

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-268/2017 Y ACUMULADOS.

ACTORES: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, ENCUENTRO SOCIAL, MORENA Y PARTIDO DEL TRABAJO.

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER INFANTE GONZALES

SECRETARIOS: HÉCTOR DANIEL GARCÍA FIGUEROA, ADÁN JERÓNIMO NAVARRETE GARCÍA Y JORGE ARMANDO MEJÍA GÓMEZ

Ciudad de México, a veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete.

VISTOS, para resolver los autos de los recursos de apelación identificados con las claves de expediente **SUP-RAP-268/2017**, **SUP-RAP-359/2017** y **SUP-RAP-360/2017**, interpuestos por los Partidos políticos de la Revolución Democrática, Encuentro Social, además de MORENA y Partido del Trabajo, a fin de controvertir el acuerdo **INE/CG337/2017**, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral “... *POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS QUE REGULAN LOS CRITERIOS RESPECTO DE LA APARICIÓN DE DIRIGENTES Y VOCEROS PARTIDISTAS EN TIEMPOS DE RADIO Y TELEVISIÓN, EN ACATAMIENTO A LO ORDENADO POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, AL RESOLVER LOS EXPEDIENTES SUP-REP-575/2015 Y SUP-REP-198/2016.*”, y

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Antecedentes. De las constancias de autos, así como de lo narrado por los partidos políticos apelantes en su escrito de demanda, se advierten los antecedentes siguientes:

a. Sentencia emitida en el expediente SUP-REP-575/2015. El dos de noviembre de dos mil dieciséis, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictó sentencia en el **Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador** con clave de identificación **SUP-REP-575/2015**, en el sentido de **CONFIRMAR** la resolución dictada por la Sala Especializada el diez de diciembre de dos mil quince, en el procedimiento especial sancionador **SRE-PSC-276/2015**; determinación que concluyó al tenor de los puntos resolutivos siguientes:

“[...]

III. R E S O L U T I V O S

PRIMERO. *Se confirma la resolución de diez de diciembre de dos mil quince, en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-276/2015.*

SEGUNDO. *Se vincula al Instituto Nacional Electoral para que, en el ámbito de su competencia, adopte las medidas necesarias para prevenir, investigar y, en su caso, corregir, las conductas que resulten contrarias a los principios y fines que rigen y orientan el modelo de comunicación política, en los términos establecidos en la presente ejecutoria.*

[...]”

b. Sentencia dictada en el expediente SUP-REP-198/2016. El veintiocho de diciembre de dos mil dieciséis, esta Sala Superior del

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictó sentencia en el **Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador** con clave de identificación **SUP-REP-198/2016**, interpuesto por el Partido Acción Nacional, a fin de controvertir el acuerdo ACQYD-INE-206/2016 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de *“la solicitud de adoptar medidas cautelares, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/206/2016, por la presunta comisión de actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada, uso indebido de la pauta, violación del principio de equidad y al modelo de comunicación política, así como por la sobreexposición de la imagen de Andrés Manuel López Obrador, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político MORENA en la pauta de dicho partido político”*; determinación que concluyó al tenor de los puntos resolutivos siguientes:

“[...]

RESUELVE:

PRIMERO.- *Se confirma el acuerdo impugnado.*

SEGUNDO.- *Se ordena al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, actúe en los términos precisados en la parte última de la presente ejecutoria.*

[...]”

c. Acuerdo impugnado. El veintiuno de julio de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo **INE/CG337/2017**, *“... por el que se aprueban los lineamientos que regulan los criterios respecto de la aparición de dirigentes y voceros partidistas en tiempos de radio y televisión, en acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral*

del Poder Judicial de la Federación, al resolver los expedientes SUP-REP-575/2015 Y SUP-REP-198/2016.”

SEGUNDO. Recurso de apelación.

a. Interposición de los recursos. Por conducto de sus representantes acreditados ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, los Partidos de la Revolución Democrática y Encuentro Social presentaron ante la Oficialía de Partes de la mencionada autoridad administrativa electoral, sendos escritos para controvertir el acuerdo descrito en líneas anteriores.

b. Recepción en Sala Superior. Con posterioridad, se recibieron en la Oficialía de Partes de la Sala Superior los oficios a través de los cuales, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió los escritos recursales, así como los correspondientes informes circunstanciados y demás documentación que estimó necesaria para resolver.

c. Integración del expediente y turno a Ponencia. Recibidas las constancias atinentes de los recursos de apelación, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional acordó integrar los expedientes identificados con las claves **SUP-RAP-268/2017**, **SUP-RAP-359/2017** y **SUP-RAP-360/2017**, y turnarlos, los dos primeros, a la Ponencia a cargo del Magistrado Indalfer Infante Gonzales y el último, a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Los acuerdos de referencia se cumplimentaron mediante los oficios correspondientes, signados por la Secretaria General de Acuerdos de la Sala Superior.

d. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó **radicar** los expedientes en que se actúa, **admitir** las demandas al considerar que se cumplen los requisitos de procedibilidad del recurso de apelación y, al no existir diligencia pendiente por desahogar, declaró **cerrada la instrucción**, con lo cual, los asuntos quedaron en estado de resolución y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia; y

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial ejerce jurisdicción y es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por Partidos políticos nacionales para controvertir un acuerdo del máximo órgano de dirección de la autoridad administrativa electoral nacional, por el que se aprueban lineamientos que regulan los criterios respecto de la aparición de dirigentes y voceros partidistas en tiempos de radio y televisión.

SEGUNDO. Acumulación. Del análisis de los escritos de demanda se advierte que los actores combaten el acuerdo dictado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el veintiuno de julio de dos mil diecisiete, identificado con la clave **INE/CG337/2017**; además de existir identidad en los agravios formulados.

