades electorales.
- 77 Lo anterior como parte de la facultad general de vigilancia sobre la forma en que el Instituto garantiza el derecho de acceso a radio y televisión por parte de los distintos entes a los que la Constitución



les reconoce tal derecho, la cual no está sujeta normativamente a alguna condición de carácter suspensivo.

- 78 Por ello mismo, es el Consejo General quien, puede modificar y/o actualizar el modelo general de distribución de horarios de promocionales, tanto de partidos políticos como de autoridades electorales, si así lo estimase necesario.
- 79 Sin embargo, no se trata de un ejercicio de naturaleza discrecional, sino que el máximo órgano de dirección debe acotar su actuación a los criterios establecidos en la normativa para la asignación y distribución de pautas, pues, frente a una actuación arbitraria de parte de la autoridad, se ponen en riesgo prerrogativas que constitucionalmente tienen reconocidas los partidos políticos, así como derechos de terceros, como son los de las empresas titulares de concesiones para operar servicios de radiofrecuencias de radio y televisión.
- 80 Es en este punto que vale resaltar que, en el artículo 10 del Reglamento de Radio y TV se especifica que los promocionales que se establezcan en cada una de las pautas se distribuirán en tres franjas horarias: “la franja matutina, que comprende de las 06:00 a las 12:00 horas; la franja vespertina, de las 12:00 a las 18:00 horas; y la franja nocturna, de las 18:00 a las 24:00 horas”.
- 81 Lo anterior, en detalle de la regla general constitucional que apunta que los promocionales en materia electoral se deberán transmitir en el periodo que va de las seis a las veinticuatro horas.
- 82 Ahora bien, como resultado de la entrada en vigor del decreto presidencial que redujo los tiempos fiscales,⁸ y su evidente

⁸ El veintitrés de abril, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto con el que se redujeron los minutos diarios de transmisión que los

**SUP-RAP-142/2020
y acumulados**

incidencia en el número de promocionales disponibles a repartir diariamente por la autoridad electoral nacional; en el acuerdo INE/CG90/2020, el Consejo General adecuó justificadamente la forma de garantizar el derecho de acceso a los tiempos del Estado por parte de los partidos políticos y de las autoridades electorales con motivo de esta situación imprevista y extraordinaria, atendiendo a la reducción en el número de promocionales y su distribución en cada una de las franjas horarias.

- 83 Es decir, en aquel caso fue la acción gubernamental -traducida en el Decreto de presidencial-, la que justificó que el Consejo General realizara un ajuste en la distribución de los promocionales en las franjas horarias, pues resultaba imposible mantener el modelo de distribución previo, ante la disminución de promocionales por repartir diariamente.
- 84 Es por ello, que esta Sala Superior consideró en la resolución correspondiente al expediente SUP-RAP-22/2020 y acumulados, que resultaba justificado que el Consejo General, que además cuenta con la facultad de vigilancia sobre la forma en que el Instituto garantiza el derecho de acceso a radio y televisión por parte de los distintos entes a los que la Constitución les reconoce tal derecho, tuvo que abandonar la distribución previamente adoptada y optar por otra que distribuyera un menor número de promocionales, tanto en radio como en televisión.
- 85 Así, según consta en el acuerdo combatido, el Consejo General optó por modificar el modelo, tomando en consideración que la redistribución de los promocionales tendría que realizarse

concesionarios de uso comercial de radio y televisión tendrían que pagar al Estado con motivo de los llamados “tiempos fiscales”. Ese decreto entró en vigor el quince de mayo.



procurando la menor afectación tanto a los partidos políticos como a las propias autoridades electorales.

- 86 Ahora bien, en el acuerdo impugnado, el INE consideró que, al tener competencia para realizar las modificaciones y actualizaciones del modelo de distribución de horarios de promocionales, tanto de partidos políticos como de autoridades electorales, resultaba pertinente modificar el criterio de distribución sustentado en el acuerdo INE/CG90/2020, para hacer suyo el análisis que realizó el Comité de Radio y TV en el acuerdo INE/ACRT/25/2020, en el que se determinó el cambio en la distribución de las franjas horarias, atendiendo a la construcción de nuevos índices de audiencia adquiridos por la autoridad electoral, para determinar los horarios de transmisión de los promocionales de los partidos políticos durante el periodo ordinario.
- 87 Bajo tales consideraciones, la autoridad razonó que, en comparación con el análisis presentado en el año dos mil diecisiete, había coincidencia, tanto en radio como en televisión, en una tendencia en las franjas vespertinas y nocturnas. Sin embargo, entre las franjas matutinas no había concurrencia.
- 88 Derivado de ello, el Consejo General determinó pertinente ratificar el criterio adoptado por el Comité, ante una situación imprevista y extraordinaria, y con la finalidad de maximizar la prerrogativa de los partidos políticos y autoridades electorales en radio y televisión, respetando en todo momento el parámetro de transmisión establecido en la Constitución y las franjas horarias que señala el Reglamento, por lo cual la distribución en las franjas quedó definida de la siguiente manera:

