

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-168/2019 Y SUP-RAP-180/2019, ACUMULADOS

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

AUTORIDADES RESPONSABLES: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y OTROS

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIO: PEDRO ANTONIO PADILLA MARTÍNEZ

Ciudad de México, ocho de enero de dos mil veinte.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **confirma**, en la materia de impugnación, los acuerdos controvertidos.

A N T E C E D E N T E S

1. Actos impugnados.

El veintinueve de octubre de dos mil diecinueve¹, en la Décima Sesión Ordinaria del Comité de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral, se aprobó el Acuerdo **INE/ACRT/23/2019**, por el que se declara la vigencia del marco geográfico electoral relativo a los mapas de cobertura, el catálogo nacional de

¹ En lo sucesivo, todas las fechas se refieren al presente año, salvo mención en contrario.

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura de los procesos electorales locales dos mil diecinueve-dos mil veinte y el periodo ordinario durante dos mil veinte, y la actualización del catálogo de concesionarios autorizados para transmitir en idiomas distintos al nacional y de aquellos que transmiten en lenguas indígenas que notifiquen el aviso de traducción a dichas lenguas.

El treinta y uno de octubre fue aprobado en sesión ordinaria de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el Acuerdo **INE/JGE205/2019** por el que se aprueban las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de autoridades electorales correspondientes al primer semestre de dos mil veinte.

El seis de noviembre de dos mil diecinueve, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo **INE/CG478/2019**, por el que se ordena la publicación del catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura de los procesos electorales locales ordinarios que se llevarán a cabo en dos mil diecinueve-dos mil veinte.

En la misma sesión, se aprobó el acuerdo **INE/CG479/2019**, por el que se determinó el criterio relativo a la asignación de tiempo en radio y televisión a las autoridades electorales en las entidades que celebren procesos electorales locales ordinarios dos mil diecinueve-dos mil veinte.

Por otra parte, el veintiséis de noviembre, en la Décima Primera Sesión Ordinaria del Comité de Radio y Televisión del Instituto

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

Nacional Electoral, se aprobó el acuerdo **INE/ACRT/26/2019**, por el que se establecen los términos y condiciones para la entrega y recepción electrónica de materiales, así como para la elaboración de las órdenes de transmisión en los procesos electorales locales y el periodo ordinario que transcurrirán durante dos mil veinte.

En esa misma fecha, en la referida sesión, se aprobó el acuerdo **INE/ACRT/27/2019**, por el que se aprueban los modelos de distribución y 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.

2. Demandas. El veintisiete de noviembre y seis de diciembre, Televisión Azteca, S. A. de C.V. interpuso recursos de apelación para controvertir los acuerdos referidos.

3. Turno. El dos y diez de diciembre, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó integrar los expedientes SUP-RAP-168/2019 y SUP-RAP-180/2019, 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.

4. 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

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

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 actos de órganos centrales de la autoridad administrativa electoral nacional.

2. Acumulación.

Procede acumular los recursos, al existir conexidad en la causa, pues ambos son promovidos por Televisión Azteca y, si bien, en ellos se controvierten actos de distintos órganos del Instituto Nacional Electoral, ambos se refieren a un mismo motivo de impugnación y en ellos se exponen idénticos conceptos de agravio.

En consecuencia, el expediente **SUP-RAP-180/2019** se debe acumular al diverso **SUP-RAP-168/2019**, por ser éste el primero que se recibió en esta Sala Superior.

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

Por tanto, se deberá glosar la certificación de los puntos resolutivos de la sentencia al expediente acumulado.

3. 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 del recurso de apelación cumplen los requisitos formales, ya que se presentaron ante la autoridad responsable, en ellas consta el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación de Televisión Azteca, S. A. de C.V., 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 juicio del promovente, le 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:

- **SUP-RAP-168/2019**

Los actos impugnados se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, el jueves veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve.

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

Al respecto, se debe tomar en cuenta que de conformidad con el artículo 30, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral, los actos o resoluciones que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación surten sus efectos al día siguiente, por lo que la publicación correspondiente surtió efectos el viernes veintidós de noviembre.

Por otra parte, los actos impugnados no fueron emitidos dentro de los procesos electorales locales en Coahuila² e Hidalgo³, por lo que se deben excluir del cómputo los días sábado veintitrés y domingo veinticuatro de noviembre, por ser inhábiles.

Por tanto, el plazo para controvertir transcurrió del lunes veinticinco al jueves veintiocho de noviembre, y la demanda se presentó el miércoles veintisiete, de ahí que su presentación sea oportuna.

- **SUP-RAP-180/2019**

El recurrente controvierte los acuerdos INE/ACRT/23/2019, INE/ACRT/26/2019, INE/ACRT/27/2019 e INE/JGE205/2019, los cuales le fueron notificados personalmente el martes tres de diciembre⁴ y la demanda la presentó ante la responsable el viernes seis de diciembre, es decir, dentro del plazo legal de cuatro días para promover el recurso de apelación.

