

**VOTO ACLARATORIO DEL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO
DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2009 Y SU
ACUMULADA 3/2009.**

**TEMA: ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS TIEMPOS
OFICIALES EN RADIO Y TELEVISIÓN. ES FACULTAD EXCLUSIVA
DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL SU ADMINISTRACIÓN Y
LA SANCIÓN A SU INFRACCIÓN.**

I. ANTECEDENTES.

El Partido de la Revolución Democrática y diversos Diputados integrantes de la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco, promovieron las acciones de inconstitucionalidad 2/2009 y 3/2009, en las que denunciaron la posible contradicción entre ciertos preceptos de la Ley Electoral del Estado de Tabasco y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En estos asuntos se plantearon y analizaron diversos temas, pero en este voto únicamente me referiré, en general, al relativo a las facultades exclusivas del Instituto Federal Electoral para la administración de tiempos en radio y televisión.

Los artículos de la Ley Electoral del Estado de Tabasco que respecto de este tema se impugnaron, fueron los siguientes: 68, fracciones I y IV; 69; 70; 72; 73; 74; 75; 76; 78; 80; 81, fracciones I, II y III; 82; 83;

84; 105; 113; 143, fracción VIII; 205; 310, fracción VIII; 313, fracción II; y 318.

Los planteamientos de impugnación aducidos por los promoventes, consistieron esencialmente en que estos preceptos son inconstitucionales porque desconocen la facultad del Instituto Federal Electoral para administrar los tiempos en radio y televisión, ya que pretenden regular una materia exclusiva de competencia federal. En este sentido precisaron que el Instituto Electoral Local no puede celebrar convenios con el Instituto Federal Electoral para hacerse cargo de esta atribución; además, de que indebidamente se crean órganos como el Comité o Consejo de Radio y Televisión y la Comisión de Quejas y Denuncias, con lo que también se asumen atribuciones federales.

II. VOTACIÓN.

A lo largo de la discusión de este tema, se presentaron diversas opiniones de los señores Ministros integrantes del Tribunal Pleno, que llevaron a la desestimación de las acciones en este tópico ya que no se alcanzó la votación requerida para la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

La votación definitiva fue la siguiente: siete Ministros votaron por la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados —salvo el Ministro Góngora Pimentel que hizo excepciones únicamente respecto del artículo 70, pues en su opinión éste precepto sí era constitucional—, en tanto que cuatro Ministros votaron por la constitucionalidad de la

totalidad de los preceptos impugnados siempre y cuando se realizara una interpretación conforme de los mismos¹.

El resultado de la votación obedeció a que la consulta se realizó en lo general respecto de todo el considerando propuesto en el proyecto de resolución en el cual originalmente se proponía declarar la invalidez de algunos de los preceptos impugnados y reconocer la validez de otros. Lo anterior se llevó así, no obstante que varios de los Ministros pedimos que la votación se hiciera de manera diversa, ya que al menos podían detectarse tres subtemas técnicamente diferenciables²: a) facultad de establecer de común acuerdo entre el Instituto Federal Electoral y el Local convenios en la materia (básicamente artículo 70); b) facultades de distribución y de asignación de tiempos (esencialmente artículos 75 y 76); y, c) pautado (artículo 83). Sin embargo, como ya lo mencioné, la propuesta de votación se llevó a cabo en lo general por la totalidad del considerando respectivo.

III. OPINIÓN.

En mi opinión, la forma en que se sometió a votación la propuesta, originó varios problemas: 1) que los temas se trataran como uno solo, cuando claramente no lo eran, pues al menos había tres diferentes; 2) que en la práctica se encuentren vigentes normas que en la opinión de siete de los Ministros del Tribunal Pleno resultaban

¹ Finalmente después de varios días de discusión de este tema, en la sesión pública ordinaria de 17 de marzo de 2009 el tema se votó. Los Ministros que votaron por la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados fueron: Aguirre Anguiano; Cossío Díaz; Góngora Pimentel —salvo la reserva respecto del artículo 70—; Gudiño Pelayo; Valls Hernández; Sánchez Cordero y Silva Meza. Los Ministros que sugirieron la interpretación conforme de los preceptos fueron: Luna Ramos; Franco González Salas; Azuela Güitrón y Presidente Ortiz Mayagoitia.