De ese modo, es dable concluir que existe **conexidad en la causa**; por tanto, a fin de resolver los mencionados recursos de revisión en forma conjunta, congruente, expedita y completa, de conformidad con lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y, 86, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, lo conducente es decretar la acumulación de los expedientes **SUP-RAP-359/2017 y SUP-RAP-360/2017**, al diverso recurso identificado con la clave al **SUP-RAP-268/2017**, por ser éste el que se recibió primero en la Oficialía de Partes de la Sala Superior.

En consecuencia, glósese copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los expedientes acumulados.

TERCERO. Cumplimiento de los requisitos del medio de impugnación. El medio de impugnación reúne los requisitos formales y de procedencia previstos en los artículos 8° y 9°, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como a continuación se examina:

a. Forma. Las demandas satisfacen las exigencias establecidas en el artículo 9°, párrafo 1, de la citada ley adjetiva electoral, en

razón de que fueron presentadas por escrito ante la autoridad responsable; consta el nombre de los actores, domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos base de la impugnación; los agravios que les causa y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quienes promueven o en representación de partidos políticos.

b. Oportunidad. Los recursos de apelación fueron interpuestos dentro del plazo previsto en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que el acuerdo controvertido se dictó el veinte de julio de dos mil diecisiete, fueron notificados los ahora recurrentes el veintiuno siguiente, y presentaron sus respectivas demandas conforme al siguiente cuadro:

	Recurrente	Notificación	Presentación
1	Partido de la Revolución Democrática, a través de Royfid González Torres, representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.	21 de julio 2017	08 de agosto 2017
2	Partido Encuentro Social, a través de Ernesto Guerra Mota, como su representante suplente acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.	21 de julio de 2017	09 de agosto de 2017
3	MORENA y Partido del Trabajo, a través de sus representantes acreditados ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral	21 de julio de 2017	09 de agosto de 2017

Se estima oportuna la presentación de las demandas, dado que del *aviso relativo al primer periodo vacacional del personal del Instituto Nacional Electoral para el año dos mil diecisiete*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de mayo de este año, *se desprende que el primer periodo vacacional del Instituto comprende del veinticuatro de julio al cuatro de agosto de dos mil diecisiete.*¹

Por tanto, al haber mediado días no laborables durante el plazo para la presentación del medio de impugnación, tales días no deben ser computables, esto de acuerdo a la tesis II/98 de rubro **DÍAS NO LABORADOS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE. NO DEBEN COMPUTARSE EN EL PLAZO LEGAL PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.**

En consecuencia, si el Instituto Nacional Electoral reanudó labores el siete de agosto de este año, además de que los días veintidós y veintitrés de julio, cinco y seis de agosto de este año, fueron inhábiles por ser sábados y domingos, el término para la presentación de las demandas corre a partir del día siete y fenece el diez de agosto del mismo año; de ahí que sean oportunos cada uno de los medios de impugnación.

c. Legitimación. Se cumple el requisito de mérito, porque los recursos de apelación fueron interpuestos por los partidos políticos de conformidad con el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

¹ Consultable en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5481722&fecha=08/05/2017.

d. Personería. Se tiene por acreditada la personería de los partidos políticos de la Revolución Democrática, Encuentro Social, MORENA, y del Trabajo, a través de sus representantes acreditados ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, carácter que le reconoce la autoridad responsable al rendir el informe circunstanciado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la citada ley adjetiva electoral.

e. Interés jurídico. Los partidos políticos recurrentes tienen interés jurídico para reclamar el acto controvertido, ya que los lineamientos controvertidos tienen como fin, entre otros, prevenir e investigar posibles abusos al derecho de los partidos, sus dirigentes o voceros, de acuerdo con los principios y fines que rigen el modelo de comunicación política, de ahí que, cuestionen diversos considerandos y puntos de acuerdo, al considerar que son inconstitucionales por la supuesta falta de cumplimiento a los principios electorales de igualdad ante la ley, legalidad, certeza y de seguridad jurídica, lo cual le causa perjuicio.

f. Definitividad. Se encuentra colmado este requisito, toda vez que contra el acuerdo que se combate no existe medio impugnativo que deba agotarse antes de acudir en recurso de apelación.

En consecuencia, al estar colmados los requisitos de procedencia del medio de impugnación y no advertirse el surtimiento de alguna causal de improcedencia o sobreseimiento establecidas por los artículos 9, párrafo 3; 10 y 11, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo conducente es realizar el estudio de fondo de la controversia planteada.

CUARTO. Acuerdo impugnado. En cumplimiento a las resoluciones señaladas en el considerando que antecede, el veinte de julio de dos mil diecisiete, en sesión extraordinaria el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo “... *POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS QUE REGULAN LOS CRITERIOS RESPECTO DE LA APARICIÓN DE DIRIGENTES Y VOCEROS PARTIDISTAS EN TIEMPOS DE RADIO Y TELEVISIÓN, EN ACATAMIENTO A LO ORDENADO POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, AL RESOLVER LOS EXPEDIENTES SUP-REP-575/2015 Y SUP-REP-198/2016.*”, identificado con la clave INE/CG337/2017, los puntos de acuerdo y lineamientos, son los siguientes:

“ACUERDO

PRIMERO.- *Se aprueban los LINEAMIENTOS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL QUE REGULAN LOS CRITERIOS RESPECTO DE LA APARICIÓN DE DIRIGENTES Y VOCEROS PARTIDISTAS EN TIEMPOS DE RADIO Y TELEVISIÓN.*

Primero

Objeto de regulación

El objeto de los presentes Lineamientos es regular los criterios a los que se deberá ajustar, en el ámbito de sus atribuciones, la Comisión de Quejas y Denuncias y demás órganos del Instituto en relación con el uso debido de las pautas de los partidos políticos en radio y televisión.

Lo anterior, a fin de que se realice un escrutinio escrupuloso para prevenir, investigar y, en su caso, corregir fraudes a la ley o a la Constitución, o posibles abusos al derecho de los partidos, sus dirigentes o voceros, de acuerdo con los principios y fines que rigen el modelo de comunicación política.

