

# Ignorar la existencia de una antinomia en lo relativo al acceso al radio y a la televisión en el periodo de precampañas, conveniencia de los partidos políticos

*Ignore the existence of an antinomy in relation  
to access to radio and television in the pre-campaign  
period, the convenience of the political parties*

Hiram Melgarejo González (México)\*

Fecha de recepción: 2 de mayo de 2017.

Fecha de aceptación: 14 de diciembre de 2017.

## RESUMEN

La reforma político-electoral de 2014 que modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y expidió, entre otras, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que abrogó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente desde 2008, pretendió actualizar la legislación de la materia a una nueva realidad político-social en la que la intervención de la sociedad al margen de los actores políticos tradicionales fuera una demanda innegable, y fuera inevitable regular tal participación adecuadamente. En ese contexto, resultó necesario hacer algunos ajustes al modelo de comunicación política existente desde

---

\* Licenciado en Derecho, especialista en derecho electoral. Asesor legislativo en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados. hiram.mg@hotmail.com.

2007-2008 para dar cabida a las prerrogativas de los candidatos independientes y garantizar su acceso a los medios de comunicación, pero, al hacerlo, el legislador modificó en la ley el régimen de acceso al radio y a la televisión de los partidos políticos durante el periodo de precampañas, dando origen a una antinomia entre el texto de la ley y el de la Constitución.

**PALABRAS CLAVE:** reforma, acceso a medios, precampañas, partidos políticos, antinomia.

### ABSTRACT

The political-electoral reform of 2014 that modified the Political Constitution of the United Mexican States and issued, among others, the General Law of Electoral Institutions and Procedures that abrogated the Federal Code of Electoral Institutions and Procedures in force since 2008, intended to update the legislation of the matter to a new political-social reality in which the intervention of the society outside the traditional political actors was an undeniable demand, and it was inevitable to regulate such participation adequately. In this context, it became necessary to make some adjustments to the existing political communication model from 2007-2008 to accommodate the prerogatives of independent candidates and ensure their access to the media, but in doing so, the legislator modified the law the regime of access to radio and television of political parties during the pre-campaign period, giving rise to an antinomy between the text of the law and that of the Constitution.

**KEYWORDS:** reform, access to means, pre-campaigns, political parties, antinomy.

## *Introducción*

La construcción y consolidación de un orden jurídico en materia electoral se convirtió, en los últimos años, en una de las piezas angulares del proceso de transición y apertura democrática en México. Desde el periodo revolucionario, cuando aún se escuchaban las detonaciones de las armas de los grupos enfrentados en la Revolución mexicana, la creación de leyes electorales que legitimaran el acceso al poder y garantizaran el ejercicio de los derechos políticos de la población fue uno de los principales objetivos de quienes comandaban a estos grupos. Ejemplos de lo anterior se pueden observar en el periodo de mayo a diciembre de 1911 cuando se discutieron y aprobaron dos diferentes proyectos de ley electoral: el primero, propuesto por Porfirio Díaz, y el segundo, revisado por el nuevo gobierno al mando de Francisco I. Madero.

Al triunfo del constitucionalismo encabezado por Venustiano Carranza y estando en vigor la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se expidió una nueva ley electoral en 1918, que fue vigente hasta 1946. A partir de ese año, las reformas a la Constitución y a la legislación electoral se enfocaron en hacer operativo el sistema electoral y contribuir con la legitimación de un régimen pseudodemocrático; sin embargo, los diferentes movimientos sociales acontecidos entre 1957 y 1971 demostraron la necesidad de un cambio en las reglas del juego electoral, lo que derivó en un lento proceso de apertura democrática y el paulatino fortalecimiento de las organizaciones políticas de oposición. No puede dejar de referirse que la apertura del radio y la televisión a los partidos políticos, por lo menos en el texto legal, se inició en 1973 y se amplió su acceso en 1977, cuando se expidieron la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), y las reformas constitucionales que le dieron origen.

En las reformas posteriores la atención se centró, entre otros temas, en aquellos relacionados con fortalecer el sistema de partidos y dar equidad a la competencia; en ese orden de ideas, el acceso de los institutos

políticos a los medios masivos de comunicación —en su momento el radio y la televisión— se fue incrementando y la regulación se enfocó en dictar reglas destinadas para que este fuese lo más equitativo posible, libre de trabas y en condiciones más o menos equilibradas. Para la década de 1990 se transitó de un modelo de acceso regulado por los tiempos del Estado a uno de esquema mixto, en el que los partidos podían acceder al radio y a la televisión de forma gratuita y comercial, y con intermediación de la autoridad electoral, a más espacios en esos medios, pero también se les permitió que por cuenta propia contrataran publicidad en ellos.

Sin embargo, tanto los partidos políticos como los candidatos y particulares (especialmente empresas mercantiles y organizaciones sociales) incurrieron en excesos que derivaron en campañas políticas, en las que la saturación de propaganda política en el radio y la televisión rebasó toda tolerancia. En efecto, a lo largo de tres procesos electorales federales (en 2000, 2003 y 2006) y múltiples locales, la ciudadanía fue testigo del progresivo incremento en los recursos públicos destinados a los partidos políticos, vía prerrogativas, que servían para sostener agresivas campañas propagandísticas en busca del voto o en contra de candidatos y partidos, en tanto que las empresas de medios también empezaron a ejercer una influencia cada vez mayor en las organizaciones políticas, sus liderazgos y los candidatos.