Franja horaria	Horario de transmisión	Televisión		Radio	
		Impactos	Impactos	Impactos	Impactos

SUP-RAP-142/2020
y acumulados

		CG90	CG692	CG90	CG692
06:00 – 11:59	06:00 - 06:59				
	07:00 - 07:59	1		1	1
	08:00 – 08:59	2	1	2	2
	09:00 – 09:59	3	2	3	3
	10:00 – 10:59		3	4	4
	11:00 – 11:59				5
12:00 – 17:59	12:00 – 12:59			5	6
	13:00 – 13:59	4		6	7
	14:00 – 14:59	5		7	8
	15:00 – 15:59	6		8	9
	16:00 – 16:59		4	9	10
	17:00 – 17:59		5		
18:00 – 23:59	18:00 – 18:59			10	11
	19:00 – 19:59		6	11	12
	20:00 – 20:59	7	7	12	
	21:00 – 21:59	8	8		
	22:00 – 22:59	9	9		
	23:00 – 23:59				

- 89 En este sentido, para esta Sala Superior resulta evidente que el Consejo General no actuó dentro de los parámetros determinados por el Reglamento de Radio y Televisión en el que, efectivamente se establece como un parámetro válido para la distribución de los promocionales de los partidos políticos, los horarios de mayor audiencia, sin embargo, dicho criterio únicamente se encuentra contemplado para el caso de pautas correspondientes a procesos electorales.
- 90 Si bien es cierto que los índices de audiencia constituyen parámetros que pueden permitir a la autoridad electoral el realizar una distribución que maximice el alcance de los promocionales de los partidos políticos, su utilización se encuentra acotada a los periodos en los que precisamente los partidos políticos requieren una mayor cobertura mediática, como sucede en los procesos electorales en los que los promocionales ordinariamente se encuentran dirigidos a publicitar ante la ciudadanía en los medios de comunicación masiva, una plataforma político-electoral que les permita mostrarse como opciones competitivas.



- 91 Sin embargo, la finalidad de los promocionales de los partidos políticos en los periodos ordinarios es distinta pues, en su caso, se dirige a hacer del conocimiento de la sociedad la ideología propia del partido, así como los valores y principios del sistema democrático nacional, entre otras cuestiones.
- 92 Es por ello que, el uso de instrumentos como los utilizados por el Comité de Radio y Televisión en el acuerdo INE/ACRT/25/2020, consistente en índices de audiencias pueden resultar útiles para que la autoridad electoral determine las franjas horarias y la cantidad de promocionales que correspondan a los partidos políticos y a las autoridades electorales.
- 93 Pero ello se encuentra limitado a los supuestos que el propio Reglamento disponga que, en el caso, son las pautas correspondientes a los procesos electorales, no así a las correspondientes a los periodos ordinarios, como sucede en este caso.
- 94 Más aún, si no se trata de ajustes que pudieran justificarse por circunstancias extraordinarias o de fuerza mayor, como sucedió en el caso del acuerdo INE/CG90/2020, en el que válidamente la autoridad ajustó la distribución de los promocionales en las franjas derivado de la modificación en los tiempos fiscales por la publicación de un decreto presidencial.
- 95 Y es que, aun y cuando en el acuerdo controvertido el Consejo General hace referencia a una situación imprevista y extraordinaria, se estima que se trata de una expresión genérica, pues no se contienen elementos adicionales que justifiquen el uso excepcional de criterios relativos a audiencia en la distribución de promocionales correspondientes al periodo ordinario.