Segundo

Glosario

Para los efectos de los presentes Lineamientos se entenderá por:

- a)** *Constitución.* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b)** *Ley Electoral.* Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- c)** *Lineamientos.* Lineamientos del Instituto Nacional Electoral que regulan los criterios respecto de la aparición de dirigentes y voceros partidistas en tiempos de radio y televisión.
- d)** *Instituto.* Instituto Nacional Electoral.
- e)** *Comisión de Quejas.* Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.
- f)** *Aspirante.* Cualquier persona que manifieste de forma clara y precisa, sistemática y públicamente, por cualquier medio su intención de contender en un Proceso Electoral Federal o local, o bien se le atribuya dicha intención a partir de la contratación, adquisición o pago de propaganda, con independencia que sea postulada como precandidata o candidata o que obtenga su registro como aspirante a candidata independiente.
- g)** *Dirigente.* La persona que, de conformidad con la normativa interna de cada partido político, sea nombrada o designada con esa calidad o realice funciones de dirección y representación en nombre del instituto político.
- h)** *Vocero partidista.* Cualquier persona que comunica las decisiones o posiciones de un partido político o coalición a la opinión pública, a través de los promocionales de radio y televisión pautados por los partidos políticos, con independencia de que sean o no dirigentes, militantes, simpatizantes partidistas o personas contratadas por los institutos políticos o coaliciones para este fin.
- i)** *Propaganda electoral.* Es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que producen y difunden los partidos políticos por diversos medios -entre ellos los tiempos en radio y televisión-, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Propaganda electoral en periodo de precampaña. El conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo de precampaña difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.

Propaganda electoral en periodo de campaña. Aquella que tiene por objeto principal presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas, la obtención del voto a favor de un partido político, una coalición o sus candidaturas, o la crítica de otras opciones políticas que participan en la contienda.

j) Propaganda de intercampaña. Aquella de naturaleza genérica difundida entre el día siguiente al que terminan las precampañas relativas a un cargo de elección popular y el día anterior al inicio de las campañas.

k) Propaganda política. Aquella que no tiene temporalidad específica y tiene por finalidad presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados.

Tercero

De los Principios que rigen y orientan el modelo de comunicación política.

Los principios de legalidad, objetividad, seguridad jurídica y de equidad en la contienda rigen el modelo de comunicación política, establecido desde la reforma constitucional de dos mil siete, lo que implica para las distintas fuerzas políticas un nuevo diseño para el acceso a los medios de comunicación social como lo son la radio y la televisión de manera equitativa y conforme a las reglas establecidas, lo que permite que

las distintas ofertas políticas o electorales se difundan entre la ciudadanía.

Cuarto

De los Fines del modelo de comunicación política

El Instituto es la única autoridad para la administración del tiempo que pertenece al Estado, en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos independientes, los cuales, al igual que las autoridades electorales, nacionales y locales, tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.

El uso de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación debe adecuarse a los formatos y términos establecidos en las disposiciones aplicables en materia electoral, además de estar orientada al cumplimiento de los fines de los partidos políticos y resultar armónica con los principios, derechos y reglas establecidos en el sistema electoral.

Quinto

Criterios a los que deben sujetarse los promocionales de los partidos políticos

- 1. En los promocionales de radio y televisión se podrán emitir juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones en pleno uso del derecho de libertad de expresión, sin censura previa y sin rebasar las restricciones legales y normativas vigentes.*
- 2. En la propaganda de radio y televisión los partidos políticos deben utilizar elementos propios que los identifiquen en lo particular y a sus candidatos, y se abstendrán de utilizar elementos que los asemejen a otro partido o que identifiquen erróneamente a las personas que ostentan las candidaturas a los cargos de elección popular, a grado tal que la ciudadanía no pueda identificar con claridad a las opciones políticas.*
- 3. En la propaganda de radio y televisión, los partidos políticos deben atender al tipo de propaganda y al periodo de su transmisión (política, de precampaña, de intercampaña y de campaña), pues de esos elementos dependerá el tipo de mensaje que pueda*

emitirse de conformidad con la normatividad aplicable.

4. *Los partidos políticos podrán incluir en los tiempos de radio y televisión a sus dirigentes y voceros o hacer referencia a éstos, siempre que:*

a) *En todo tiempo, su participación o aparición se acompañe de elementos que permitan a la ciudadanía identificarlos plenamente con ese carácter, así como al partido al que pertenecen o representan.*

b) *El contenido de la propaganda en radio y televisión en los que aparezca el nombre, la voz, imágenes o cualquier otro símbolo relacionado con el dirigente o vocero partidista se deberá ajustar al tipo de propaganda y, consecuentemente, a los fines del periodo ordinario o etapa electoral correspondiente, por lo que en ningún caso podrá aprovecharse para comunicar, sugerir o exteriorizar cuestiones, posicionamientos o aspiraciones personales de ninguna índole, a fin de respetar el modelo de comunicación política y no poner en riesgo o afectar los principios constitucionales, como el de la equidad en la contienda, por lo que deberá estar orientada por las siguientes directrices:*

i) *En la propaganda política difundida en periodo ordinario se admite una mayor y más constante participación o aparición de dirigentes y voceros partidistas, sin que exista la centralidad de un sujeto único, siempre que se cumpla con la finalidad de este tipo de mensajes.*

ii) *En la propaganda electoral difundida en periodo de precampaña o campaña se podrá incluir la participación o aparición de dirigentes y voceros partidistas, en el entendido de que se debe privilegiar y anteponer la exposición de precandidaturas derivado de un contexto de equidad interna, y de candidaturas.*

iii) *En la propaganda difundida en periodo de intercampaña, se podrá incluir la participación o aparición de dirigentes o*

voceros partidistas, siempre que no afecte la naturaleza genérica de propaganda de ese tipo.