² Inicialmente yo solicité que la votación se hiciera distinguiendo estos tres temas. Posteriormente los Ministros Franco González Salas y Valls Hernández apoyaron esta mecánica de votación. No obstante ello, la consulta se hizo en términos generales.

inconstitucionales, pues la votación no fue idónea para alcanzar una declaración de inconstitucionalidad; 3) que la minoría de cuatro votos que opinó que dichos preceptos eran constitucionales siempre y cuando se realizara una interpretación conforme de los mismos, tampoco es una votación idónea para que los preceptos se entiendan y se apliquen en el contexto propuesto —con interpretación conforme—, por lo que los preceptos actualmente se encuentran vigentes, tal cual en la redacción que los constituye.

1) VOTACIÓN. La forma en que se puso a votación la propuesta no fue la correcta, pues todo se englobó en lo general como si se tratara de un solo tema, cuando lo cierto es que había tres subtemas completamente diferentes entre sí: a) facultad de establecer de común acuerdo entre el Instituto Federal Electoral y el Local convenios en la materia (básicamente artículo 70); b) facultades de distribución y de asignación de tiempos (esencialmente artículos 75 y 76); y, c) pautado (artículo 83).

En principio conviene tener presente que en la propuesta se retomaba el precedente dictado por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 56/2008³ en el que se trató el tema de acceso de los partidos políticos en materia de radio y televisión, en el que básicamente se resolvió que la administración de los tiempos oficiales que los concesionarios o permisionarios de la radio y televisión deben destinar para fines electorales, así como las infracciones cometidas respecto de dichos tiempos oficiales son atribuciones exclusivas del Instituto Federal Electoral, aún para el caso de elecciones locales.

³ Resuelto en sesión de 04 de marzo de 2008, bajo la ponencia de la Ministra Luna Ramos por unanimidad de 10 votos. No asistió el Ministro Presidente Guillermo Ortiz por estar participando en la "Sesión Plenaria de la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana".

En mi opinión, resultaba correcto partir de dicho criterio para analizar el caso concreto y poder determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, diferenciando al menos los tres subtemas diferenciales a los que he aludido.

Primer subtema. Artículo 70 de la Ley Electoral del Estado de Tabasco.

Conviene tener presente la redacción del artículo citado:

“Artículo 70.- Conforme a lo dispuesto en la Constitución Federal, el Instituto Federal Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y a los de otras autoridades electorales.

El Instituto Estatal acordará los documentos técnicos que servirán de base para celebrar el convenio con el Instituto Federal Electoral, para el cumplimiento de lo previsto en este capítulo, que conforme a las disposiciones constitucionales y legales se otorgan a los Partidos Políticos.

El Instituto Estatal garantizará a los Partidos Políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; *establecerá de común acuerdo con el Instituto Federal Electoral, las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, durante los periodos que comprendan los procesos electorales y fuera de estos; atenderá las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y, en su caso, dará parte al Instituto Federal Electoral, para la determinación de las sanciones a que haya lugar, en sus respectivos ámbitos de competencia*”.

En este tenor, me parece que la Ley Electoral del Estado de Tabasco en su artículo 70, primer párrafo, lo único que prevé es una normativa general similar a la prevista por el artículo 41 constitucional, misma que no resulta problemática por su similitud con el precepto constitucional señalado. Lo que en todo caso puede resultar preocupante es la forma en la que se individualizarán o se detallarán

sus elementos. En efecto, establecer que el Instituto Federal Electoral tiene facultades “para diversas cuestiones” me parece poco relevante por lo que dice la propia Constitución Federal, más bien, las normas que van precisando los contenidos específicos son las que pueden introducir los temas de inconstitucionalidad, como lo explicaré enseguida.