**SUP-RAP-142/2020
y acumulados**

- 96 Tampoco resulta válido el justificar la adopción de tales criterios, so pena de maximizar los derechos y prerrogativas de los partidos políticos pues, como previamente quedó expuesto, la promoción de los partidos políticos en medios de comunicación masiva persigue objetivos y finalidades distintas, durante los procesos electorales, y durante los periodos ordinarios.
- 97 Es por ello que, tanto la legislatura, como la propia autoridad, dictaron criterios y directrices certeros, sobre los cuales el Instituto debe garantizar el acceso a tales prerrogativas, lo cual permite sujetar la actuación de la autoridad al principio de legalidad y seguridad jurídica en el ejercicio de sus atribuciones.
- 98 Lo anterior resulta relevante además, pues tal y como lo reclaman los recurrentes, en su caso, una distribución de pautas arbitraria y unilateral por parte de la autoridad, evidentemente tiene incidencia en los derechos de concesión de las empresas de radio y televisión vinculadas por la actuación del Instituto.
- 99 El criterio sustentado en la presente determinación ya había sido expuesto por este órgano jurisdiccional en la sentencia correspondiente al diverso recurso de apelación SUP-RAP-22/2020 y sus acumulados, al que hacen referencia los recurrentes, en el que igualmente se determinó que 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 35, numeral 2, inciso h), del Reglamento de Radio y Televisión.
- 100 Finalmente conviene precisar que, ante la ausencia de una regla legal y reglamentaria específica de asignación de promocionales en las franjas horarias correspondientes a las pautas ordinarias, la



autoridad debe atender a criterios de distribución equilibrados e igualitarios, para el efecto de evitar con ello, la posible generación de desproporcionalidad en los promocionales correspondientes a cada franja.

- 101 En consecuencia, se estima que debe revocarse el acuerdo controvertido.
- 102 Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los expedientes del SUP-RAP-143/2020 al SUP-RAP-163/2020, SUP-RAP-10/2021 y SUP-RAP-11/2021 al diverso SUP-RAP-142/2020, por lo que deberá glosarse copia certificada de esta sentencia en los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se **revoca** el acuerdo impugnado.

Notifíquese en términos de Ley.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que corresponda, y acto seguido, archívese estos expedientes como total y definitivamente concluidos.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien formula voto particular, y en ausencia de las magistradas Janine M. Otálora Malassis y Mónica Aralí Soto Fregoso; así como del magistrado Indalfer Infante Gonzales, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

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

**SUP-RAP-142/2020
y acumulados**

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 QUE EMITE EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-142/2020 Y ACUMULADOS⁹

Formulo el presente voto particular porque no estoy de acuerdo con la decisión –aprobada por la mayoría– respecto de que debe revocarse el Acuerdo INE/CG692/2020 emitido por el Consejo General del INE, por supuestamente no haber actuado dentro de los parámetros determinados por el Reglamento de Radio y Televisión, en vista de que el criterio de mayor audiencia para distribuir los *spots* en radio y televisión de los partidos políticos, según la mayoría, únicamente se encuentra previsto para los procesos electorales.

Mi postura se basa en que, contrario a lo que sostiene la sentencia aprobada por la mayoría, considero que resulta válido que a partir de la facultad constitucional de la que goza el INE, consistente en vigilar y garantizar que los partidos políticos accedan a los tiempos de radio y televisión, se haya incluido el criterio de audiencia para determinar en qué horarios se deben transmitir los diversos promocionales de los partidos políticos.

Lo anterior, ya que no existe disposición constitucional, legal o reglamentaria que prohíba expresamente que en los periodos ordinarios se utilice el criterio de audiencia en la distribución de los *spots* correspondientes.

⁹ Colaboró en la elaboración del presente voto particular Sergio Iván Redondo Toca.



Asimismo, estimo que el mencionado criterio garantiza de mejor manera dicha prerrogativa si se toma en cuenta la reducción del número de promocionales a distribuir en las franjas de horarios, que deriva del decreto del Poder Ejecutivo mediante el cual se disminuyeron los minutos diarios de transmisión a los concesionarios de uso comercial de radio y televisión.

Presento este voto particular 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.

1. Las razones que sustentan la decisión mayoritaria

En la sentencia mayoritaria se determinó **revocar** el acuerdo impugnado, esencialmente, por las siguientes consideraciones:

- El Consejo General no actuó dentro de los parámetros determinados por el Reglamento de Radio y Televisión pues el criterio del horario de mayor audiencia se encuentra únicamente contemplado para el caso de pautas correspondientes a los procesos electorales.
- Si bien, es cierto que los índices de audiencia constituyen parámetros que pueden permitir a la autoridad electoral realizar una distribución que maximice el alcance de los promocionales de los partidos políticos, su utilización se encuentra acotada a los procesos electorales en los que precisamente los partidos políticos requieren una mayor cobertura mediática.
- La finalidad de los promocionales de los partidos políticos en los periodos ordinarios es distinta, pues se dirige a hacer del conocimiento de la sociedad su ideología, valores y principios del sistema democrático nacional.