c) *Cuando se reúna en una misma persona la calidad de dirigente o vocero partidista y la de aspirante, precandidato o candidato a un cargo de elección popular, se deberá observar lo siguiente:*

i) A partir del inicio del Proceso Electoral y hasta el inicio de la etapa de precampañas, los dirigentes y voceros de los partidos políticos que aspiren a un cargo de elección popular, no podrán aparecer o participar con ese carácter o cargo partidista en la propaganda electoral que se difunda a través de radio y televisión, a fin de evitar que su presencia en dichos medios de comunicación social les represente un posicionamiento o ventaja indebida en menoscabo de la equidad en la contienda electoral.

ii) En la etapa de precampañas, los dirigentes y voceros de los partidos políticos sólo podrán aparecer o participar en la propaganda difundida en radio y televisión con el carácter de precandidatos, siempre que esa calidad sea claramente identificable en la propaganda y se respeten las reglas de equidad interna del partido político en el que participan.

iii) En la etapa de campañas, los dirigentes y voceros de los partidos políticos sólo podrán aparecer o participar en la propaganda difundida en radio y televisión con el carácter de candidatos, siempre que hayan sido registrados ante la autoridad electoral competente y en la propaganda se identifique claramente esa calidad.

iv) En la etapa de intercampañas, queda prohibida la aparición de dirigentes y voceros partidistas en la propaganda que se difunde en radio y televisión, a fin de evitar un posicionamiento o ventaja indebida en detrimento de la equidad de la contienda electoral y una afectación a la naturaleza genérica de ese tipo de propaganda.

La violación a lo previsto en el inciso c) implicará la presunción de la comisión de actos anticipados de precampaña o campaña por parte del dirigente o vocero partidista.

Sexto

Método de análisis

Con la finalidad de evitar el abuso de un derecho, fraude a la ley u otras conductas ilícitas que pudieran afectar la equidad en la contienda electoral o al modelo de comunicación política, la Comisión de Quejas, en el ámbito de sus atribuciones, siempre que exista una denuncia o solicitud de medidas cautelares, analizará de manera integral el contenido del promocional en su contexto particular, para poder identificar elementos que permitan advertir preliminarmente, de ser el caso, sistematicidad, intencionalidad o direccionalidad del discurso, a través de la cual razonablemente se pueda inferir que el promocional tiene la intención preponderante de posicionar indebidamente a un dirigente o vocero de un partido político, y no al propio partido político, a sus precandidatos o candidatos, según sea el caso, de conformidad con la tesis LXXXIX/2016, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro PROMOCIONALES DE DIRIGENTES DE PARTIDOS POLÍTICOS EN RADIO Y TELEVISIÓN. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERAR SU RAZONABILIDAD.

Para lo anterior, se deberá considerar, esencialmente, la centralidad del sujeto, la direccionalidad del discurso y la coherencia narrativa del respectivo promocional, en términos de lo establecido en los precedentes jurisdiccionales, así como lo siguiente:

- a) El tipo de propaganda*
- b) La temporalidad en que se emite*
- c) La calidad de la persona que aparece*
- d) Los elementos gráficos, visuales y auditivos que se contienen en la propaganda*
- e) El contexto en que se emite.*

Séptimo

Medios de control

Las quejas y denuncias presentadas con motivo de infracciones al presente lineamiento serán radicadas y sustanciadas como procedimientos especiales sancionadores o sus equivalentes en el ámbito local, según corresponda, en términos de lo establecido en la normatividad aplicable, en el entendido de que, por regla general, los asuntos vinculados con la materia de radio y televisión serán conocidos por el INE. En cualquier procedimiento podrán, en su caso, acordar la adopción de medidas cautelares.

Los procedimientos respectivos se iniciarán a petición de parte, o bien, de oficio, cuando la conducta desplegada constituya una violación evidente a los presentes Lineamientos.

Iniciado el procedimiento, en el emplazamiento o en los requerimientos preliminares, la autoridad deberá solicitar al presunto sujeto infractor información bajo protesta de decir verdad sobre su intención de aspirar a un cargo de elección popular, de manera que si la respuesta fuere negativa, tal declaración será tomada en cuenta en caso de que sí llegase a postularse, para efectos de la contabilización de los gastos realizados.

Una vez concluida la sustanciación del procedimiento por parte de la autoridad competente, siempre que se acredite la existencia de la propaganda difundida en contravención a estos Lineamientos, deberá darse vista a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral para que, en caso de que la persona involucrada obtenga el registro de una precandidatura, de aspirante a candidatura independiente o candidatura, se cuantifique el costo de la propaganda política electoral y se acumule a los gastos correspondientes.

En el supuesto que el beneficio se genere a favor de un partido político, el costo de la propaganda también se acumulará a los gastos de los precandidatos o candidatos que postulen.

En dicha contabilización se incorporará el costo de la propaganda por el tiempo que se difunda en caso de incumplimiento del dictado de medidas cautelares.

SEGUNDO.- *El presente Acuerdo entrará en vigor a partir del día siguiente al de su aprobación por el Consejo General.*

TERCERO.- *Se instruye al Secretario Ejecutivo para que notifique el presente Acuerdo a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de las veinticuatro horas siguientes a su aprobación.*

CUARTO.- *Publíquese en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Instituto.*

(...).”

QUINTO. Agravios.

**Partido de la Revolución Democrática: SUP-RAP-268/2017 y
Encuentro Social: SUP-RAP-359/2017.**

Los mencionados institutos políticos combaten diversos apartados del acuerdo controvertido, al estimar que exceden el cumplimiento a las sentencias dictadas por la Sala Superior, al fijar restricciones no señaladas en las ejecutorias, y que tampoco están previstas Constitucional y legalmente para la aparición de dirigentes y/o voceros de los partidos políticos en los promocionales que lleguen a pautar tanto en radio como en televisión, lo que afecta la libre difusión de las ideas políticas, y de proyectos y programas de los partidos políticos, y se traduce en la intervención en la vida interna de los propios partidos políticos, que carece de amparo jurídico, derivado de.