En 2006 una cerrada contienda electoral, la intervención de agentes externos en el ámbito estrictamente político y un cuestionado resultado en los comicios fueron elementos suficientes para demostrar que el modelo propagandístico estaba agotado, y que, por lo menos respecto a la regulación del acceso al radio y a la televisión, se necesitaba un cambio radical. En ese contexto, se reformó la Constitución en el periodo 2007-2008 y se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Estas modificaciones implementaron un diferente modelo de comunicación política, más rígido y restrictivo, basado exclusivamente en el acceso vía tiempos que le corresponden al Estado en cualquier modalidad

(tiempos oficiales) en dos periodos: el primero, fuera de los procesos electorales, y otro comprendido entre el inicio de las precampañas y el día de la jornada comicial; además, con tiempos de acceso y reparto determinados por el propio texto constitucional, la prohibición expresa a vender y comprar tiempos en el radio y la televisión en cualquier modalidad, la administración de los tiempos como atribución exclusiva del Instituto Federal Electoral (IFE) y un procedimiento especial para sancionar las contravenciones de partidos, candidatos, medios de comunicación y otros agentes en el nuevo régimen de comunicación, con lo cual se pretendió dotar de mayor claridad y certeza el acceso al radio y a la televisión.

La reciente reforma político-electoral, concretada en el periodo 2013-2014, no trajo grandes cambios al régimen de acceso al radio y a la televisión, ni al modelo de comunicación política; en el texto constitucional, esencialmente, se consideró el acceso de los partidos políticos a los tiempos del Estado durante el denominado periodo de intercampañas y se reconoció el derecho de los candidatos ajenos a partidos políticos (independientes) a participar del reparto de tiempos, pero exclusivamente durante el periodo de campañas. En el aspecto legal, el Cofipe fue derogado y, en su lugar, se expidieron la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), y la Ley General de Partidos Políticos, entre otras.

En el presente trabajo se llevará a cabo, en una primera oportunidad, un breve recuento histórico del acceso de los partidos políticos al radio y a la televisión desde la década de 1970 hasta la implementación del actual modelo de comunicación política; posteriormente, se expondrá en qué consistió la reforma constitucional y legal en materia político-electoral de 2013-2014, con énfasis en lo relativo a la asignación de tiempos del Estado en radio y televisión a los partidos políticos en el periodo de precampañas; enseguida, de acuerdo con los señalamientos de la LGIPE, se detallará el tema relacionado con la asignación de tiempos en radio y televisión a los partidos políticos durante la etapa de precampañas; se hará una breve definición del concepto de antinomia, y se desarrollará el

planteamiento por el que se estima su existencia entre el texto legal y la norma constitucional en relación con el tiempo del Estado que corresponde a los partidos políticos en el periodo de precampañas.

En este sentido se señalará que, si bien tanto la acción de inconstitucionalidad (en su momento) como el procedimiento considerado en el artículo 99 de la CPEUM son los medios idóneos para resolver la antinomia —cuya existencia es planteada en el cuerpo de este trabajo—, dichos recursos no han sido interpuestos por los sujetos legitimados para tal fin. Después, se describirá brevemente cómo se ha aplicado el artículo 168 de la LGIPE, en contravención de lo dispuesto por el artículo 41, base III, apartado A, párrafo primero, incisos b y c, de la CPEUM.

Finalmente, en las conclusiones, se propone —como una solución alterna a la vía jurisdiccional— la actuación del Poder Legislativo federal por medio de una reforma al artículo 168 de la LGIPE a efectos de que su redacción sea armonizada con el texto constitucional.

### *Antecedentes*

El acceso de los partidos al radio y a la televisión fue, durante mucho tiempo, uno de los puntos nodales que los actores políticos consideraron necesario en el lento proceso de apertura democrática del sistema político mexicano. La necesidad de que los partidos de oposición al gobierno y su partido hegemónico tuvieran acceso a los medios de comunicación masiva, como el radio y la televisión, fue visibilizada a partir de la década de 1970; en su momento, este hecho llegó a considerarse un paso importante para que la competencia electoral, casi inexistente en la totalidad de los procesos comiciales federales y estatales, reuniera las características necesarias para legitimar el régimen político posrevolucionario.

Pero la apertura no fue inmediata y mucho menos equitativa: un primer intento para facilitar que los partidos políticos accedieran a los espacios en radio y televisión se hizo en 1973 con la expedición de la Ley Federal Electoral; sin embargo, dicho acceso tenía restricciones en cuanto al tiempo

otorgado y el periodo de acceso a los medios; respecto al tiempo con el que contarían los partidos, la legislación consideraba que los institutos políticos nacionales que registraran candidatos ante los órganos electorales podrían acceder a los tiempos del Estado mediante programas de 10 minutos quincenales en estaciones de radio y canales de televisión con cobertura nacional, pero estos se determinarían por acuerdo de la Comisión de Radiodifusión de la Comisión Federal Electoral, en el cual se establecerían las estaciones de radio y los canales de televisión que transmitirían los programas respectivos, así como los horarios de transmisión. Además, la producción de los materiales estaría a cargo de la Comisión de Radiodifusión y los gastos correrían a cuenta de la Comisión Federal Electoral, que contaría con una partida presupuestal exclusiva para esos fines; sin embargo, los temas a incluir en los materiales audiovisuales se limitarían a los postulados ideológicos y los programas de acción de cada instituto político. En cuanto al periodo de acceso, este se limitaba exclusivamente a la etapa de campañas proselitistas, esto es, el acceso a los medios no era permanente, sino temporal.