SUP-RAP-142/2020 y acumulados

- Los ajustes a la distribución de los promocionales en las franjas de horarios solamente pueden justificarse por circunstancias extraordinarias o de fuerza mayor, como sucedió en el caso del Acuerdo INE/CG90/2020, derivado de la modificación en los tiempos fiscales por la publicación de un decreto presidencial.
- Tanto la legislatura como la propia autoridad dictaron criterios y directrices certeros sobre los cuales el Instituto debe garantizar el acceso a tales prerrogativas, lo cual permite sujetar la actuación de la autoridad al principio de legalidad y seguridad jurídica.
- Una distribución de pautas arbitraria y unilateral por parte de la autoridad evidentemente tiene incidencia en los derechos de concesión de las empresas de radio y televisión.
- Ante la ausencia de una regla legal y reglamentaria específica de asignación de promocionales en las franjas horarias correspondientes a las pautas ordinarias, la autoridad debe atender a criterios de distribución equilibrados e igualitarios, para el efecto de evitar una posible generación de desproporcionalidad en los promocionales correspondientes a cada franja.

2. Razones del disenso

2.1. El INE es la autoridad única y garante de la administración del tiempo que le corresponde al Estado en radio y televisión, de autoridades electorales y de los partidos políticos

Como ya lo ha precisado la Sala Superior, el apartado A de la fracción III, del artículo 41 de la Constitución General establece que el INE es la única autoridad para la administración del tiempo que le 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 previsto en ese apartado y con lo que establezcan las leyes.



En ese sentido, con respecto al Consejo General del INE, con fundamento en los artículos 34, numeral 1, inciso a); 35, numeral 1; 44, numeral 1, incisos k), n) y jj); 162, numeral 1, inciso a) y 184, numeral 1, inciso a), de la LEGIPE; y 5 de la Ley General de Medios; así como 4, numeral 2, inciso a), 6, numeral 2, inciso 1) del Reglamento, es el órgano superior de dirección del INE quien es competente para vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actué con apego a las disposiciones legales y reglamentarias; vigilar de manera permanente que el INE ejerza sus facultades como autoridad única en la administración de la prerrogativa constitucional en radio y televisión; dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones y las demás señaladas en la ley o en otra legislación aplicable y conocer de los asuntos que en materia de radio y televisión por su importancia así lo requieran.

Por otra parte, la Constitución General también establece que fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales (lo que se conoce como periodo ordinario), le será asignado al INE 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 lo distribuirá entre los partidos políticos y autoridades electorales.

que determine el Instituto, conforme a lo señalado en el inciso d) del apartado A, de la fracción III del artículo 41 constitucional, el cual apunta que en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirá ese tiempo dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas.

Esta Sala Superior ha determinado que ese tiempo total del que el Estado dispone diariamente en radio y televisión corresponde a los llamados “tiempos oficiales” previstos por la Ley General de Comunicación Social, los cuales resultan de la sumatoria de dos elementos: los “tiempos de Estado” y los “tiempos fiscales”.

SUP-RAP-142/2020 y acumulados

Mientras que los “tiempos de Estado” equivalen a treinta minutos de tiempo aire que deberán entregarse al Estado por parte de cada concesionaria de uso comercial, público y social que presten el servicio de radiodifusión en radio y/o televisión, los “tiempos fiscales” únicamente se exigen de concesionarias con carácter comercial.

Con la entrada en vigor el quince de mayo del decreto publicado el veintitrés de abril de dos mil veinte, la cantidad de minutos que las concesionarias comerciales tendrían que poner a disposición del Estado por este último concepto se modificó: pasó de treinta y cinco a veintiún minutos para concesionarias de radio y de dieciocho a once minutos para las de televisión.

Con esto, la sumatoria de minutos por concepto de “tiempos oficiales”, también se modificó: se pasó de sesenta y cinco minutos a cincuenta y un minutos para las concesionarias comerciales de radio; y de cuarenta y ocho a cuarenta y un minutos en el caso de las de televisión.

Ahora bien, en el artículo 162, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece que el INE ejercerá sus facultades en materia de radio y televisión a través de diversos órganos, de entre los que se encuentran el Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y el Comité de Radio y TV.