El párrafo tercero del artículo 70 aludido, dispone que el Instituto Estatal **establecerá de común acuerdo con el Instituto Federal Electoral las pautas** para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir los partidos políticos durante los periodos que comprendan los procesos electorales y fuera de estos.

La condición de “establecerá de común acuerdo”, es justamente el problema de la norma que ocasiona su inconstitucionalidad, ya que genera una relación de paridad entre ambas partes, pues las considera en una situación de cierta igualdad jurídica, con lo que se vulneran las facultades exclusivas en la materia que tienen el Instituto Federal Electoral. En este sentido, ¿cómo puede sostenerse el argumento de la interpretación conforme? ¿cómo vamos a sostener que donde dice “establecerá” deberá entenderse “propondrá”? Esta interpretación conforme propuesta por la minoría de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno no me convence, pues sin lugar a dudas, éste precepto violenta atribuciones exclusivamente federales al equiparar en una situación de paridad al Instituto Federal Electoral con el Instituto Electoral Local, con motivo de la expresión “establecerá de común acuerdo”.

**Segundo y tercer subtemas. Artículos 75, 76 y 83 de la Ley
Electoral del Estado de Tabasco.**

Conviene tener presente la redacción de los artículos señalados:

“Artículo 75.- Durante las precampañas y campañas electorales, el tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los Partidos Políticos, se distribuirá entre estos conforme al siguiente criterio:

- I. 30% del total en forma igualitaria.
- II. El 70% restante, en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada Partido Político en la elección para Diputados locales inmediata anterior.
- III. Tratándose de coaliciones, lo anterior se aplicará observando las disposiciones que resulten aplicables del artículo 113 de esta Ley.
- IV. Los Partidos Políticos de nuevo registro, participarán solamente en la distribución del tiempo a que se refiere la fracción I de este artículo.
- V. Los Partidos Políticos Nacionales que no hubiesen obtenido, en la elección para Diputados locales inmediata anterior, el porcentaje mínimo de votos para tener derecho a prerrogativas, tendrán derecho a la prerrogativa de radio y televisión solamente en la parte que se distribuye en forma igualitaria”.

“Artículo 76.- Para la asignación del tiempo a que se refiere el artículo anterior entre los Partidos Políticos, durante el periodo de precampañas, el Instituto Estatal pondrá a disposición doce minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión, y en su caso ajustará el tiempo de acuerdo a la disponibilidad de tiempos que le otorgue el Instituto Federal Electoral.

El Instituto Estatal asignará entre los Partidos Políticos el tiempo a que se refiere el párrafo anterior aplicando, en lo conducente, las reglas establecidas en el artículo 75 de esta Ley, conforme a los procedimientos que determinen los lineamientos y la legislación aplicable.

Los mensajes de precampaña de los Partidos Políticos serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe, a propuesta del Consejo Estatal, el Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral”.

“Artículo 83.- Para asegurar a los Partidos Políticos la debida participación en la materia, se constituye la Comisión de Radio y Televisión del Consejo Estatal, conforme a lo siguiente:

- I. La Comisión será responsable de conocer, calificar y proponer para su aprobación al Instituto Federal Electoral las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de los Partidos Políticos, formuladas por el área competente del Instituto Estatal, así como los demás asuntos que en la materia conciernan en forma directa a los propios partidos. El Consejo Estatal podrá atraer a su competencia los asuntos en esta materia que por su importancia así lo requieran;
- II. La Comisión se reunirá de manera ordinaria una vez al mes, y de manera extraordinaria cuando lo convoque el consejero electoral que lo presida, o a solicitud que a este último presenten, los Partidos Políticos;
- III. La Comisión se integra por:
 - a) Tres consejeros electorales, que serán designados por el Consejo Estatal;

**VOTO ACLARATORIO EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 2/2009 Y SU ACUMULADA 3/2009.**

- b) El Secretario Ejecutivo, que actuará como su secretario técnico; en sus ausencias será suplido por quien designe de entre los Directores del Instituto Estatal; y
 - c) Un representante propietario y su suplente, designados por cada Partido Político.
- IV. La Comisión será presidida por el Consejero Electoral que designe el Consejo Estatal;
- V. Las decisiones de la Comisión se tomarán por mayoría de sus integrantes. En caso de votación solamente ejercerán el derecho a voto los tres consejeros electorales; y
- VI. Los acuerdos adoptados por la Comisión solamente podrán ser impugnados por los representantes de los Partidos Políticos ante el Consejo Estatal”.