En la reforma electoral de 1977 se amplió sustancialmente lo que ya se conocía como prerrogativas de los partidos políticos. La necesidad de legitimar al gobierno emanado de la elección presidencial del año anterior, proceso comicial en el que no hubo competencia electoral al tratarse de una elección con candidato único (el del partido oficial y sus aliados), obligó a que el gobierno de la república otorgara mayores concesiones a los partidos y, consecuentemente, a mejorar las condiciones de competencia entre ellos.

En la LFOPE, uno de los principales cambios consistió en que el acceso al radio y a la televisión seguiría dándose por medio de los tiempos del Estado, pero ya no se limitaría al periodo de campañas, es decir, se trataría de un acceso permanente. Otro cambio significativo fue el relacionado con los contenidos, que serían determinados por los partidos políticos y ya no se circunscribirían a las tesis ideológicas y los programas de acción de las

respectivas instituciones, sino que también podrían tener carácter informativo, de esparcimiento, análisis económico, político, social o cultural, y difundir sus tesis, ideas, principios y doctrinas. La producción y la asignación de espacios seguiría corriendo a cuenta de la Comisión Federal Electoral.

En 1987 el Código Federal Electoral, que abrogó la LFOPE, precisó que los partidos políticos con registro tendrían derecho a 15 minutos mensuales en estaciones de radio y canales de televisión con cobertura nacional, pero un partido podía solicitar programas con cobertura regional que no excedieran el tiempo asignado a la cobertura nacional; así, los institutos políticos estuvieron en aptitud de hacer uso de su tiempo en dos programas semanales y, además, de participar en conjunto con el resto de las fuerzas políticas en un programa especial que se transmitía dos veces al mes. Cabe destacar que la Comisión de Radiodifusión tenía facultades para gestionar el tiempo en radio y televisión que fuera necesario para la difusión de sus actividades, la ampliación de los tiempos asignados a los partidos y las frecuencias de transmisión.

El año de 1990 resultó trascendental para el modelo de comunicación política: nuevamente, un criticado proceso comicial con un cuestionado resultado derivó en transformaciones sustanciales a la legislación electoral. En cuanto al modelo de comunicación, el nuevo Cofipe estableció que el acceso a los medios de comunicación sería tanto por vía gratuita como por la comercial, permitiendo que los partidos políticos pudieran contratar publicidad en radio y televisión, además de disponer de espacios en los tiempos del Estado; sin embargo, el acceso a los medios tendría temporalidades (como las vistas en 1973). Por su parte, el acceso al radio y a la televisión en la modalidad de uso de tiempos del Estado (gratuito) se determinó de forma permanente, esto es, en periodo ordinario y de campañas electorales, procurando que los materiales de los partidos se transmitieran en horarios estelares o de mayor audiencia, en tanto que el acceso

en tiempos comerciales se concretaba exclusivamente al periodo de campañas en dos formas: el IFE adquiriría promocionales en radio (10,000 en elección presidencial y 5,000 en intermedia) y televisión (400 en comicios presidenciales y 200 en intermedios) que se distribuirían entre todos los partidos políticos a razón de 30% de manera igualitaria y 70% de acuerdo con su fuerza electoral (representación en la Cámara de Diputados); los partidos, exclusivamente, podrían contratar tiempos comerciales (fuera de los que la autoridad electoral les asignara).

El IFE, por medio de su Secretaría Ejecutiva, solicitaba a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención para que los concesionarios entregaran a los partidos políticos un catálogo de horarios y tarifas disponibles para su contratación en dos periodos: el primero, de febrero a marzo, y el segundo, de abril y hasta tres días previos a la elección. Al respecto, los partidos tenían la obligación de notificar al Instituto los espacios y medios de su interés para que, a su vez, se informara a los concesionarios de cuáles se había autorizado la contratación.

Este modelo de comunicación trascendió a la reforma político-electoral de 1996 y permaneció vigente 11 años más, hasta el proceso electoral federal de 2006. En los comicios del año 2000 el modelo exhibió parte de sus limitantes, en especial aquellas asociadas a la regulación de las precampañas o procesos de selección de los candidatos de los partidos, situación que se reprodujo en su totalidad, llegando al extremo de que los agentes externos a los participantes de la competencia electoral intervinieran en la contienda en contra de un candidato en el proceso comicial de 2006. En efecto, la falta de consideración de lo que se denominó precampaña permitió que algunos aspirantes abusaran de esa falta de regulación para posicionarse mediáticamente, obteniendo una importante ventaja respecto de otros aspirantes, primero de su mismo partido y después de otros institutos políticos, lo que les garantizó obtener las candidaturas de sus partidos o coaliciones que finalmente los postularon.