² De conformidad con lo establecido en el artículo 167, numeral 1 del Código Electoral para el Estado de Coahuila, en relación con el diverso 12 del mismo ordenamiento, el primero 1° de enero de dos mil veinte, inicia el Proceso Electoral Local Ordinario 2020.

³ De acuerdo al artículo 100 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, los procesos electorales para las elecciones ordinarias se inician con la sesión que realice el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo el 15 de diciembre del año anterior al de los comicios.

⁴ Como se advierte del acta de notificación personal de 3 de diciembre de 2019, que exhibió como anexo 4 de su demanda.

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

En este contexto, es **infundada** la causal de improcedencia hecha valer por la responsable al rendir sus respectivos informes circunstanciados.

c) Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que las demandas del recurso de apelación fueron interpuestas por TV Azteca, por conducto de Félix Vidal Mena Tamayo, en su carácter de apoderado general para pleitos y cobranzas, personería que acreditó mediante instrumento notarial número noventa y seis mil novecientos setenta y seis, pasado ante la fe del Notario Público 211 de la Ciudad de México, el cual obra en autos.

d) Interés jurídico. El promovente cuenta con interés jurídico para promover los medios de impugnación, toda vez que aduce, entre otras cuestiones que, con los acuerdos controvertidos, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral vulnera su libertad de empresa y de comercio, porque se apropia indebidamente de tiempo en radio y televisión que no le corresponde conforme al modelo constitucional de administración del tiempo del Estado en radio y televisión.

Por ello, con independencia de que le asista 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.

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

4. Estudio de fondo

4.1 Delimitación de la controversia

El recurrente controvierte diversos acuerdos del Consejo General, del Comité de Radio y Televisión y de la Junta General Ejecutiva, todos del Instituto Nacional Electoral, relacionados con el catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura de los procesos electorales locales en Coahuila e Hidalgo, así como con el criterio de asignación de tiempo en radio y televisión a las autoridades electorales, con motivo de los aludidos procesos electorales y con la aprobación de los modelos de distribución y pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de autoridades electorales y partidos políticos.

Su pretensión es que se modifiquen los actos impugnados para efecto de que durante la etapa de intercampana, el periodo de reflexión y la jornada electoral, el Instituto Nacional Electoral únicamente administre el doce por ciento (12%) del tiempo del Estado en radio y televisión y no disponga de los cuarenta y ocho (48) minutos diarios a que hace referencia la base III, apartado A, inciso a), del artículo 41 de la Constitución Federal.

Su causa de pedir la sustenta en que, en su consideración, la autoridad administrativa electoral nacional solo puede disponer de los cuarenta y ocho minutos en radio y televisión a que se refiere la porción normativa mencionada, durante el periodo de precampaña y campaña, conforme a lo previsto en el artículo 41 constitucional, base III, apartado A, inciso g), por lo que es indebido que durante la intercampana, periodo de reflexión y jornada electoral se apropie indebidamente de ese tiempo, cuando

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

solo le corresponde la administración del doce por ciento del tiempo del Estado.

Al respecto, califica de inconstitucionales los artículos 8, párrafo 1; 12, párrafo 1; 19, párrafo 1; 20, párrafo 1; 23, 27 y 31 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, que aduce sirvieron de fundamento para emitir los acuerdos impugnados.

La inconstitucionalidad la sustenta en las siguientes premisas:

- **Exceso en la facultad reglamentaria del INE**

Sostiene que las disposiciones reglamentarias cuya constitucionalidad cuestiona fueron emitidas en exceso de la facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral, pues establecen cuestiones más allá de lo que prevé la Constitución y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para la administración del tiempo en radio y televisión.

Además, considera que las aludidas normas reglamentarias son contrarias al inciso g), del apartado A, de la Base III, párrafo 3, del artículo 41 constitucional, por lo que violan el principio de subordinación jerárquica.

- **Interpretación aislada del inciso a), del apartado A, Base III, del artículo 41 de la Constitución Federal.**

Considera que la responsable parte de una interpretación aislada del inciso a), del apartado A, Base III, del artículo 41

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

constitucional, sin tomar en cuenta lo que establece el inciso g), de ese apartado.

Manifiesta que se podría advertir una posible antinomia entre lo que establece el inciso a) y el inciso g), del apartado A, Base III, del artículo 41 constitucional; sin embargo, de una interpretación sistemática se advierte que el INE solo puede disponer de los cuarenta y ocho minutos en radio y televisión durante las etapas de precampaña y campaña, no así en las etapas de intercampaña, periodo de reflexión y jornada electoral, ya que en estas últimas solo puede administrar el doce por ciento del tiempo en radio y televisión que corresponde al Estado.

- **Afectación a la libre empresa y a la libertad de comercio**

Expresa que con ello se vulnera en su agravio la libertad de empresa y de comercio, pues tiene que cumplir la pauta del Instituto Nacional Electoral, en un periodo que no le corresponde administrar, lo que la limita a comerciar el tiempo en radio y televisión que le corresponde como concesionaria.