En lo concerniente al Comité de Radio y Televisión, en el artículo 184, párrafo 1, inciso a), se establece que será responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de los partidos políticos formuladas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, así como los demás asuntos que en la materia conciernan a los propios partidos.

Además, se puntualiza que el Consejo General podrá atraer a su competencia los asuntos en dicha materia que, por su importancia, así lo requieran.



Por cuanto hace a la Dirección Ejecutiva, el artículo 55, párrafo 1, inciso h), de la LEGIPE, señala que tiene la atribución de elaborar y presentar al Comité de Radio y TV las pautas para la asignación del tiempo que les corresponde a los partidos políticos en dichos medios.

Respecto de las reglas generales de la pauta, en el artículo 181 se determina que durante el periodo ordinario, los partidos políticos nacionales tendrán derecho a que sea utilizada para la transmisión de mensajes con duración de treinta segundos cada uno, en todas las estaciones de radio y canales de televisión.

Asimismo, se detalla que dichos programas y mensajes serán transmitidos en el horari

respectivas.

Además, en el artículo 10 del Reglamento de Radio y TV también se especifica que los promocionales que se establezcan en cada una de las pautas **se distribuirán en tres franjas horarias: “la franja matutina, que comprende de las 06:00 a las 12:00 horas; la franja vespertina, de las 12:00 a las 18:00 horas; y la franja nocturna, de las 18:00 a las 24:00 horas”.**

De todo lo anterior, esta Sala Superior advierte que el marco jurídico prevé con claridad la distribución de atribuciones de cada uno de los órganos del INE encargados de la organización e instrumentación de los tiempos del Estado que en radio y televisión le corresponden.

Así, el Consejo General se encarga de la vigilancia del Instituto como autoridad única en la administración del tiempo a disposición del Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines, al de otras autoridades electorales y al relativo al ejercicio de las prerrogativas que en dicha materia gozan los distintos actores electorales, como lo son los partidos políticos.

SUP-RAP-142/2020 y acumulados

Además, puede atraer los asuntos en la materia, lo que incluye la aprobación de la pauta de los partidos políticos, dada su importancia.

Por lo tanto, como se analizará a continuación y contrario a lo resuelto por la mayoría, el Consejo General del INE sí tiene facultades para modificar el modelo general de distribución de horarios de promocionales de los partidos políticos cuando lo estime necesario, utilizando el criterio de audiencia, aun cuando no se encuentre previsto expresamente en la normativa aplicable para los periodos ordinarios.

Motivos del disenso

Contrario a lo sustentado por la mayoría, en mi consideración, el acuerdo impugnado fue emitido en congruencia 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 del que disponga el Estado en radio y televisión que le corresponde administrar al INE en período ordinario.

Como se observa, la inconformidad de las concesionarias se circunscribe a la modificación que realizó el Consejo General para la distribución de los promocionales en las tres franjas horarias, al pasar de los esquemas 4-5-3 (radio) y 3-3-3 (televisión) para la transmisión de los promocionales por cada una de las franjas horarias establecido en el Acuerdo INE/CG690/2020; para transitar a uno de 5-5-2 (radio) y 3-2-4 (televisión) en el acuerdo controvertido.

Al respecto, debe señalarse que, de acuerdo con lo establecido en las bases constitucionales del artículo 41 de la Constitución General, se puede advertir 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. Esto es así, ya que, al fijar el tiempo en los procesos electorales en minutos concretos, se asegura que esta base no pueda ser modificada.



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 no prohíbe la modificación de la distribución de promocionales en radio y televisión que deben asignarse a los partidos políticos y autoridades electorales durante el periodo ordinario.

Lo anterior, no desconoce la relevancia del acceso a los medios de comunicación social por parte de los partidos políticos y de las autoridades; sin embargo, tratándose 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 y las autoridades electorales al acceso de forma permanente en radio y televisión ni las obligaciones de los concesionarios para la transmisión de los promocionales en los términos pautados por el INE.

En tal sentido, si el INE es el órgano constitucionalmente facultado como administrador único del tiempo en radio y televisión que le corresponda al Estado para fines político-electorales, en los términos del artículo 41 constitucional, cuenta con competencia expresa para administrar el tiempo que le corresponda al Estado en radio y televisión, fuera del periodo electoral en un doce por ciento, **lo que se traduce en la obligación estatal de garantizarlos.**

Esto es así, pues esta es la base mínima de tiempo que permite cumplir con los fines encomendados a través de la participación de los partidos políticos en dichos medios de comunicación, así como la difusión de información relacionada con las finalidades de las autoridades electorales y los derechos políticos-electorales de la ciudadanía.