Ante tal desorden, resultaba lógico que el proceso electoral se viera cuestionado, tanto en su desarrollo como en su resultado. El conflicto poselectoral y la polarización social y política que lo acompañaron fueron motivo suficiente para dar origen a una nueva reforma político-electoral. Esta puso especial énfasis en el modelo de comunicación que, después de 16 años en vigor, fue modificado para regresar al anterior esquema basado en el acceso a los medios de comunicación por medio de los tiempos de que dispone el Estado; en consecuencia, se estableció que el IFE sería la única autoridad en materia de administración de los tiempos en radio y televisión, y que el acceso a los mismos sería exclusivamente para los partidos políticos y las autoridades electorales (CPEUM, artículo 41, base III, apartado A, párrafo primero, 2007) de forma permanente en dos momentos distintos y con tiempos diferenciados para cada uno de ellos, a saber:

- 1) Fuera de los periodos de precampañas y campañas, el Instituto administraría hasta 12% del tiempo que le correspondiera al Estado en cualquier modalidad (tiempos del Estado y fiscal) en radio y televisión, distribuyendo entre los partidos políticos nacionales de manera igualitaria 50%; el tiempo restante lo utilizaría para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como estatales (CPEUM, artículo 41, base III, apartado A, párrafo primero, inciso g, 2007).
- 2) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto administraría 48 minutos diarios, distribuidos en 2 y hasta 3 minutos por hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión (CPEUM, artículo 41, base III, apartado A, inciso a, 2007), en el horario de programación comprendido entre las 6:00 y las 24:00 horas (CPEUM, artículo 41, base III, apartado A, párrafo primero, inciso d, 2007). Estos tiempos se distribuirían a su vez del siguiente modo:
  - a) Durante las precampañas, los partidos políticos dispondrían en conjunto de 1 minuto por cada hora de transmisión (CPEUM, artículo 41, base III, apartado A, párrafo primero, inciso b, 2007).

- b) Durante las campañas electorales, se destinaría a cubrir el derecho de los partidos políticos al menos en 85% del tiempo total disponible (CPEUM, artículo 41, base III, apartado A, párrafo primero, inciso c, 2007), equivalente a 41 minutos diarios.

Por último, se incorporó al texto constitucional la prohibición de contratación o adquisición de tiempos en cualquier modalidad en radio y televisión por parte de partidos políticos, candidatos o terceras personas a su favor o en su contra (CPEUM, artículo 41, base III, apartado A, párrafos segundo y tercero, 2007).

A estas y otras reformas constitucionales siguió la expedición de un nuevo Cofipe que abrogó el Código Electoral Federal de 1990, en el que se reglamentaba la forma en que el Instituto ejercería las atribuciones derivadas de la operación del nuevo modelo de comunicación política.

### *Reforma político-electoral de 2013-2014*

#### **Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

En el periodo 2013-2014 fue concretada la más reciente reforma político-electoral. En ella, entre otros aspectos, se incorporaron adecuaciones al modelo de comunicación política, especialmente dirigidas a reconocer, por una parte, el derecho de los candidatos ajenos a los partidos políticos (conocidos como candidatos independientes) a acceder al uso de los tiempos del Estado en radio y televisión en el periodo de campañas (CPEUM, artículo 41, base III, apartado A, párrafo primero, incisos b y c, 2014), y por otra, a regular el periodo comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, que comúnmente fue identificado como periodo de intercampañas (CPEUM, artículo 41, base III, apartado A, párrafo primero, inciso a, 2014).

Sin embargo, el poder reformador de la Constitución no concretó reforma alguna en lo relativo a los tiempos diarios a los que accederían los

partidos políticos en radio y televisión durante el periodo de precampañas como parte de sus prerrogativas, quedando inmutables las porciones normativas que a continuación se transcriben:

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 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* (CPEUM, artículo 41, base III, apartado A, párrafo primero, inciso a, 2014).

Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de *un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión*; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley (CPEUM, artículo 41, base III, apartado A, párrafo primero, inciso b, 2014).

Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán *dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas* (CPEUM, artículo 41, base III, apartado A, párrafo primero, inciso d, 2014).<sup>§</sup>

De la lectura de las porciones normativas transcritas se desprende que:

- 1) Los 48 minutos a disposición del Instituto Nacional Electoral (INE) a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral deberán distribuirse en un horario comprendido entre las 6:00 y las 24:00 horas.
- 2) Durante las precampañas, del tiempo a disposición del INE, los partidos políticos dispondrán de 1 minuto por cada hora de transmisión.

---

<sup>§</sup> Énfasis añadido.

- 3) El total de horas comprendidas entre las 6:00 y las 24:00 horas es de 18, y en ese total deberán distribuirse los 48 minutos de que dispone el INE para sus fines y los de los partidos políticos.
- 4) Durante las precampañas, los partidos políticos tendrán a su disposición 1 minuto por hora de transmisión, esto es, 18 minutos diarios, y el tiempo restante, equivalente a 30 minutos, será destinado para las necesidades del Instituto y de otras autoridades electorales federales y locales.