4.2 Análisis del caso

4.2.1 Metodología de estudio

En primer lugar, se estudiarán los argumentos expuestos por el recurrente relacionados con la interpretación de los incisos a) y g), del apartado A, Base III, del artículo 41 de la Constitución Federal, pues es necesario fijar lo que establece la Norma Fundamental sobre el tema de controversia, para posteriormente analizar las razones específicas de agravio.

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

Sin que tal situación le genere agravio al promovente porque, conforme al criterio sostenido por esta Sala Superior en la jurisprudencia 4/2000, cuyo rubro es: AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN, no es la forma como los agravios se estudian lo que puede originar agravio, sino que lo trascendente es que todos sean analizados.

4.2.2 Interpretación constitucional de los incisos a) y g) del apartado A, Base III, del artículo 41 de la Constitución Federal.

La recurrente considera que la responsable parte de una interpretación aislada del inciso a), del apartado A, Base III, del artículo 41 constitucional, sin tomar en cuenta lo que establece el inciso g), de ese apartado, pues, en su consideración, este último inciso dispone que el INE solo puede disponer de los cuarenta y ocho minutos en radio y televisión durante las etapas de precampaña y campaña, no así en las etapas de intercampaña, periodo de reflexión y jornada electoral, ya que en estas últimas solo puede administrar el doce por ciento del tiempo en radio y televisión que corresponde al Estado.

Tesis de la decisión

A juicio de esta Sala Superior es **infundado** el planteamiento expuesto por el recurrente, pues de la interpretación sistemática, así como histórico evolutiva de los incisos a) y g), del apartado A, Base III, del artículo 41 constitucional, se concluye que la administración de los cuarenta y ocho minutos en radio y televisión a que hacen referencia las aludidas porciones normativas, corresponde al Instituto Nacional Electoral durante los

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

procesos electorales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, incluyendo el periodo de intercampaña, de reflexión y el día de la jornada electoral, lo cual es congruente con el modelo constitucional de comunicación política.

Marco de referencia

Reforma en materia de comunicación política de 2007

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.

Conforme a 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.

Algunas de las razones expuestas a fin de prever ese modelo de comunicación social en materia electoral se plasmaron, con claridad, en el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores, que se transcribe en su parte conducente:

Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores.

...

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

Bajo tales tendencias, que son mundiales, la política y la competencia electoral van quedando sujetas no solamente a los modelos de propaganda que le son ajenos, sino también al riesgo de sufrir la influencia de los dueños o concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión, o de otros grupos con el poder económico necesario para reflejarlo en esos medios de comunicación, que de tal situación derivan un poder fáctico contrario al orden constitucional.

...

Es un reclamo de la sociedad, una exigencia democrática y un asunto del mayor interés de todas las fuerzas políticas comprometidas con el avance de la democracia y el fortalecimiento de las instituciones electorales poner un alto total a las negativas tendencias observadas en el uso de la televisión y radio con fines político-electorales, **tanto en periodos de campaña como en todo tiempo.**

En suma, es convicción de los legisladores que integramos estas Comisiones Unidas que ha llegado el momento de abrir paso a un nuevo modelo de comunicación social entre los partidos y la sociedad, con bases diferentes, con propósitos distintos, de forma tal que ni el dinero ni el poder de los medios de comunicación se erijan en factores determinantes de las campañas electorales y sus resultados, ni de la vida política nacional.

...

De lo anterior se advierte que 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

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

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**, que se ha de distribuir entre dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión, en cada estación de radio y canal de televisión, comprendiendo el horario de las seis hasta las veinticuatro horas, sin que exista posibilidad de que los partidos políticos contraten tiempo de transmisión en forma directa y tampoco por conducto de alguna otra persona.

La aludida reforma constitucional tuvo como objetivo también, evitar que los intereses de los concesionarios o permisionarios de estaciones de radio y canales de televisión e incluso de otras personas o grupos con el poder económico necesario, pudieran adquirir tiempo de transmisión en esos medios de comunicación, a

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

fin de que no se erigieran como un factor determinante de las campañas electorales y de los resultados de las elecciones.

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

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

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, 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.

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

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 de 2014

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 el modelo electoral mexicano.

Entre los aspectos más relevantes de la reforma cabe destacar 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.

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.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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 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.

Previo, 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

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

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.

Razones que sustentan la decisión

Como se advierte del análisis de las modificaciones constitucionales y legales que generaron el actual modelo de comunicación política, ha sido la intención permanente del Poder Reformador de la Constitución y del legislador ordinario, liberar de la influencia de los poderes fácticos a los procesos electorales, de modo que exista una contienda en la que no sea el poder económico el que dicte el resultado, sino que exista un debate de ideas y propuestas en los medios de comunicación, en el que

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

participen de manera equitativa y proporcional todos los contendientes.

De esa manera, se estableció en el inciso a), Base III, apartado A, del artículo 41 de la Constitución que, durante los procesos electorales, desde el inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, la autoridad administrativa electoral nacional dispondría de cuarenta y ocho minutos del tiempo del Estado en radio y televisión para garantizar la prerrogativa de los partidos políticos y candidaturas independientes al acceso a este tiempo.