La normatividad prevista en estos preceptos son temas completamente distintos, pues en ellos se prevén algunos párrafos donde sí está claramente la expresión “propuesta”.

Pero hay un problema previo, me parece que antes de analizar el artículo 75 en cuanto al concepto de “distribuir” y al artículo 76 en cuanto al concepto de “asignar”, lo primero que se tendría que determinar es si una vez que el Instituto Federal Electoral le ha dado los tiempos al Estado (conforme al artículo 41 de la Constitución Federal), el Estado puede hacer las mezclas porcentuales que se prevén en las fracciones I y II del artículo 75, puede determinar coaliciones, partidos políticos de nuevo registro y partidos nacionales que participan en las elecciones para la distribución de cierto tiempo aire para radio y televisión.

Ese es un tema diferente, creo que no fue correcto mezclarlo en una votación generalizada, se debió haber hecho la distinción de temas para poder votarlos, pues una cosa distinta era el problema planteado en el artículo 70 en cuanto a la expresión “establecer de común acuerdo” y si era posible una interpretación conforme, y otro tema completamente distinto era el contenido por el artículo 75, en el cual el

planteamiento consistía en determinar si del tiempo total que el Instituto Federal Electoral asigna a un Estado, su legislador local puede hacer las mezclas y las concesiones que considere o ello no le está reservado y por ende también forma parte de la administración del Instituto Federal Electoral. Evidentemente esto es un tema completamente distinto, al igual que coaliciones, partidos nuevos y partidos nacionales.

En cuanto al artículo 76 se prevé que para la asignación del tiempo a que se refiere el artículo 75, el Instituto Estatal pondrá a disposición doce minutos diarios en cada estación de radio y televisión. En este sentido, ¿pueden las legislaturas locales asignar?, pues el precepto habla de asignación y no de distribución ¿Pueden asignar o la asignación también le corresponde al Instituto Federal Electoral? Esto corrobora que estamos ante un problema distinto que no podía votarse en lo general.

Finalmente, el artículo 83 sólo se refiere a pautado y esto es una cosa técnicamente diversa. En este tema igualmente el planteamiento tuvo que hacerse en el sentido de si una autoridad local puede pautar o no.

Así, al tratarse de temas completamente distintos, la votación no podía llevarse a cabo en lo general, sino que primero se debió votar el alcance de la expresión “establecer” prevista en el artículo 70 y después resolver las siguientes interrogantes correspondientes a los artículos 75, 76 y 83: ¿puede una autoridad local distribuir? ¿puede la autoridad local asignar? ¿puede la autoridad local pautar?.

Considero que al no haberse llevado la votación en un sentido como el propuesto, los temas quedaron sin pronunciamiento, lo que resulta sumamente lamentable.

2) Desestimación de la acción. La desestimación de la acción por falta de la votación idónea genera una omisión de pronunciamiento por el Tribunal Constitucional respecto de la validez o invalidez de las normas cuestionadas, lo que en un caso como este, se traduce en que sigan vigentes ciertos preceptos que en la opinión de siete de los Ministros del Tribunal Pleno resultaban inconstitucionales, pues la votación no fue idónea para alcanzar una declaración de inconstitucionalidad. Máxime si se toma en cuenta que la minoría de cuatro votos que opinó que dichos preceptos eran constitucionales siempre y cuando se realizara una interpretación conforme de los mismos, tampoco es una votación idónea para que los preceptos se entiendan y se apliquen en el contexto propuesto —con interpretación conforme—.

Por todo lo anterior, en este voto aclaro mi posición en cuanto a la forma en que debió plantearse la votación, distinguiendo entre todos los temas planteados que debieron analizarse, a fin de que no quedaran sin pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

LPRZ