Por su parte, como ya se hizo referencia, sí se reformó lo relacionado con el acceso de los partidos políticos a los tiempos disponibles entre la conclusión de las precampañas y el inicio de las campañas, periodo conocido como de intercampañas. Al respecto, el Constituyente permanente incluyó en el texto constitucional que los partidos (en su conjunto) accederían a 50% de dichos tiempos y el restante 50% sería destinado a los fines de las autoridades electorales; resulta importante destacar que, en la reforma de 2007, el acceso al radio y a la televisión era exclusivamente ejercido por las autoridades electorales, esto es, los partidos no tenían tiempo a su disposición durante la intercampaña.

En el periodo 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 lo establezca la ley (CPEUM, artículo 41, base III, apartado A, párrafo primero, inciso a, 2014).

Por último, en relación con el tema de acceso y distribución de tiempos, la reforma consideró incluir, entre los sujetos con derecho a las prerrogativas en radio y televisión, a los candidatos cuya postulación se hiciera de forma ajena a los partidos políticos (candidatos independientes), pero

únicamente en el periodo de campañas, es decir, estos no tenían acceso a los tiempos en radio y televisión durante los periodos de precampañas e intercampañas; se estipuló, además, que para su acceso el conjunto de candidatos sería considerado un partido político y le correspondería una parte de las que resultaren de dividir 30% del total del tiempo que era repartido de manera igualitaria entre todos los partidos.

El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto (CPEUM, artículo 41, base III, apartado A, párrafo primero, inciso e, 2014).

De tal modo, se reconocieron constitucionalmente tres periodos en los que, tanto los partidos políticos como las instituciones electorales, accederían al radio y a la televisión, a saber:

- 1) Periodo de precampañas. Comprende desde la fecha de inicio de las precampañas hasta el día en que estas concluyesen. En este lapso, el INE haría uso de 30 minutos diarios, que serían distribuidos entre el propio Instituto, los organismos públicos locales y los tribunales electorales (federal y locales), en tanto que a los partidos políticos les corresponderían 18 minutos diarios.
- 2) Periodo de intercampañas. Abarca desde la fecha de conclusión de las precampañas hasta la fecha de inicio de las campañas. En esta etapa se distribuirá 50% del tiempo a los partidos políticos y el restante 50% a las autoridades electorales.

- 3) Periodo de campañas. Comprende desde la fecha de inicio de las campañas hasta su conclusión, que es de tres días previos al de la jornada comicial.

### **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

Como consecuencia de las reformas al texto constitucional ejecutadas por el Constituyente permanente, el Poder Legislativo emitió un conjunto de leyes electorales que sustituyeron a la anterior legislación, entre ellas la LGIPE, que derogó al Cofipe de 2008. En este nuevo cuerpo normativo se incluyó la reglamentación de las atribuciones del INE en materia de administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión destinado a sus fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos.

Respecto al tema que trata el presente trabajo, se atenderá exclusivamente al contenido de los artículos conducentes a la administración y disposición por parte de los partidos políticos del tiempo en radio y televisión durante el periodo de precampañas, cuyas porciones alusivas se transcriben a continuación:

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.

*Las transmisiones de mensajes en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas de cada día. En los casos en que una estación o canal transmita menos horas de las comprendidas en el horario antes indicado, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión (LGIPE, artículo 165, 2014).*

A partir del día en que, conforme a esta Ley y a la resolución que expida el Consejo General, den inicio las precampañas federales y hasta la conclusión

de las mismas, *el Instituto pondrá a disposición de los partidos políticos nacionales, en conjunto, treinta minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión* (LGIPE, artículo 168, párrafo 1, 2014).<sup>§</sup>

De la lectura de las porciones normativas citadas, se desprende que:

- 1) En armonía con el texto constitucional, los 48 minutos a disposición del INE a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, serán distribuidos en el horario comprendido entre las 6:00 y las 24:00 horas de cada día.
- 2) Al igual que lo contemplado por los preceptos constitucionales correlativos, el total de horas comprendidas entre las 6:00 y las 24:00 horas es de 18, y en ese total deberán distribuirse los 48 minutos de que dispone el INE para sus fines y los de los partidos políticos.

Sin embargo, en la ley reglamentaria se reconoce que existen estaciones de radio y canales de televisión que durante el día transmiten menos horas que el resto, por lo que se estipula un ajuste para que esos medios cumplan cabalmente su obligación de transmitir el tiempo correspondiente.

- 3) La ley señala que durante las precampañas el INE pondrá a disposición de los partidos políticos 30 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión, situación que discrepa de lo señalado por la Constitución general (CPEUM, artículo 41, base III, apartado A, párrafo primero, incisos b y d, 2014).

De lo señalado previamente, se estima evidente que hay una discrepancia entre el texto de la LGIPE y lo dispuesto por el contenido de la porción normativa conducente del artículo 41 constitucional en cuanto a la cantidad de minutos de la que dispondrán los partidos políticos durante el

---

<sup>§</sup> Énfasis añadido.

periodo de precampañas. Lo anterior, toda vez que la Constitución señala que los partidos dispondrán de 1 minuto por cada hora de transmisión, con un número de horas diarias que equivale a 18, por lo que corresponderían a los institutos políticos 18 de los 48 minutos disponibles; en tanto, la ley reglamentaria otorga a los partidos 12 minutos extras al señalar 30 minutos a su disposición, y no los 18 que se desprenden de lo señalado por el texto constitucional.