En el inciso g), de la citada norma constitucional, se previó que, durante tiempos no electorales, la autoridad electoral administraría solo el doce por ciento del tiempo del Estado en radio y televisión.

El dilema interpretativo que plantea el recurrente parte de lo que establece este inciso g), que dispone que con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de la Base III y fuera de los periodos de precampaña y campaña, el INE solo dispondrá del doce por ciento del tiempo del Estado en radio y televisión.

Considera que al disponer esa norma *fuera de los periodos de precampaña y campaña*, se debe entender que la autoridad electoral solo puede administrar los cuarenta y ocho minutos a que hace referencia el inciso a), precisamente en esas sub etapas y no en la intercampaña, que es el periodo que transcurre entre la precampaña y campaña, ni en el denominado periodo de reflexión, que es el lapso entre el fin de las campañas y el día de la jornada electoral, tampoco en el día de la jornada electoral.

Las porciones normativas mencionadas son al tenor siguientes

Artículo 41.

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

...

Base III

Apartado A.

...

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;

...

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.

...

En este orden, es necesario fijar el alcance de las aludidas porciones normativas y la manera en que se deben interpretar.

Para ello resulta orientador el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de rubro: **INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA**⁵.

⁵ Tesis: P. XII/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 25, novena época.

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

En ella, el Tribunal Pleno destacó que los preceptos contenidos en la Norma Fundamental forman parte de un sistema constitucional, por lo que al interpretarlos debe partirse por reconocer, como principio general, que el sentido que se les atribuya debe ser congruente con lo establecido en las diversas disposiciones constitucionales que integran ese sistema, lo que se justifica por el hecho de que todos ellos se erigen en el parámetro de validez al tenor del cual se desarrolla el orden jurídico nacional.

Asimismo precisó que, de aceptar interpretaciones constitucionales que pudieran dar lugar a contradecir frontalmente lo establecido en otras normas de la propia Constitución, se estaría atribuyendo a la voluntad soberana la intención de provocar grave incertidumbre entre los gobernados al regirse por una Norma Fundamental que es fuente de contradicciones; sin dejar de reconocer que en ésta pueden establecerse excepciones, las cuales deben preverse expresamente y no derivar de una interpretación que desatienda los fines del Constituyente.

En este contexto, no asiste razón al recurrente, pues a juicio de esta Sala Superior no se debe partir de una lectura aislada del inciso g), del apartado A, Base III, del artículo 41 constitucional, sino que es necesario analizar de manera sistemática y congruente lo que el Poder Reformador de la Constitución pretendió establecer como modelo de comunicación política.

En este modelo, como ha quedado precisado, estableció un régimen excepcional durante los periodos electorales, desde el inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, en el que el Instituto Nacional Electoral administra los cuarenta y ocho minutos que corresponden al Estado en radio y televisión,

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

para repartirlos entre las opciones políticas contendientes y las autoridades electorales.

Ello, pues en este periodo, por su naturaleza, existe un intenso debate público, en todos los medios de comunicación social, sobre las ideas y propuestas de los distintos contendientes que pretenden obtener el voto popular; asimismo, se hace patente la necesidad de promover el ejercicio del voto entre la ciudadanía e informar sobre la forma y el día en que se lleva a cabo la elección.

Así, es claro lo establecido en el inciso a) mencionado, que prevé que en el periodo desde las precampañas y hasta la jornada electoral, corresponde al INE administrar cuarenta y ocho minutos del tiempo del Estado en radio y televisión.

Incluso, una segunda parte de ese mismo inciso normativo, que fue adicionado en la reforma constitucional de dos mil catorce, prevé expresamente que en el periodo de intercampaña el cincuenta por ciento del tiempo 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.

Es decir, en la misma lógica que estableció el Poder Reformador de la Constitución en la reforma de dos mil siete, sobre que corresponde al INE la administración de cuarenta y ocho minutos desde la precampaña y hasta la jornada electoral, la reforma constitucional de dos mil catorce previó, en ese mismo inciso a), la manera en que debía repartirse el tiempo en radio y televisión entre las opciones políticas y las autoridades electorales, **durante el periodo de intercampaña.**

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

Ese análisis histórico evolutivo pone de manifiesto la intención del Constituyente Permanente en el sentido de que también durante el periodo de intercampaña, la autoridad administrativa nacional electoral disponga de los cuarenta y ocho minutos y no solo del doce por ciento del tiempo del Estado, ya que en la misma porción normativa estableció la forma en que debía repartirse el tiempo en radio y televisión en intercampaña, entre las opciones políticas y las autoridades electorales.

Ello permite concluir que lo dispuesto en el inciso g), no se trata de una disposición opuesta a lo que prevé el inciso a), sino que resulta complementaria, pues la frase *con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B*, no implica un desconocimiento ni negación del mandato normativo establecido en el inciso a), que establece las aludidas reglas.

