

## 2. Disminución de tiempo en radio y televisión en campañas electorales

### XX. La Constitución como retórica

Marco A. ZAVALA ARREDONDO\*

La iniciativa de reforma constitucional en materia electoral de la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo se presentaba a sí misma como un producto emanado de “los anhelos de las luchas del pueblo”, porque, recalcaba, “[n]unca se había tenido un gobierno verdaderamente democrático en donde la voluntad popular fuera respetada de manera irrestricta”. Las modificaciones —se decía— respondían a la demanda popular de garantizar que la representación política “sea efectiva”, esto es, “que se base en un vínculo real entre la ciudadanía y sus representantes”. Antes de 2018, agregaba, la simulación democrática llevó a un progresivo distanciamiento entre las instituciones, sus representantes y la ciudadanía. Por ello, con la iniciativa se proponía “profundizar los mecanismos de participación ciudadana y representación política”.

El breve recuento de estas frases alambicadas no tiene más propósito que evidenciar su disonancia con varias de las propuestas consideradas en la iniciativa de reforma, porque lejos de procurar el fortalecimiento de la relación política entre gobernantes y gobernados, se tendería a languidecerlo, en beneficio de la camarilla en el gobierno. Para muestra un botón: la modificación de únicamente dos palabras en el inciso a, del apartado A, de la base III, de la Constitución hubiera tenido hondos repercusiones en el modelo de comunicación política que proviene de la reforma constitucional de noviembre de 2007 y que, esa sí, fue producto de las exigencias planteadas por la oposición, particularmente por Andrés Manuel López Obrador, tras perder la elección presidencial un año antes. En aquella reforma se eliminó la posibilidad de que los partidos políticos adquirieran

---

\* Abogado experto y docente en materia electoral. Fue magistrado, presidente de Sala y secretario de estudio y cuenta en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. ORCID: 0000-0002-5703-6253.

tiempos en radio y televisión, y, como modelo sustituto, se dispuso de la utilización de los tiempos de los cuales puede disponer el Estado para la difusión de los mensajes partidistas y de sus candidaturas, para cual se estableció que, de manera directa, la administración de esos espacios correspondería a la autoridad electoral.

Esas reglas quedaron detalladas, de manera minuciosa, en el artículo 41 constitucional. La asignación que establece la Constitución para la administración del INE contempla dos supuestos precisos. Por un lado, desde el inicio de las precampañas y hasta la jornada electoral, deben quedar a disposición del INE 48 minutos diarios, distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión. El otro supuesto, que corresponde a lo que se conoce como “periodo ordinario”, está referido por el artículo 41, base III, apartado A, en función de un porcentaje: al INE se le debe asignar el 12% del “tiempo total que el Estado disponga en radio y televisión conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad”.

La propuesta de la presidenta era en relación con el primer supuesto indicado y consistía en disminuir el tiempo que tendría para administrar el INE desde el inicio de las precampañas y hasta la jornada electoral, es decir, se pretendía pasar de 48 a 35 minutos diarios, lo que hubiera supuesto una disminución de 13 minutos cada día durante ese periodo, que representaba poco más del 27% menos. La reducción significaba que partidos políticos (y consecuentemente sus candidaturas) y autoridades electorales perdieran decenas de miles de mensajes o spots todos los días.

Esta pérdida se acumularía a la que se produjo a partir del 15 de mayo de 2020, en relación con el segundo supuesto, cuando entró en vigor el decreto emitido por el entonces presidente López Obrador, que disminuyó los llamados “tiempos fiscales”, que son aquellos con los cuales las concesionarias de radio y televisión pueden pagar el impuesto que grava el importe total de sus ingresos por la explotación comercial de sus concesiones.<sup>1</sup> Con anterioridad a dicho decreto las concesionarias de radio podían pagar la contribución con 35 minutos diarios de transmisión, en

<sup>1</sup> Sobre el tema, véase: Zavala Arredondo, Marco A. “La inconstitucionalidad del decreto presidencial sobre tiempos fiscales de los medios de comunicación”, *El juego de la Suprema Corte*, Nexos, 19 de mayo de 2020, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-inconstitucionalidad-del-decreto-presidencial-sobre-tiempos-fiscales-de-los-medios-de-comunicacion/>. De este texto se retoman un par de ideas centrales, en razón de su evidente aplicabilidad para la iniciativa que se comenta.

tanto que las estaciones de televisión lo podían hacer con 18 minutos diarios. Con la entrada en vigor del decreto, los minutos de transmisión disminuyeron a 21 y 11 minutos, respectivamente, esto es, 14 minutos menos para las concesionarias de radio y 7 para las estaciones de televisión, lo que representó una reducción del 40% aproximadamente.