Ahora bien, el Consejo General es una autoridad jerárquicamente superior que cuenta con facultades para variar el modelo establecido tanto para

SUP-RAP-142/2020 y acumulados

partidos como para autoridades electorales en tanto no se contravenga lo que establece la Constitución y la normativa aplicable.

En consideración a las atribuciones con las que cuenta el Consejo General del INE, resulta oportuno destacar que la decisión mayoritaria, en mi consideración, se contradice con lo resuelto en el SUP-RAP-123/2020 y su acumulado.

En efecto, mientras en la sentencia dictada en el expediente se estimó que el Consejo General del INE tiene amplias facultades en la materia, **pues no se encuentra limitado a ejercer su atribución para determinar el modelo general de distribución de horarios cuando exista una variación en el número de promocionales a repartir en las tres franjas horarias**; en la determinación mayoritaria se consideró que no puede variar el modelo si no se trata de cambios justificados, como sucedió en el caso del Acuerdo INE/CG90/2020, en el que la autoridad modificó la distribución de los promocionales derivado de la reducción en los tiempos fiscales, y que la autoridad se encuentra limitada a los supuestos que el propio Reglamento disponga, en el caso, las pautas correspondientes a los procesos electorales, no así a las correspondientes a los periodos ordinarios.

En esas condiciones, la presente sentencia no solamente es inconsistente con lo resuelto en el SUP-RAP-123/2020, sino que se traduce a través de una interpretación formalista y legalista del Reglamento, **en un criterio que debilita la facultad del INE de variar el modelo de distribución de spots con la finalidad de garantizar de la manera más eficiente y eficaz que los partidos políticos accedan a los tiempos de radio y televisión.**

Asimismo, como se precisó en el citado criterio, dicho órgano cuenta con una facultad general de vigilancia sobre la forma en que el Instituto garantiza el derecho de acceso a radio y televisión por parte de los distintos entes a los que la Constitución les reconoce tal derecho, la cual no está sujeta normativamente a alguna condición de carácter suspensivo.



Por ello, como ya se dijo, en tanto no se contravenga la Constitución o la normativa aplicable, como acontece en el caso, el Consejo General del INE puede y debe ajustar el modelo general de distribución de horarios de promocionales a efecto de garantizar de la mejor manera los tiempos de radio y televisión a los que tienen derecho los partidos políticos.

Por estas razones, el Consejo General sí puede modificar o en su caso, actualizar el modelo general de distribución de horarios de promocionales tanto para los partidos políticos como de autoridades electorales cuando lo estimase necesario, sin más restricciones que las previstas en la Constitución, la ley y el Reglamento aplicable.

Ahora bien, el artículo 10 del Reglamento de Radio y TV se especifica que los promocionales que se establezcan en cada una de las pautas que se distribuirán en tres franjas horarias: “la franja matutina, que comprende de las 06:00 a las 12:00 horas; la franja vespertina, de las 12:00 a las 18:00 horas; y la franja nocturna, de las 18:00 a las 24:00 horas”.

Lo anterior, en relación con la regla general constitucional que prevé que los promocionales en materia electoral se deberán transmitir en el periodo que va de las seis a las veinticuatro horas.

Al respecto, debe precisarse que, el modelo de distribución general del número de promocionales tanto de autoridades electorales como de partidos políticos que en cada una de las franjas horarias tendrían que difundirse, lo estableció previamente el Consejo General con el Acuerdo INE/CG90/2020, en respuesta a una variación relativa al número de promocionales disponibles a repartir diariamente para el INE, derivado de la entrada en vigor del decreto presidencial de reducción de los tiempos fiscales, por lo que era necesario adecuar la forma de garantizar el derecho de acceso a los tiempos del Estado por parte de los partidos políticos y de las autoridades electorales con motivo de esta situación imprevista, pues habría menos promocionales a repartir.

SUP-RAP-142/2020 y acumulados

Por tal razón, era imposible mantener un modelo de distribución, porque, simplemente, ya no se contaba con once promocionales por repartir diariamente sino nueve promocionales.

En la presente controversia, según consta en el acuerdo combatido, el Consejo General optó por modificar el modelo, tomando en consideración que la redistribución de los promocionales tendría que realizarse procurando la menor afectación a los partidos políticos en vista de la reducción de los tiempos de transmisión.