Igualmente, al interpretar de manera sistemática las porciones normativas establecidas en los incisos a) y g), se concluye que durante el proceso electoral, desde las precampañas y hasta la jornada electoral, el Instituto Nacional Electoral administrará cuarenta y ocho minutos del tiempo en radio y televisión, que deberá repartir conforme lo establece la propia Constitución y la Ley de la materia, incluyendo el periodo de intercampaña, que también se encuentra previsto en el inciso a), el periodo de reflexión y la jornada electoral.

Por otro lado, en periodos ordinarios, no electorales, la autoridad administrativa electoral nacional exclusivamente dispondrá del doce por ciento del tiempo del Estado en radio y televisión.

Esta interpretación es congruente con los principios establecidos en la propia Norma Fundamental que inspiraron la creación del

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

actual modelo de comunicación política, los cuales tienen por objeto garantizar que todas las opciones políticas tengan asegurado tiempo en radio y televisión para dar a conocer sus ideas y propuestas y evitar que el poder del dinero influya en las preferencias electorales a través de la compra de propaganda en radio y televisión⁶.

También es congruente con la naturaleza de los procesos electorales, pues se trata de un periodo de debate intenso y de intercambio de ideas y propuestas, en el que las distintas opciones políticas buscan obtener el voto ciudadano.

Al respecto, esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-419/2018, estableció que la asignación de tiempo en radio y televisión depende de que los partidos estén o no en proceso electoral, porque la premisa en que se basa el modelo de comunicación política es la necesidad primaria de dar a conocer a la ciudadanía las propuestas electorales de partidos políticos y candidatos, razón por la cual los tiempos del Estado se distribuyen beneficiando una mayor exposición de éstos respecto de las autoridades electorales.

De igual forma, se debe resaltar que durante el periodo de intercampana, reflexión y el día de la jornada electoral, por disposición constitucional expresa, la forma en que se reparte el tiempo en radio y televisión entre los partidos políticos y las autoridades electorales es distinta, ya que durante la intercampana corresponde el cincuenta por ciento a las opciones políticas y el otro cincuenta a las autoridades; asimismo, en el lapso que transcurre el fin de las campañas y la jornada electoral,

⁶ Como se estableció en el Dictamen que aprobó la Cámara de Diputados sobre la reforma constitucional de trece de noviembre de 2007, en materia político-electoral.

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

el tiempo se destina completamente para los fines de las autoridades electorales.

Ello obedece a que si bien, por la propia naturaleza de la etapa procedimental, los partidos y candidatos disminuyen su exposición en radio y televisión, las autoridades tienen el deber de llevar a cabo una intensa promoción del voto, así como de informar los detalles de la elección, de modo que propicie una mayor participación ciudadana y se enriquezca el ejercicio democrático.

Por ello, el hecho de que durante las mencionadas etapas procedimentales los partidos y candidatos tengan una exposición distinta, en la que no puedan hacer precampaña o campaña, no implica que se trate de lapsos improductivos, pues son utilizados para promover el ejercicio del voto y para difundir información de interés general relacionada con la elección.

Por tanto, al interpretar de manera sistemática e histórico evolutiva las porciones normativas establecidas en los aludidos incisos a) y g), se parte, en primer lugar, de que tales disposiciones no son contrarias ni antagónicas sino complementarias, pues forman parte del modelo de comunicación política que el Poder Reformador de la Constitución estableció para garantizar elecciones libres y auténticas.

Por otra parte, dicho ejercicio hermenéutico es también coherente con las demás normas constitucionales que establecen los principios y reglas que se deben seguir en las contiendas electorales, así como con aquellas que establecen las prerrogativas que tienen los actores políticos en los procesos electivos.

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

Finalmente, no pasa desapercibido que el recurrente manifiesta que esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-62/2008⁷, determinó que fuera de las etapas de precampaña y campaña el INE solo administra el doce por ciento del tiempo del Estado en radio y televisión y ese porcentaje no es gravoso para la sociedad actora.

No obstante, en dicho asunto no se trató el tema que ahora se plantea relacionado con el tiempo a disposición en intercampaña y periodo de reflexión; sino que el recurrente cuestionó la sanción que le fue impuesta por no transmitir la pauta ordenada por el entonces Instituto Federal Electoral, **en periodo no electoral**, para lo que controvertió la constitucionalidad del artículo 71 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales⁸, que establecía la manera en que se debía repartir el tiempo en radio y televisión en periodos no electorales, es decir, el doce por ciento del tiempo que corresponde al Estado, por lo que es claro que no es aplicable al caso.

4.2.3 Exceso en la facultad reglamentaria del INE

Tesis de la decisión

Los artículos reglamentarios cuya constitucionalidad se cuestiona no exceden la facultad reglamentaria del INE, ya que no modifican ni alteran lo establecido en la Constitución y la ley, en materia de la administración del tiempo del Estado en radio y televisión.

Razones que sustentan la decisión

⁷ El recurrente manifiesta textualmente en su demanda que se trata del SUP-RAP-68/2008; sin embargo, al asunto al que hace referencia es el SUP-RAP-62/2008.