*Definición de antinomia y su existencia respecto de la asignación de tiempos en el periodo de precampañas*

El diccionario de la Real Academia Española define a la antinomia como “la contradicción entre dos preceptos legales” (RAE S. f.); por su parte, el *Diccionario de derecho* la expone como “contradicción u oposición entre el contenido de dos normas jurídicas vigentes” (Pina 1992); en tanto, el Poder Judicial de la Federación, mediante el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, la ha definido como:

la situación en que dos normas pertenecientes a un mismo sistema jurídico, que concurren en el ámbito temporal, espacial, personal y material de validez, atribuyen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a cierto supuesto fáctico, y esto impide su aplicación simultánea (tesis I.4o.C.220 C).

Atendiendo a las definiciones previamente señaladas, es posible afirmar la existencia de una contradicción entre lo dispuesto por el texto de la CPEUM y lo contemplado por la LGIPE. Esto se configura al haber una situación fáctica en la que dos normas del orden jurídico nacional —en el caso concreto, entre preceptos de diferente jerarquía— que concurren en los ámbitos temporal, espacial y material de validez, cuyas consecuencias jurídicas, por lo menos a la letra de las normas en cuestión, tienen efectos legales que son incompatibles entre sí; por ejemplo, el que una norma (la Constitución) refiera una cantidad de minutos diarios a disposición de

los partidos políticos en las precampañas y el que otra (la ley) señale una cantidad mayor de minutos, respecto de la primera, para el mismo periodo del proceso electoral.

Lo anterior es evidente toda vez que, como se señaló, la Constitución es clara al establecer que el tiempo a disposición de los partidos políticos durante las precampañas es de 18 minutos diarios (1 minuto en cada una de las 18 horas comprendidas entre las 6:00 y las 24:00 horas) y el legislador incorporó indebidamente en la ley reglamentaria, contrariando al texto constitucional, que los partidos dispondrán de 30 minutos diarios durante las precampañas, lo que significa que, en los hechos, en los procesos electorales desarrollados entre 2015 y 2017, el INE asignó a los partidos los 30 minutos a los que hace referencia el artículo 168 de la LGIPE y no los 18 minutos que se señalan en el artículo 41, base III, apartado A, incisos b y d, de la CPEUM.

*Acción de inconstitucionalidad y el procedimiento contemplado en el artículo 99 constitucional como medios de resolución de una antinomia*

El poder reformador de la Constitución, sabedor de la existencia de las contradicciones entre las normas, incorporó en el texto constitucional las atribuciones necesarias para que, en una primera instancia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación asumiera plenamente sus funciones de órgano defensor del orden establecido en la Constitución; esta potestad fue asumida por el máximo Tribunal mediante la controversia constitucional (CPEUM, artículo 105, fracción I, 2017) y la acción de inconstitucionalidad (CPEUM, artículo 105, fracción II, 2017), esta última aplicable exclusivamente a la materia electoral tal y como se desprende de las porciones normativas que a continuación se transcriben:

- I. De las controversias constitucionales que, *con excepción de las que se refieran a la materia electoral*, se susciten entre: a) [...] (CPEUM, artículo 105, fracción I, 2017).

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo (CPEUM, artículo 105, fracción II, párrafo tercero, 2017).<sup>§</sup>

De tal forma, el medio que el Constituyente permanente estableció como la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución general fue la acción de inconstitucionalidad y, para ello, consideró como sujetos legitimados para interponer dicho medio de control constitucional contra leyes federales, normas generales de carácter federal y leyes electorales federales, al equivalente a 33% de los integrantes de las Cámaras de Diputados o Senadores, al Ejecutivo federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, y a los partidos políticos con registro ante el INE (CPEUM, artículo 105, fracción II, párrafo segundo, incisos a, b, c y f, 2017), fijando como plazo para su interposición 30 días naturales contados a partir de la fecha de publicación de la norma objeto de la impugnación (CPEUM, artículo 105, fracción II, párrafo segundo, 2017); el efecto de la resolución correspondiente sería la declaración de invalidez de las normas impugnadas, siempre que tal aprobación fuera hecha por una mayoría de cuando menos ocho votos (CPEUM, artículo 105, fracción II, párrafo quinto, 2017).

De ese modo, si una norma es controvertida mediante la acción de inconstitucionalidad, será declarada inválida, y en consecuencia, expulsada del orden jurídico nacional; sin embargo, en tanto se lleve a cabo el procedimiento respectivo, una vez admitida la acción, la norma no suspenderá su aplicación (Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2015; CPEUM, artículo 64, párrafo tercero, 2017) y sus efectos serán extensivos a otros preceptos que sean dependientes de la norma general impugnada, como podrían ser los reglamentos y acuerdos emitidos, en el ejercicio de

---

<sup>§</sup> Énfasis añadido.

sus atribuciones, por el Consejo General del INE relativos a la disposición y asignación de prerrogativas de los partidos políticos en materia de acceso a radio y televisión (tesis P./J. 32/2006).