De tal suerte, de haber prosperado esta modificación al 41 constitucional, en conjunto, los partidos políticos (y las autoridades electorales) tendrían alrededor de una tercera parte menos de los tiempos que tuvieron a su disposición cuando la reforma constitucional de 2007 entró en vigor. Como se lee, una tercera parte menos tiempo para la promoción de candidaturas, para el ejercicio del derecho de los partidos al uso permanente de los medios de comunicación social y para los fines propios de las autoridades electorales. ¿Qué habría hecho el gobierno federal con el tiempo que quedaría disponible tras la reducción que se intentó? ¿Hubiera permitido la comercialización de esos espacios por las concesionarias (algo que seguramente añoran) o se hubieran empleado para difundir propaganda gubernamental en pleno proceso electoral, mediante la invocación de alguno de los supuestos habilitantes?<sup>2</sup> Desde cualquier óptica que se aprecie, se trataba de una reforma regresiva, que eliminaba los espacios para la comunicación con la ciudadanía y, por tanto, no podía argumentarse, de manera sensata, que se promovía la participación ciudadana, ni la mejoría en la representación política.

Pero no únicamente eso. La reducción pretendida no sólo encarecía los tiempos en radio y televisión, sino que este fenómeno se agravaba por un elemento no considerado en la iniciativa de reformas: el aumento del elenco de sujetos con pretensiones de acceder al aprovechamiento de los mismos, porque a partir de que fue adoptado el modelo de comunicación política en 2007, se han sumado a las autoridades electorales, los partidos políticos y sus candidaturas, las candidaturas independientes y las candidaturas para integrar los órganos de los poderes judiciales federal y estatales.

Efectivamente, por paradójico que parezca, el fracaso de la reforma constitucional igualmente revela la pérdida de una oportunidad para realizar las adecuaciones necesarias para, digámoslo así, regularizar las inconsistencias que actualmente se mantienen. Me explico.

---

<sup>2</sup> Agradezco a Patricio Ballados Villagomez haberme llamado la atención en este aspecto.

Como es sabido, el 9 de julio de 2012 se reformó la Constitución en su artículo 35 para reconocer el derecho ciudadano a ser votado sin tener que ser postulado por un partido político, que durante los años previos motivó decenas de juicios y recursos ante los tribunales electorales. Empero, dicho reconocimiento no resolvió toda la problemática posible con motivo de su incorporación en la lucha electoral.

Por ejemplo, en aquella ocasión nada se dijo cómo encajaría la promoción de estas candidaturas a través de la radio y televisión, especialmente tras la reforma de noviembre de 2007, que concentró la difusión a través de un esquema rígido, preciso y minucioso, como se ha indicado. Fue hasta la reforma constitucional del 12 de febrero de 2014, en que se reformó el artículo 41 para prever que en la distribución de estos tiempos también participarían, en su caso, las candidaturas independientes.<sup>3</sup>

Algo similar ocurrió con la reforma constitucional del 15 de septiembre de 2024, que modificó de manera trascendente las reglas de designación y operación de los órganos de los poderes judiciales federal y locales. Ahora se elegirían por el voto popular las personas titulares de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del propio Tribunal Electoral, de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, así como del Tribunal de Disciplina Judicial, de nueva creación.

En esta reforma se contempló lo siguiente en el artículo 97 constitucional: “Las personas candidatas tendrán derecho de acceso a radio y televisión de manera igualitaria, conforme a la distribución del tiempo que señale la ley y determine el Instituto Nacional Electoral”. Empero, en las reformas realizadas en octubre de 2024 a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, nada se dijo al respecto, dejando en la autoridad electoral federal la responsabilidad de lidiar con los distintos intereses en juego.

En su oportunidad,<sup>4</sup> el Consejo General del INE fijó el modelo de distribución a partir de la identificación de tres escenarios (elección ju-

<sup>3</sup> De manera específica, se estableció que el tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuiría entre los mismos conforme a lo siguiente: el 70% sería distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el 30% restante sería dividido en partes iguales, de las cuales —se añadió—, hasta una de ellas podría ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto.