- Indebida fundamentación y motivación, toda vez que la autoridad electoral administrativa nacional incurre en exceso en el acatamiento de las sentencias dictadas por la Sala Superior, en

las que se le ordenó a la responsable regular criterios para la Comisión de Quejas y Denuncias y otros órganos del Instituto Nacional Electoral, relacionadas con la sobreexposición, el uso indebido de las pautas de los partidos políticos y sus representantes que actúan como sus representantes y voceros; ello, porque aun cuando el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene la atribución de aprobar y expedir reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades que le corresponden respecto de procesos electorales federales y locales, en el presente caso, su actuación se debió sujetar y delimitar al cumplimiento de lo determinado en las referidas ejecutorias.

Lo anterior, porque la responsable va más allá de lo determinado en las ejecutorias pronunciadas en los expedientes **SUP-REP-575/2015** y **SUP-REP-198/2016**, al prever criterios dirigidos a los partidos políticos y a sus representantes, así como al contenido a que deben sujetarse sus mensajes de propaganda electoral difundidos a través de radio y televisión, al establecer la restricción temporal consistente en que a partir del inicio del proceso electoral, sus dirigentes y voceros no podrán aparecer en los promocionales, situación que evidencia que los lineamientos no se dirigen a la Comisión citada ni a los órganos del Instituto Nacional Electoral.

En ese tenor, aducen que los lineamientos impugnados no corresponden a los criterios a los que se deben ajustar la Comisión de Quejas y Denuncias y otros órganos del propio Instituto en el ámbito de sus atribuciones, al establecer disposiciones en los que se autoriza o restringen los contenidos

de los mensajes de los propios partidos y conceptos imprecisos y equívocos como el de aspirante, dirigente o vocero partidista.

Señalan que la “materia de aplicación de los lineamientos” (consideraciones 26 a 31) exceden lo ordenado en las ejecutorias de la Sala Superior, porque no se determinó que ejerciera su facultad reglamentaria, sino que se le señaló que en la esfera de su competencia adoptara las medidas necesarias a fin de definir criterios para conocer y resolver quejas y dictar medidas cautelares; empero, de ningún modo para establecer prevención del contenido de los mensajes de los partidos políticos, sujetos a responsabilidades posteriores.

De ese modo, los apelantes insisten en que lo ordenado se dirigió a la Comisión de Quejas y Denuncias y demás órganos del Instituto Nacional Electoral y no a partidos políticos y a sus representantes, y que la materia de regulación se constrictó a criterios de sobreexposición, en el dictado de medidas cautelares relacionados con el uso debido de la pauta, pero de ningún modo a establecer criterios sobre los contenidos de los partidos políticos.

Esto es, los recurrentes argumentan que en los lineamientos se adicionan limitantes a derechos humanos, concretamente, a la libre manifestación y difusión de ideas, opiniones e información por cualquier medio, así como a la presunción de inocencia, sin apoyo en una motivación reforzada, lo que se traduce en la implementación de restricciones a derechos fundamentales sin realizar un balance cuidados entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de los lineamientos y

los fines que se pretende alcanzar, apartándose de lo ordenado en las sentencias y lo previsto en el artículo 16, párrafo primero de la Constitución, tratados y leyes, excediendo su facultad reglamentaria y vulnerando el principio de reserva de ley, en cuanto a que las limitaciones, restricciones o prohibiciones deben preverse en la Ley Fundamental o en el ámbito legal, por lo que debe declararse nulo el acuerdo impugnado.

Asimismo, se alega la transgresión del principio de presunción de inocencia, al establecer, a priori, limitaciones, restricciones y prohibiciones a los dirigentes y voceros de los partidos políticos en un procedimiento sancionador, al prever en el apartado quinto que “la violación a lo previsto en el inciso c) implicará la presunción de la Comisión de actos anticipados de precampaña o campaña por parte del dirigente o vocero partidista”.

- En esa línea argumentativa los apelantes sostienen que el establecimiento de restricciones a los derechos de libre expresión y difusión de ideas, opiniones e información respecto del acceso de los partidos políticos a los tiempos de radio y televisión en los tiempos del Estado administrado, por el Instituto Nacional Electoral, deben estar previstos constitucional, convencional y legalmente, y no en un reglamento.

De ahí que el acuerdo controvertido debió limitarse a definir criterios generales a los que se ajustará la Comisión de Quejas y Denuncias ante solicitudes de medidas cautelares por posibles violaciones a ese acceso, y no establecer la censura previa, desatendiendo la prohibición constitucional atinente a que la manifestación de ideas no debe ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa.

Los recurrentes exponen que los lineamientos limitan las funciones de dirigentes de los partidos políticos al no respetar el principio de autodeterminación de los partidos políticos para definir el contenido de sus mensajes a difundir por cualquier medio, cuando tales limitaciones deben preverse en el ámbito constitucional y en los tratados internacionales.

Se vulnera el artículo 7º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que mandata la inviolabilidad de difundir opiniones, información e ideas, al preverse en los lineamientos que los contenidos de los mensajes de los partidos políticos que se difundan en radio y televisión deben orientarse al cumplimiento de los fines de los partidos políticos y en armonía a “principios, derechos y reglas establecidos en el sistema electoral” como se reguló en el segundo párrafo del denominado lineamiento Cuarto y Tercero, así como de los demás, que se encaminan a utilizar el medio de control oficial de que la responsable denomina “El uso adecuado de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación”, cuando en realidad se refiere al control de contenido de los mensajes de los partidos políticos.