No obstante, en el supuesto de que una norma no fuese impugnada por los sujetos constitucionalmente legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad, el legislador incluyó la posibilidad de que las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) pudieran resolver en torno a la no aplicación de leyes en materia electoral contrarias a la CPEUM.

En efecto, según se desprende de lo señalado en el artículo 99 constitucional, el Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución, la máxima autoridad en la materia; por consiguiente, es considerado el tribunal constitucional en materia electoral con atribuciones para revisar la constitucionalidad de las normas de la especialidad; sin embargo, sus sentencias tienen efectos limitados y se circunscriben al caso concreto acerca del cual verse el juicio (CPEUM, artículo 99, párrafos primero y sexto, 2017).

Ahora bien, a pesar de que algunos partidos políticos interpusieron sendas acciones de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos de la LGIPE, resulta importante señalar que, entre los preceptos controvertidos, no fue incluido el artículo 168 de la referida ley y, en consecuencia, este ha permanecido vigente: tuvo su aplicación en el proceso electoral federal de 2014-2015 y en los procesos electorales locales desarrollados entre 2015 y 2017, sin que a la fecha algún partido haya interpuesto cualquiera de los medios de impugnación contemplados por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación ante las Salas del TEPJF, tendiente a solicitar la no aplicación del párrafo 1 del artículo 168 de la LGIPE.

A mayor abundamiento, resulta importante señalar que, en los 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la LGIPE, ni el equivalente a 33% de las Cámaras de Diputados o Senadores del Congreso de la Unión ni el Ejecutivo federal, por conducto de la Consejería Jurídica del

gobierno, interpusieron alguna acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 168, párrafo 1, de la referida ley general.

*Aplicación del artículo 168, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*

Estando en vigor la LGIPE, el Consejo General del INE, mediante el Comité de Radio y Televisión, se ha encargado de administrar los tiempos del Estado con fines electorales en periodos de precampañas en 35 procesos electorales locales y 1 federal, en los que ha aplicado cabalmente lo dispuesto por el artículo 168, párrafo 1, de la referida ley, por lo que ha asignado a las precampañas de los partidos políticos 30 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión incluidos en los respectivos acuerdos de asignación de tiempos a razón de 9 minutos (30%) de forma igualitaria y 21 minutos (70%) proporcionalmente a los resultados de la elección anterior, no obstante que el texto constitucional señala que durante el periodo de precampañas a los partidos les serán asignados 1 minuto por cada hora de transmisión, esto es, 18 minutos diarios.

A pesar de la antinomia existente entre la LGIPE y la CPEUM —en relación con los minutos destinados a las prerrogativas de los partidos políticos en radio y televisión durante el periodo de precampañas—, no han sido interpuestos, por parte de los partidos nacionales y locales, medios de impugnación en contra de los actos administrativos electorales emitidos al efecto y en el ejercicio de sus atribuciones por el Consejo General del INE, en los que ha distribuido entre los institutos políticos 30 minutos en cada estación de radio y canal de televisión, toda vez que dicha actuación les ha resultado por demás beneficiosa al serles asignados 12 minutos más que los que, por mandato constitucional, les corresponden.

De tal forma, resulta notorio que los partidos políticos han sido convenientemente omisos en señalar tan anómala situación y han optado por el silencio ante el beneficio, consistente en el disfrute de 12 minutos diarios extras a los 18 que les corresponden, los cuales han obtenido por la

aplicación del artículo 168, párrafo 1 de la LGIPE que, como se ha señalado reiteradamente a lo largo de este trabajo, se estima contradictorio a lo dispuesto por el artículo 41, base III, apartado A, párrafo primero, incisos b y d, de la CPEUM.

### *Conclusiones*

Indudablemente, el orden jurídico nacional en materia político-electoral se encuentra en permanente construcción; al ser la materia electoral una de las más dinámicas, su adecuación a la realidad social es constante, más aún ante la existencia de actores políticos y sociales que inciden, positiva o negativamente, en la aplicación fáctica de las normas electorales. Aunado a ello, se debe agregar que los sistemas político y normativo mexicanos han evolucionado a partir de una base de desconfianza y de la cada vez mayor necesidad de dar tanto a las instituciones como a los partidos un piso mínimo de credibilidad frente a los electores.

Tal y como se ha señalado, la normativa electoral vigente en el último siglo en México ha permitido transitar de un periodo político y social convulso y violento a uno en el que la participación y apertura han alcanzado niveles aceptables de credibilidad y normalidad electoral, con mayor participación y una competencia cada vez más reñida entre los actores políticos, e incluso, en últimas fechas, reconociendo la posibilidad de que otras opciones alternativas a los partidos intervengan también en la competencia electoral.

Sin embargo, el empoderamiento que, por una parte, tuvieron grupos de poder ajenos a la competencia electoral —en especial, algunos medios de comunicación— y, por otra, los propios partidos políticos, ha sido tal que, en algunos aspectos, el sistema electoral en su conjunto ha sido objeto de críticas constantes de los ciudadanos, tanto en lo individual como organizados.