⁸ Abrogado por la promulgación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Facultad reglamentaria

Respecto de la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas electorales ha sido criterio de este órgano jurisdiccional, por cuanto hace al principio de reserva de ley, que la ley debe conservar la potestad esencial de regulación de principios y criterios respecto de un determinado ámbito, pero la fuente secundaria puede proveer lo necesario para su desarrollo, sin que en algún momento la autoridad que ejerza la aludida facultad llegue a suplantar las facultades originalmente conferidas al legislador formal y material.

De tal forma, el principio de jerarquía normativa se traduce en que el ejercicio de la facultad reglamentaria debe detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para la aplicación de la ley, siempre que no incluyan nuevos aspectos que rebasen el entorno de la ley y sin que puedan generar restricciones o limitaciones a derechos en los términos que fueron consignados en el ordenamiento legal.

Es decir, la ley debe determinar los parámetros esenciales para la actualización de un supuesto jurídico y al reglamento sólo le compete definir los elementos modales o de aplicación para que lo previsto en aquella pueda ser desarrollado en su óptima dimensión; de ese modo, el contenido reglamentario de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderse a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente se debe concretar a indicar la forma y medios para cumplirla.

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

Conforme a lo expuesto, es válido admitir que mediante un reglamento se desarrollen derechos, modalidades o variables normativas a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando esas modalidades encuentren soporte normativo en el correspondiente marco legal, ateniéndose a los principios y valores orientados desde la construcción legal.

Al respecto, es orientador el criterio establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia de rubro: **FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**⁹.

Análisis del caso

Los artículos que el recurrente aduce que son inconstitucionales son los siguientes:

REGLAMENTO DE RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL

Artículo 8

De la asignación de tiempos

1. Durante los periodos ordinarios, el Instituto administrará hasta el 12 por ciento del tiempo total del Estado en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad de dicho tiempo.

...

Artículo 12

Del tiempo que corresponde administrar al Instituto desde el inicio de las precampañas y hasta la jornada electoral.

1. Desde el inicio del periodo de precampaña electoral federal o local y hasta el día en que se celebre la jornada electoral, el Instituto administrará 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión que cubran la elección, que serán distribuidos en 2 y hasta 3 minutos por cada hora de transmisión, en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario de programación referido en el artículo 166 de la Ley.

...

Artículo 19

Del periodo de intercampañas

1. Durante las intercampañas el Instituto administrará 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión que cubran la elección de que se trate.

⁹ P./J. 30/2007, emitida por el Tribunal en Pleno, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época

Artículo 20

Del periodo comprendido entre la conclusión de las campañas y la celebración de la jornada electoral

1. Durante el periodo comprendido a partir del día siguiente a la fecha que concluyan las campañas federales y locales y hasta el término de la jornada electoral, el Instituto dispondrá de 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión que cubran la elección de que se trate.

...

Artículo 23

De la distribución de los tiempos para los procesos electorales federales y los locales con jornada comicial coincidente con la federal

1. A fin de garantizar el acceso de los partidos políticos, y en su caso, coaliciones y candidatos/as independientes, a los tiempos que les corresponden en radio y televisión tanto en los procesos electorales federales como locales, en caso de coincidencia entre las distintas etapas de los mismos, la asignación del tiempo en cada etapa es la siguiente:

...

2. A las etapas de los procesos electorales locales que inicien previo a las precampañas del proceso electoral federal, se les asignará el tiempo total disponible correspondiente a los partidos políticos.

3. Derivado de los distintos supuestos que se pueden presentar en cuanto a las fechas de celebración de las distintas etapas de los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal, la distribución de tiempos en las diversas etapas de los procesos locales se asignará de la siguiente manera:

...

Artículo 27

De la asignación durante el periodo de intercampañas

1. En la entidad federativa de que se trate, durante los periodos de las intercampañas políticas, el Instituto distribuirá por medio de los OPLES, entre los partidos políticos 24 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión que cubran la elección; los 24 minutos restantes quedarán a disposición del Instituto para sus fines propios o bien de otras autoridades electorales.

Artículo 31

Del tiempo que corresponde administrar al Instituto desde el inicio de las precampañas y hasta la jornada electoral

1. El Instituto administrará 48 minutos diarios en las estaciones de radio y canales de televisión que cubran la elección de que se trate, desde el inicio de las precampañas hasta el término del día en que se celebre la jornada electoral.

Se debe destacar que de todos los supuestos normativos que establecen los aludidos artículos, la inconstitucionalidad alegada la hace depender exclusivamente de la previsión relativa a que el Instituto administrará cuarenta y ocho minutos diarios de tiempo

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

en radio y televisión durante la etapa de intercampana, periodo de reflexión y la jornada electoral.

Como se advierte de la simple lectura de las citadas normas reglamentarias, estas no prevén cuestiones adicionales a lo establecido en la Constitución y en la ley sobre la administración del tiempo del Estado en radio y televisión en materia electoral, lo cual ya ha sido detallado en el apartado previo.

Ello, porque es la Norma Fundamental la que establece que el Instituto Nacional Electoral dispondrá, desde el inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, de cuarenta y ocho minutos en cada estación de radio y canal de televisión, lo cual también es replicado en la legislación ordinaria.