Alegan que la responsable no puede aprovecharse de su función de administrador de los tiempos del Estado, para establecer medios de control a los contenidos de los mensajes de los partidos políticos y reglas adicionales al señalar que deben estar orientados al cumplimiento de los fines de los partidos políticos y resultar armónicos con los principios, derechos y reglas

contempladas en el sistema electoral, esto es, la autoridad impone restricciones de contenido a los mensajes.

También aducen que el segundo párrafo del lineamiento primero denominado objeto de regulación, así como el sexto intitulado Método de análisis, constituyen disposiciones que atentan contra derechos fundamentales de expresión y difusión, además de los principios rectores de la función electoral, al incorporar en el acuerdo reclamado, normas de prohibición que está impedida de establecer.

Se alega, que el lineamiento quinto incorpora disposiciones normativas a manera de criterios que previenen el contenido de los mensajes de los partidos políticos, esto es, restricciones legales y conceptos equívocos.

Lo anterior, acota el derecho de expresión y difusión de ideas, opiniones e información al señalar que en los mensajes difundidos en radio y la televisión no deben rebasar las restricciones legales y normativas vigentes; prohibir la identificación errónea de personas que ostentan candidatura, tipo de propaganda y temporalidad y, proscribir que los dirigentes de los partidos políticos den mensajes en radio y televisión bajo determinadas condiciones, cuando debió regular que la sobreexposición de quienes aparecieran en sus mensajes no se constituyera en una estrategia de abuso del derecho en las campañas electorales.

De ahí lo equívoco de la responsable, cuando los partidos políticos emplean como portavoces a sus propios dirigentes, personajes o figuras públicas, aprovechándose precisamente de

esa fama pública para comunicar sus mensajes, por lo que no son conforme a Derecho.

Asimismo, los recurrentes consideran excesivo el lineamiento en el cual se señala, que el portavoz del partido político en ningún caso o de ninguna índole se aproveche para comunicar, sugerir o exteriorizar cuestiones, posicionamientos o aspiraciones personales, con la incorporación normativa de presunciones arbitrarias, al calificar de campaña anticipada el ejercicio de vocería de sus representantes, en lugar de referir que están prohibidos los actos y propaganda de campaña anticipada.

Lo señalado evidencia, por tanto, lo equívoco de las definiciones de actos anticipados de pre y campaña al implicar censura, por lo que son contrarios a Derecho al construirse al margen de las disposiciones legales que las definen con precisión.

Los apelantes también argumentan que la responsable se arroga una facultad no contenida, de admitir cantidad, frecuencia e inclusión de contenido, al condicionar a finalidades abstractas, en la propaganda, lo que implica restricciones indebidas de derechos.

De ese modo, sostienen que la responsable se excede en los criterios establecidos por este órgano jurisdiccional en las ejecutorias a cumplimentar –centralidad del sujeto, coherencia narrativa y direccionalidad del discurso- al abundar y agregar tipo de propaganda, temporalidad, elementos gráficos, visuales y auditivos y contexto, lo que agrava, a su decir, la inquisición de

que es objeto el contenido de los mensajes de los partidos políticos.

Alegan, que los lineamientos controvertidos son normas privativas que limitan la libre participación política de los dirigentes, representantes políticos y legales de los partidos políticos, así como de los propios partidos, al restringir el derecho fundamental de expresión y no contener atributos de impersonalidad, generalidad y abstracción, por estar dirigidos a personas determinadas.

Así, en contravención al orden jurídico se permite presumir algún tipo de fraude a la ley o abuso del derecho ya que resulta excesiva la necesidad de regular, lo que la responsable califica como práctica, desconociendo que se está ante el ejercicio de la función que realizan los portavoces de los partidos políticos, conforme al principio de autodeterminación y al amparo de los derechos de expresión y difusión respaldados en la Constitución Federal.

De ahí que, en concepto de los impugnantes, los lineamientos se caracterizan por estar dirigidos a personas nominalmente designadas, aunado a que son temporales, ya que aun cuando el sistema jurídico reconoce la posibilidad de leyes especiales que regulan a un grupo de personas específicas, ello se permite para beneficiarlas y para sancionarlas, como ocurre en el caso.

En ese orden, los apelantes sostienen que las prevenciones de contenido de los mensajes de los partidos políticos que se regulan en los lineamientos son contrarios a la Constitución, al constituir una injerencia de la autoridad electoral en los asuntos

internos de los partidos políticos e invadir su vida interna, esto es, inmiscuirse en los procesos deliberativos para la definición de las estrategias políticas y electorales.

MORENA y Partido del Trabajo: SUP-RAP-360/2017.

- Exponen que el acuerdo controvertido es incongruente con las sentencias que le dieron origen, al establecer restricciones a *priori* a los partidos políticos, cuando la Sala Superior vinculó a la autoridad electoral administrativa nacional a los términos de la propias ejecutorias, esto es, en realizar en el ámbito de su competencia, un escrutinio escrupuloso, para prevenir, investigar y, en su caso, corregir fraudes a la ley o a la Constitución, por posibles abusos del derecho de los partidos y sus dirigentes, los cuales no atienden los términos de las ejecutorias vinculantes.

Señalan que lo anterior se evidencia, al crear la calidad de aspirante e imponer una censura a *priori* a la aparición del dirigente o vocero, ya que su simple aparición cuando a la postre sea candidato, hará presunción de actos anticipados de campaña, con el consecuente peligro de invalidar la elección.

De ese modo, estiman que conforme a las ejecutorias, los lineamientos debían dotar de criterios que señalen lo que la responsable se limita a enunciar, derivado de que hay una disyuntiva para la que no se encuentra criterio que permita discernir la diferencia entre sistematicidad, direccionalidad e intencionalidad, así como el peso específico entre uno y otros, respecto de las decisiones de fondo y en materia de medidas cautelares.