Así, en el acuerdo impugnado, el INE consideró que, al tener competencia para realizar las modificaciones y actualizaciones del modelo de distribución de horarios de promocionales tanto de partidos políticos como de autoridades electorales en congruencia con lo resuelto en el SUP-RAP-123/2020 resultaba pertinente hacer suyo el análisis que realizó el Comité de Radio y TV en el Acuerdo INE/ACRT/25/2020, con el que se determinó el cambio en la distribución de las franjas horarias, al estimar que este es más reciente que el llevado a cabo por el propio consejo en el Acuerdo INE/CG690/2020.

Si bien, el Consejo General del INE realizó una modificación en la distribución de los promocionales en cada una de las franjas horarios, respecto de lo previsto en el diverso Acuerdo INE/CG690/2020, ese cambio no implicó una carga mayor para los concesionarios que rebase el tiempo del que constitucionalmente dispone el INE pues se transmitirían el mismo número de spots.

Incluso, en el propio acuerdo, se aludió a la metodología técnica que se utilizó para justificar que las adecuaciones respondían a que en algunas franjas se encontraban los horarios con menores índices de audiencia, de tal suerte que las modificaciones se traducirían en una menor afectación a los sujetos que acceden a la pauta a través de los tiempos del Estado que administra el INE.

Así, en mi opinión, con esta nueva distribución de promocionales que había aprobado el INE, se buscó maximizar la prerrogativa de los partidos



políticos en radio y televisión, si tomamos en cuenta que con la reducción de los minutos diarios de transmisión a los concesionarios de uso comercial de radio y televisión se traduciría inevitablemente en que se distribuirían menos *spots*.

Por esta razón, la actuación del Consejo General, lejos de ser arbitraria como se pretende hacer pensar, resulta una determinación razonable y acorde con su facultad constitucional de velar y garantizar dicha prerrogativa, pues se redistribuyó el mismo número de *spots* de radio y televisión dentro de las franjas horarios previstas en el artículo 10 del Reglamento, pero procurando que esto se hiciera en horarios de mayor audiencia, lo cual constituye una medida que trata de compensar la reducción de tiempos decretada por el Poder Ejecutivo.

Cabe destacar, como lo reconoce la propia decisión mayoritaria, que el derecho de los partidos políticos a acceder a los espacios en radio y televisión durante los periodos ordinarios tiene como objetivo dar a conocer a la sociedad la ideología propia de los institutos políticos, así como los valores y principios del sistema democrático nacional, por lo que resulta razonable que la autoridad constitucionalmente garante de dicha prerrogativa procure que los *spots* correspondientes se transmitan en horarios en los que se tenga mayores posibilidades de que los ciudadanos puedan verlos.

Por lo tanto, se aprecia que el uso de datos, análisis o estudios que permitan obtener elementos objetivos y en los cuales se sustente una división equilibrada de los promocionales entre las franjas horarias en radio (doce) y televisión (nueve), no solamente resulta válida, sino también razonable para el efecto de que se atienda la finalidad perseguida por el modelo de comunicación previsto constitucionalmente.

En esa lógica, con la distribución de los promocionales en los términos precisados en el acuerdo combatido, no se genera la indebida modificación a que aluden las recurrentes, por lo que tampoco se actualiza la incertidumbre alegada, pues no se realizaron modificaciones en el

SUP-RAP-142/2020 y acumulados

horario establecido constitucionalmente –seis a las veinticuatro horas– ni existe cambio en las reglas de transmisión por parte de los concesionarios.

Por lo anterior, es evidente que en modo alguno se impone como exigencia adicional a la obligación de las concesionarias de transmitir los promocionales y se respeta en todo momento el parámetro de transmisión establecido en la Carta Magna y las franjas horarias que señala el Reglamento.

En adición, dicha actuación es congruente con lo previsto en el párrafo 2, del artículo 2, del Reglamento, el cual establece que lo no previsto será resuelto por el Consejo General y los diversos órganos del INE, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Esto evidencia que ante una situación como lo es una reducción en los minutos diarios de transmisión, el referido órgano tiene facultades para ejercer todas las acciones que considere necesarias para garantizar tal derecho, máxime que ni en la Constitución General ni en la normativa aplicable existe una prohibición expresa para que en los periodos ordinarios se utilice el criterio de rating y mayor audiencia en la distribución de los impactos diarios relativos a los concesionarios de radio y televisión comercial.

Por otra parte, contrario a lo que señala la mayoría, en el caso concreto, no puede servir de base para revocar el acuerdo impugnado las consideraciones que sustentan la sentencia dictada en el Recurso de Apelación SUP-RAP-22/2020.