Por tanto, no es la norma reglamentaria la que establece de manera novedosa que la autoridad electoral nacional administrará ese tiempo en radio y televisión, sino que solo repite lo ya establecido en la Constitución y en la ley, por lo que no vulnera el principio de subordinación jerárquica.

4.2.4 Afectación a la libre empresa y a la libertad de comercio

Tesis de la decisión

No asiste razón al recurrente porque el ejercicio de su libertad de empresa y de comercio no es absoluta, sino que está sujeto a las modalidades y restricciones que establece la Constitución y la ley.

En este sentido, el mandato constitucional que lo constriñe a transmitir las pautas que establezca la autoridad electoral, conforme al tiempo del Estado en radio y televisión, no representa

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

una vulneración a su libertad de empresa, en tanto que constituye una restricción debida establecida directamente por el Poder Reformador de la Constitución que guarda relación con los principios que protege la Norma Fundamental.

Razones que sustentan la decisión

Las libertades de empresa y de comercio, como derechos fundamentales, no son absolutas y admiten restricciones o limitaciones.

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

La libertad de empresa se reconoce en la primera parte del artículo 5º de la Constitución, al establecer que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

El concepto “empresa” comprende todas las actividades económicas enunciadas en la primera parte del artículo 5º constitucional, de manera que se puede afirmar válidamente,

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

que dicho precepto tutela la libertad de empresa a que se refiere la recurrente.

De acuerdo con la doctrina, la libertad de empresa reconocida en el artículo 5º de la Constitución es el derecho fundamental de escoger la actividad económica legalmente permitida, que más convenga a los intereses del individuo, y desarrollar dicha actividad en condiciones de libertad¹⁰.

El titular del derecho fundamental es todo individuo, pues el artículo 5º de la Constitución establece que **“A ninguna persona podrá impedirse...”**. Por tanto, *a contrario sensu*, toda persona tiene derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

La función de este derecho es garantizar la independencia de los individuos, al permitirles la obtención autónoma de medios de vida.

El objeto del derecho fundamental consiste en cualquier actividad organizada que tenga como finalidad la oferta de productos o servicios, en todos los aspectos que comprende dicha actividad.

¹⁰ Paz-Ares Cándido y Jesús Alfaro Águila-Real, “Un ensayo sobre la libertad de empresa”, en *Estudios Homenaje a Luis Díez-Picazo*, Thomson-Civitas, Madrid, 2003, tomo IV, pp.5971-6040, y Fernández Tomas-Ramón, “Reflexiones constitucionales sobre la libertad de empresa”, en *Estudios en Homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, Tomo I, Derecho Constitucional, UNAM, México, 1988, páginas 181 a 205.

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

Las condiciones de ejercicio de la libertad de empresa dependen, en buena medida, de la actividad económica de que se trate, pues la variedad y diferencias de este tipo de actividades dan lugar a distintos regímenes legales.

En otras palabras, el ámbito de la libertad de empresa es distinto según la actividad económica sobre la que verse; por ejemplo, es claro que el empresario que se dedica a la producción y venta de productos de tabaco o de bebidas alcohólicas está sujeto a limitaciones diferentes, a las impuestas al empresario dedicado a la industria del juguete.

Lo fundamental es que la generalidad de las actividades empresariales está sujeta al cumplimiento de ciertas condiciones que impone el interés público y reconoce el Derecho, por exigencias de salud pública, de protección a los consumidores, de seguridad, de ordenamiento del espacio público, de protección al ambiente o de desarrollo urbano, entre otras.

En el caso, impugna la sociedad mercantil denominada Televisión Azteca, cuyo objeto es operar y explotar comercialmente una red de canales de televisión abierta, en cierto espacio radioeléctrico, así como difundir noticias, ideas e imágenes, como vehículos de información a través de la televisión, incluyendo la publicidad comercial, entre otros.

La actividad empresarial de la recurrente se lleva a cabo mediante el uso y explotación de un bien de dominio público y,

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

además, tiene una función social. Por estas razones, dicha actividad empresarial está sujeta a ciertas exigencias, entre ellas, las establecidas en el artículo 41, base III, apartado A, relacionadas con el cumplimiento de la función asignada a las empresas televisivas.

En efecto, conforme con lo dispuesto en el artículo 27, párrafo cuarto, de la Constitución, corresponde a la Nación el dominio directo del espacio situado sobre el territorio nacional.

El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional, es un bien nacional, de uso común, en conformidad con los artículos 3, fracción II, 6, fracción II, y 7, fracción I, de la Ley General de Bienes Nacionales.

De acuerdo con el artículo 3, fracción XXI y LIV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, el espectro radioeléctrico es el espacio en el que se propagan las ondas electromagnéticas, a través de las cuales se transmiten las señales para la radiodifusión (radio y televisión).

Por consiguiente, dado que el espectro radioeléctrico se sitúa en el espacio aéreo, sobre territorio nacional, forma parte de los bienes de dominio directo de la Nación, de uso común.