Así, la responsable aprobó los cinco incisos totalmente desvinculados, por lo que el método de análisis no acata las ejecutorias que pretenden cumplir, cuando tales sentencias mandataron a la autoridad responsable emitir lineamientos que normaran sus decisiones respecto a la sobreexposición de personajes en su propaganda política, pero de ningún modo que acotaran los derechos y disminuyeran el libre ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos.

Esto es, si el Reglamento de Radio y Televisión permite que en periodo de precampaña se paute material genérico que no tiene restricciones en relación con dirigentes y voceros, los criterios deberían constreñirse a respetar los extremos de tal libertad, señalando a la instructora Comisión de Quejas y Denuncias, los elementos bajo los cuales puede considerar acreditados tales extremos y no, como lo hacen los criterios al limitar el uso de las prerrogativas.

Así, el numeral 4, del lineamiento quinto, lejos de dotar de herramientas racionales para la debida instrucción del procedimiento especial y el dictado de las resoluciones en materia de medidas cautelares y del procedimiento ordinario, limita los derechos y libertades de los partidos políticos, sin que ello provea de certidumbre a las decisiones de la Comisión de Quejas y Denuncias; cuestión similar acontece con el inciso c), del propio lineamiento y el sub-inciso IV, que contienen cuestiones contrarias a las consideraciones de las ejecutorias, ya que no puede hacerse una definición a priori, y en el caso, lo hace la responsable.

De ese modo, los recurrentes sostienen que de las sentencias de la Sala Superior se desprende qué es lo que los criterios deberían de normar y servir de base para direccionar a la Comisión de Quejas y Denuncias, no para sujetar a los partidos políticos, sin darle una patente de Legislativo que le permita restringir libertades o ejercicios de una prerrogativa, sino que le impone sistematizar argumentos respecto de las resoluciones de fondo o cautelares, dictadas en materia de radio y televisión para dotarlas de eficiencia y eficacia.

Los apelantes argumentan que los lineamientos aprobados tampoco resuelven el cómo la Comisión habría de llevar a dilucidar el fraude a la ley, la promoción personalizada en contraposición de la propaganda genérica, de ahí que incumplen con las ejecutorias de la Sala Superior.

Ambos partidos políticos estiman que la responsable excedió su facultad reglamentaria al imponer limitaciones que no se encuentran previstas ni en la Constitución ni en la ley, sobre todo cuando ésta última, en su artículo 160, preceptúa que el Instituto debe garantizar el acceso de los partidos políticos a la prerrogativa, sin tener facultad para restringir ese acceso.

Ello porque la Sala Superior la vinculó a sistematizar y uniformar sus criterios, conforme a los propios de la jurisdicción para emitir sus resoluciones e instruir los procedimientos sancionadores, de ahí que con la emisión de los lineamientos se vulnere el principio de reserva de ley que impera en la facultad reglamentaria de la autoridad administrativa, por ende, estiman que tal normatividad no es válida y deba revocarse.

- Los lineamientos se apartan de la legalidad al imponer restricciones al ejercicio de la libertad de expresión, constituyéndose en censura previa.

Sobre el particular, refieren que en las sentencias de la Sala Superior se vinculó a la responsable a emitir lineamientos que integraran los criterios de análisis y resolución de las quejas y denuncias en materia de radio y televisión respecto a la sobreexposición de personajes que aparecen en sus mensajes, a fin de tomar en cuenta los argumentos de estudio que en cada una de las sentencias se explicaron, como el hacer un escrutinio escrupuloso; empero, en lugar de ello, constituyó una serie de restricciones ajenas a lo mandatado.

Destacan en su argumentación, que la determinación de presunción de actos anticipados de campaña, genera una censura sobre los mensajes que produzcan los partidos políticos al suponer la intervención directa sobre la persona física que puede o no dar el mensaje.

Por tanto, en consideración de Morena y del Partido del Trabajo, la responsable excedió el mandato a que fue vinculada, generando restricciones indebidas a los partidos políticos, sus dirigentes y voceros, a sus candidatos y a sus sistemas internos de selección, al emitir criterios que direccionan indebidamente a la censura previa de los mensajes de radio y televisión en tiempos electorales.

SEXTO. Cuestión Previa. Con el propósito de explicitar las razones que orientan la decisión del presente fallo, resulta necesario

efectuar la reseña de las consideraciones torales de los fallos en los que la responsable sustenta los Lineamientos reclamados.

En la sentencia pronunciada por la Sala Superior el dos de noviembre de dos mil dieciséis, en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave: **SUP-REP-575/2015**, en esencia, se determinó:

Calificar infundados los agravios expuestos por el Partido Verde Ecologista de México, respecto al presunto uso indebido de la prerrogativa de acceso a radio y televisión imputado al Partido Acción Nacional; ello porque derivado del análisis integral de los promocionales denunciados, al momento de su difusión, no acreditaban el posicionamiento de una persona a través de las prerrogativas del partido que estuviera prohibido; empero, se puntualizó que tal decisión, de ese caso concreto, no impedía adoptar medidas encaminadas a prevenir posibles violaciones a la normativa electoral por la sobreexposición en medios de comunicación masiva de personas que ocupan cargos al interior de un partido político.

En ese tenor, se confirmó la resolución del procedimiento especial sancionador SRE-PSC-276/2015, dictada por la Sala Regional Especializada y, se vinculó al Instituto Nacional Electoral para que, en el ámbito de su competencia, adoptara las medidas necesarias para prevenir, investigar y, en su caso, corregir las conductas que resulten contrarias a los principios y fines que rigen y orientan el modelo de comunicación política, conforme a lo siguiente:

Se razonó que la aparición de un dirigente en promocionales de los institutos políticos, por sí misma, no implica necesariamente el uso indebido de la prerrogativa de acceso a radio y televisión, en el contexto específico de difusión de una idea que exprese claramente su finalidad partidista; sin embargo, se puntualizó que en el caso de que se sometieran al conocimiento del Instituto Nacional Electoral, la denuncia de conductas que presuntamente pudieran implicar un fraude a la constitución o la ley o abusos del derecho de los partidos al uso de sus prerrogativas, el mencionado Instituto, como autoridad única para administrar los tiempos del Estado en radio y televisión, debía **realizar un escrutinio escrupuloso** para estar en condiciones de considerar la razonabilidad de los promocionales y, en su caso, ejercer las atribuciones necesarias a efecto de prevenir, corregir o reparar las posibles vulneraciones al marco constitucional previsto para resguardar los principios rectores en la materia electoral.