<sup>4</sup> Inicialmente, el 13 de enero de 2025, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG04/25 aprobó los criterios de distribución de tiempos en radio y televisión

dicial federal, elecciones locales concurrentes con elección extraordinaria judicial local —19— y entidades con sólo elección judicial), partiendo de la premisa de que, al tratarse de un proceso electoral federal el relacionado con la renovación de las y los integrantes del Poder Judicial de la Federación, correspondía al Instituto la administración de los 48 minutos de tiempos oficiales.

La Sala Superior revocó la decisión<sup>5</sup> porque coincidió con lo planteado por los recurrentes: no existe una base normativa que, en forma explícita, autorice la utilización en este proceso electoral extraordinario para renovar al Poder Judicial federal, del régimen previsto para las elecciones con participación de partidos políticos, en las cuales el INE puede administrar los 48 minutos que corresponden a los tiempos oficiales del Estado. La solución que acabó tomando la Sala Superior para salir del entuerto es cuestionable, como lo sería cualquier otra solución posible, por la sencilla razón que en la reforma constitucional de septiembre de 2024 no se quiso abordar esa temática para reformar el artículo 41 constitucional en este ámbito.

Una nueva iniciativa de reforma, llamémosle plan B o 2B, no solucionaría la problemática, porque es indispensable, en mi concepto, considerar a las elecciones judiciales en el texto del apartado A de la base III del artículo 41 constitucional.

La representación política no se da en el vacío, sino que es indispensable generar condiciones para su realización, como lo establece nuestra Constitución, en el marco de una democracia representativa. En nuestro texto normativo superior se refrendó el derecho de los partidos políticos para hacer uso, de manera permanente, de los medios de comunicación social, así como el de las candidaturas independientes para tener acceso a esta prerrogativa durante las campañas electorales. El ordenamiento jurídico mexicano regula el acceso a la radio y a la televisión desde 1973 y, a partir

---

para el proceso electoral federal extraordinario para renovar órganos del Poder Judicial de la Federación. El 12 de febrero siguiente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó el acuerdo, a fin de que, con la participación de los partidos políticos nacionales y previa consulta a la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión sobre la propuesta existente, emitiera uno nuevo. En acatamiento, el Consejo General del INE emitió el acuerdo INE/CG188/2025, en el que, básicamente, mantuvo su propuesta original.

<sup>5</sup> Sentencia emitida el 19 de marzo de 2025, en los expedientes SUP-RAP-32/2025 y acumulados. Unanimidad de votos, con el voto concurrente de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y la ausencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

de 1977, se hace directamente en la Constitución, como reconocimiento de su importancia para producir una opinión pública informada, presupuesto indispensable para el funcionamiento del régimen democrático.

La prerrogativa de los partidos políticos a acceder en todo momento a los tiempos del Estado en radio y televisión, junto con el resto de las no pocas disposiciones que la Constitución dedica a estas organizaciones ciudadanas fijan, ante todo, la responsabilidad del Estado en materia de partidos como presupuesto para el funcionamiento de la democracia y establecen las bases de articulación de la contienda partidista, indispensables para que la competencia permanezca estable y no se produzcan distorsiones.<sup>6</sup> No está en juego solamente el alcance de una prerrogativa de los partidos políticos, sino, en realidad, el de la colectividad en su conjunto, porque el acceso a la radio y televisión tiene como propósito garantizar una participación libre y equitativa de las distintas opciones políticas e ideológicas, en tanto elemento integrante del derecho ciudadano a ser informado. Como dice Villaverde Menéndez: “el tipo de información que circula en ese ámbito público y que es generada en el proceso de comunicación que lo encarna será lo que determine el modo de participar en la toma de decisiones colectivas”.<sup>7</sup>

Por lo expuesto, la disminución de tiempos para garantizar la comunicación política de los partidos con el electorado era contraria a la pretensión que se dice buscar, de “[a]mpliar la participación ciudadana en los asuntos públicos”, porque es imposible procurar esa participación si se cierran las fuentes de información a disposición de la ciudadanía para que se formen una opinión propia y, a partir de ello, colaboren en la formación de la opinión pública.

La iniciativa carece, en consecuencia, de verdadero talante constitucional y se limita a la mera retórica.

<sup>6</sup> Morlok, Martín, *Escritos de derecho de partidos*, trad. esp. de Jorge Alguacil González-Auriolas *et al.*, Madrid, Marcial Pons, Fundación Concordia y Cultura, Centro de Estudios de Partidos UNED, 2018, pp. 130 y ss.

<sup>7</sup> Villaverde Menéndez, Ignacio, *Los derechos del público*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 22.