Por eso, la explotación, el uso o el aprovechamiento del espectro radioeléctrico, por particulares o por sociedades constituidas conforme con las leyes mexicanas, sólo puede

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

realizarse previa concesión otorgada por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con el artículo 27, párrafo sexto, de la Constitución.

De acuerdo con el párrafo décimo primero del artículo 28 constitucional, la concesión de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación debe justificarse en el **interés general**. Además, atento al mismo precepto, la ley debe asegurar la **utilización social** de los bienes.

La utilización del espacio radioeléctrico por parte de las televisoras es entonces de interés general y cumple una función social. Por ello, se establecen reglas para el desarrollo de dicha actividad empresarial, de manera que se cumpla la función social encomendada.

La Ley Federal de Telecomunicaciones establece, en su artículo 2, que las telecomunicaciones y la radiodifusión son servicios públicos de interés general.

Asimismo, prevé que, en todo momento, el Estado mantendrá el dominio originario, inalienable e imprescriptible sobre el espectro radioeléctrico y únicamente 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.

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

Se debe destacar que la concesión relativa a las estaciones de televisión faculta al concesionario para explotar o aprovechar un bien de dominio público, consistente en una porción (frecuencia) del espacio radioeléctrico, dentro de los límites y condiciones que señale la ley.

Al respecto, el artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales establece que los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación no crean derechos reales, sino que otorgan sólo el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de la concesión.

En el caso, la recurrente, en su calidad de concesionaria comercial, tiene el derecho de usar, aprovechar y explotar bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico de uso determinado y para la ocupación y explotación de recursos orbitales, con fines de lucro.

Sin embargo, el derecho de la recurrente al uso comercial de la red de canales de televisión concesionados debe armonizarse con la función social de dicho medio de comunicación y, en particular, con exigencias enderezadas a la tutela de bienes considerados valiosos por el ordenamiento jurídico.

En este contexto, el mandato constitucional que prevé que el Instituto Nacional Electoral administrará cuarenta y ocho minutos en radio y televisión durante el proceso electoral, desde

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

la precampaña y hasta el día de la jornada electoral, en modo alguno se puede entender como una restricción a su libertad de empresa y de comercio, sino que se trata de una regla de nivel constitucional que busca garantizar la libertad y autenticidad de los comicios, así como una contienda equitativa.

Ello, mediante la utilización de un bien de la Nación, que es el espectro radioeléctrico, para hacer llegar a la ciudadanía información valiosa sobre las diversas opciones políticas, sus ideas y propuestas, así como para el intercambio de ideas que permitan a los ciudadanos emitir un voto informado.

Además, este mandato constitucional, que es armónico con los postulados establecidos en los artículos 27 y 28 de la Norma Fundamental, permite también que las opciones políticas y las autoridades electorales informen sobre temas de interés general que inciden en su vida, con lo cual se enriquece el debate público y se garantiza el derecho a la información previsto constitucionalmente.

En este contexto, resulta orientador lo considerado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que la restricción prevista en el artículo 41, base III, apartado A, párrafo tercero, de la Constitución Federal, relativa a la prohibición para los precandidatos de contratar propaganda en radio y televisión¹¹, se explica y tiene su justificación en el contexto normativo del propio artículo 41 constitucional, conforme al cual los referidos

¹¹ La Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad del artículo 49, párrafo tercero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales al resolver las acciones de inconstitucionalidad 61//2008 y sus acumuladas.

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

sujetos normativos están necesariamente inmersos en un marco electoral y partidario que tutela, además, la equidad en la contienda electoral.

Al respecto, precisó que la mencionada restricción incide directamente en la libertad de comercio establecida en el artículo 5o. constitucional, sin que se actualice una violación a éste ni a los diversos artículos 6° y 7°. constitucionales, toda vez que constituye una restricción establecida directamente por el propio Constituyente Permanente y, por ende, una restricción válida en términos del artículo 1° de la Ley Suprema, conforme al cual todo individuo gozará de los derechos fundamentales que otorga la Constitución, los que sólo podrán restringirse o suspenderse en los casos que ésta prevé¹².

5. Decisión

Al resultar infundados los agravios expuestos por el recurrente, lo procedente conforme a Derecho es confirmar, en lo que fue materia de impugnación, los acuerdos controvertidos.

Por lo antes expuesto, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los medios de impugnación.

SEGUNDO. Se **confirman**, en la materia de impugnación, los acuerdos controvertidos.

¹² Tesis de rubro: **RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 49, PÁRRAFO 3, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN CUANTO REGULA LA CONTRATACIÓN O ADQUISICIÓN DE TIEMPOS EN ESOS MEDIOS NO TRANSGREDE LAS LIBERTADES DE COMERCIO, EXPRESIÓN E IMPRENTA.**

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

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 **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

MAGISTRADA

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

**MÓNICA ARALÍ
SOTO FREGOSO**

MAGISTRADO

SUP-RAP-168/2019 Y ACUMULADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ROLANDO VILLAFUERTE CASTELLANOS