La importancia asumida por los medios masivos de comunicación en el marco de los procesos electorales y la cada vez más reñida competencia por el favor de los electores trajeron la necesidad de una regulación de los

medios que garantizara la libertad del sufragio y la certeza de los resultados de las elecciones, además de aparejar una efectiva igualdad entre los actores políticos; ante esa situación, se optó por un modelo de comunicación política en el que el acceso de los partidos y, posteriormente, de los candidatos independientes estuviera garantizado y se materializara en condiciones de equidad, sin que se favoreciera o perjudicara a un partido o candidato en especial.

Se estima que, con lo hasta ahora expuesto, se ha evidenciado:

- 1) La existencia de una antinomia entre el texto de la CPEUM y la LGIPE respecto a la asignación y al aprovechamiento de los tiempos en radio y televisión que corresponden a los partidos políticos durante el periodo de precampañas.
- 2) Que los sujetos legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad, a saber: 33% de la Cámara de Diputados, 33% de la Cámara de Senadores, ambas del Congreso de la Unión, y el Ejecutivo federal, por conducto de la Consejería Jurídica del gobierno, no plantearon en el plazo concedido por la Constitución la no conformidad del artículo 168, párrafo 1, de la LGIPE a la CPEUM.
- 3) Que los partidos políticos nacionales omitieron interponer la acción de inconstitucionalidad que, en términos de lo dispuesto por el artículo constitucional 105, fracción II, inciso f, se estima que resultaba procedente por la contradicción existente entre el artículo 168, párrafo 1, de la LGIPE y el artículo 41, base III, apartado A, incisos b y d, de la CPEUM.
- 4) Que los partidos políticos nacionales y locales, durante los procesos electorales federal y locales desarrollados entre 2015 y 2017, no han interpuesto alguno de los medios de impugnación mediante los cuales se puede solicitar la no aplicación del artículo 168, párrafo 1, de la LGIPE, por ser este contrario a la Constitución.
- 5) Que tal contradicción ha resultado en beneficio de los partidos políticos, tanto nacionales como locales, al otorgárseles más tiempo en

estaciones de radio y canales de televisión del que constitucionalmente tienen asignado.

- 6) Se estima necesario que el Poder Legislativo federal inicie el procedimiento de reforma a la LGIPE a efectos de que se armonice el texto del artículo 168, párrafo 1, de la referida ley general con lo dispuesto por el artículo 41, base III, apartado A, incisos b y d, de la CPEUM, modificando el numeral, objeto de análisis, en el sentido siguiente:

Artículo 168. 1. A partir del día en que, conforme a esta Ley y a la resolución que expida el Consejo General, den inicio las precampañas federales y hasta la conclusión de las mismas, el Instituto pondrá a disposición de los partidos políticos, en conjunto, *dieciocho* minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

Y, de esta forma, prevalezca la disposición constitucional en materia de acceso de los partidos políticos al radio y a la televisión durante el periodo de precampañas.

### *Fuentes consultadas*

- Arreola Ayala, Álvaro. 2015. *Legislación electoral y partidos políticos en la república mexicana 1917-1945*. México: INEHRM/SEP/TEDF/UNAM.
- Buendía Hegewisch, José y José Manuel Azpiroz Bravo. 2011. *Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008. Un balance preliminar*. México: TEPJF.
- Centro para el Desarrollo Democrático. 2008. *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008*. México: IFE.
- Córdova Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte, coords. 2009. *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*. México: TEPJF.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2007. México: Segob.
- . 2014. México: Segob.

- . 2017. México: Segob. [Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/constitucion.php> (consultada el 1 de mayo de 2017)].
- Gilas, Karolina Monika. 2016. *Sistema de comunicación política a partir de la reforma de 2014*. México: TEPJF.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2014a. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Tomo I de *Compendio de legislación nacional electoral*. México: INE/FEPADE/IIJ-UNAM/TEPJF.
- . 2014b. *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Tomo II de *Compendio de legislación nacional electoral*. México: INE/FEPADE/IIJ-UNAM/TEPJF.
- . 2017. Tiempos en radio y televisión. Disponible en <http://actores-politicos.ine.mx/actores-politicos/administracion-tiempos-estado/tiempos-radio-television/> (consultada el 2 de mayo de 2017).
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2015. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo16344.pdf> (consultada el 1 de mayo de 2018).
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. Cámara de Diputados. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE_270117.pdf) (consultada el 30 de abril de 2017).
- Pina, Rafael de y Rafael de Pina Vara. 1992. *Diccionario de derecho*. 18.<sup>a</sup> ed. México: Porrúa.
- RAE. Real Academia Española. S. f. Consulta del vocablo *antinomia*. [Disponible en <http://dle.rae.es/?id=2uLpKMd> (consultada el 28 de abril de 2017)].
- Tesis I.4o.C.220 C. ANTINOMIAS O CONFLICTOS DE LEYES. CRITERIOS DE SOLUCIÓN. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/165/165344.pdf> (consultada el 29 de abril de 2017).
- P./J. 32/2006. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS,

SEAN DEPENDIENTES DE AQUELLA. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/1000/1000565.pdf> (consultada el 29 de abril de 2017).