Lo anterior, ya que en ese juicio se desestimaron los planteamientos del PAN respecto a la asignación de tiempos en radio y televisión que se hacían en el acuerdo emitido por el Consejo General del INE, a través del que ajustó la distribución de mensajes en radio y televisión correspondiente a los partidos políticos en lo que restaba 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 esa anualidad.

En dicha controversia, el PAN planteaba que la asignación de tiempo en radio y televisión que hacía el INE era contraria a los principios de certeza y proporcionalidad porque no optimizaba la repartición en distintas franjas horarias.

Al respecto, esta Sala Superior consideró que 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, pero no así para el período ordinario, conforme a lo establecido en el artículo 35, numeral 2, inciso h), del Reglamento de Radio y Televisión.

No obstante, la ineficacia de los agravios derivó de que el partido político pretendía que en el periodo ordinario se aplicaran 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.

Lo anterior, además, porque el partido no delimitaba cuáles son los estudios de audiencia que refería ni de qué manera impactarían en la distribución de las pautas según las franjas horarias.

Como se observa, en el indicado precedente esta Sala Superior consideró ineficaces los agravios planteados por un partido político que pretendía que la distribución de los promocionales en radio y televisión en tiempo ordinario se realizara en los mismos términos que en el periodo de campaña, lo cual no es posible, además de que la pretensión se hizo sin precisar las razones en las cuales se sustentaba la petición, sin referir los estudios específicos que pretendía fueran tomados en cuenta para realizar los ajustes respectivos ni se precisaban los alcances y resultados que de la implementación de los mismos se derivarían.

**SUP-RAP-142/2020
y acumulados**

Como se aprecia, lo resuelto en ese expediente es distinto a lo que acontece en el presente asunto, ya que, en el acuerdo impugnado, en principio, se aplican las reglas relativas a la distribución de los promocionales en los periodos ordinarios y se introduce el criterio de audiencia basado en estudios objetivos y determinados.

Por lo tanto, lo resuelto en dicho expediente no puede servir como referente para considerar que el INE carece de facultades para realizar las modificaciones pertinentes al modelo de distribución de promocionales en radio y televisión, con base en estudios de audiencia en los cuales sustenta su determinación.

Lo anterior, tomando en cuenta que a diferencia de los partidos políticos el INE sí está facultado para realizar las modificaciones que estime pertinentes, cuando considere que han cambiado las circunstancias y es necesario realizar ajustes, los cuales, como se ha señalado, deben estar sustentados en estudios previamente realizados, sujetos a una metodología específica, con criterios objetivos, aunado a la obligación de la autoridad electoral administrativa de fundar y motivar debidamente la determinación en la cual realiza las modificaciones respectivas, procurando en todo momento que el esquema de distribución resulte equilibrado.

De acuerdo con lo razonado a lo largo del disenso, concluyo que el criterio mayoritario relega a un plano secundario las facultades del INE de velar y garantizar de la manera más efectiva dicha prerrogativa constitucional prevista a favor de los partidos políticos.

En todo caso, en mi opinión, la postura sustentada por la mayoría únicamente privilegia a los concesionarios de radio y televisión para que dispongan libremente de los tiempos comerciales, pues la sentencia en realidad se limita a señalar que el criterio de audiencia para la distribución de promocionales se encuentra únicamente previsto para las pautas correspondientes a campañas y no para los periodos ordinarios o no electorales.



No obstante, en ningún momento la decisión de la mayoría justifica objetivamente por qué el ajuste al modelo de distribución de promocionales efectuado por el Consejo General del INE vulnera la certeza, es irracional, desproporcionado o de qué manera genera inequidad con respecto a la materia electoral, lo cual, al no haber una prohibición expresa para utilizar el criterio de audiencia para la distribución de los promocionales en los periodos ordinarios, sería lo que tendría que justificarse para desestimar el acuerdo impugnado.

3. Conclusión

En consecuencia, es mi convicción que debe confirmarse el Acuerdo INE/CG692/2020 emitido por el Consejo General del INE en el que se adoptó el criterio establecido por el Comité de Radio y Televisión en el Acuerdo INE/ACRT/25/2020, lo cual genera como consecuencia que las pautas aprobadas en el diverso INE/ACRT/49/2020 se convaliden en cuanto a los horarios de transmisión de promocionales de los partidos políticos correspondientes al periodo ordinario.

En consecuencia, formulo el presente voto particular respecto de la sentencia aprobada por la mayoría.

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.