Lo anterior, a virtud de que las disposiciones que rigen el uso de esta prerrogativa deben ser **interpretadas** de manera sistemática y armónica con **el modelo de comunicación política** establecido en el artículo 41, Base III, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como con **los derechos, valores y principios que rigen la materia electoral**.

Por lo cual, en los tiempos concedidos por el Instituto Nacional Electoral en radio y televisión a un partido político, la citada autoridad debe vigilar en:

- El **tiempo ordinario**, que en ellos se presente preponderantemente la ideología, principios, valores o programas que rige al partido;

- **Durante el proceso electoral** atendiendo a la etapa específica (precampaña o campaña)- que se propicie el conocimiento de las personas que ostentan las candidaturas, la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan, con la finalidad de resguardar el principio de equidad en el proceso electoral, así como de hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a permanecer informada.

De ese modo, se expuso que sobre la base de una racionalidad mínima, en los asuntos de los que conociera la autoridad, resultaba idóneo, entre otras cuestiones:

- Analizar integralmente el volumen de impactos generados;
- La reiteración de su contenido, y
- El cumplimiento estricto de los objetivos constitucionales diseñados para garantizar los principios rectores en la materia electoral -tomando en consideración la prerrogativa que constitucional y legalmente se concede a los partidos políticos para el acceso a los tiempos en radio y televisión, la cual tiene finalidades específicas, entre las que no se encuentra la promoción o el posicionamiento personalizado, permanente o preponderante de sus dirigentes-.

Por tanto, se puntualizó que para realizar el estudio de fondo de un determinado promocional resultaban aplicables tales criterios a **los supuestos en los cuales la controversia se relacione con la promoción o posicionamiento de un dirigente, militante o simpatizante partidista**, los cuales se han definido en procedimientos sancionadores donde, generalmente, los sujetos denunciados fueron servidores públicos o candidatos, por lo cual se requería:

- **No solo hacer el examen integral del contenido, sino también del contexto en el que se difunde el promocional denunciado** -sentencias SUP-RAP-440/2012 y su acumulado SUP-RAP-442/2012, SUP-RAP-4/2014, SUP-REP-573/2015, SUP-REP-1/2016, SUP-REP-13/2016 y SUP-REP-18/2016-.
- Examinar el conjunto de promocionales difundidos en la pauta en un periodo específico y su volumetría, entre otros aspectos, ya que a través de esos elementos se estaba en condiciones de advertir en su integralidad la estrategia de comunicación definida por el partido político, así como los patrones que identifican a los mensajes, su eventual sistematicidad o vinculación entre ellos, a fin de poder establecer la probable existencia de alguna intencionalidad o direccionalidad en el promocional, y de ese modo, contar en los elementos que le permitieran determinar la posible existencia de un abuso de derecho o fraude a la ley, teniendo en cuenta que los partidos políticos tienen el derecho para definir sus estrategias de comunicación en el uso de las pautas de radio y televisión.

Se consideró de ese modo, porque derivado de la prerrogativa constitucional de acceso a radio y televisión que tienen los partidos

políticos y sus derechos a usar las pautas y definir el contenido de sus mensajes, así como el hecho de que, por sí mismo; el empleo de la imagen de un dirigente, portavoz o militante en los promocionales de radio y televisión, no constituye una violación a la normatividad, entonces:

- Lo que se debe revisar es si el uso de la prerrogativa de acceso a radio y televisión, a través de la pauta elaborada por la autoridad electoral, se ajusta a los parámetros constitucionales y legales, o
- Si existe un uso indebido por el posicionamiento preponderante e injustificado de la persona -dirigente, militantes o simpatizantes- en lugar de promocionar al partido político, sus candidatos, comunicar su ideología, valores, programas, en contravención a la finalidad de la prerrogativa que tienen los institutos políticos de acceso a radio y televisión, derivado por la sobreexposición de tales personajes que pudiera actualizar un abuso del derecho.

En las ejecutorias citadas, se insiste en este supuesto, que en los tiempos de radio y televisión que corresponden a un partido político, la autoridad debe revisar si se justifica la centralidad de un sujeto único como “vocero” o “portavoz” exclusivo, esto es, que un dirigente lo sea, sobre todo frente a la proximidad de algún proceso electoral, esto, en los procedimientos en los que se implique la posibilidad de que su aparición conlleve la intención de promocionarse anticipadamente con miras a postular su candidatura en un proceso inminente, ello porque frente a la imputación de una presunta infracción de la naturaleza apuntada, en el examen de hechos y conductas en el caso concreto, se debe tener en cuenta que el uso de tales prerrogativas responde a las finalidades de cada

etapa del proceso electoral y de cada modalidad de los tiempos en que se pauten sus promocionales -sea que se trate de tiempos ordinarios, de campaña o de precampaña-.

A virtud de la atribución expresa que constitucional y legalmente tiene conferido el Instituto Nacional Electoral para garantizar el cumplimiento de los principios que rigen los procesos electorales, así como para vigilar que las prerrogativas de los partidos políticos se ajusten a sus finalidades constitucionales y legales, la autoridad debe adoptar, en el ámbito de su competencia, las medidas necesarias para hacer efectivos tales principios o evitar su puesta en riesgo o vulneración.

Por tales razones, se ordenó a la autoridad administrativa electoral nacional, realizar en el ámbito de su competencia, un escrutinio escrupuloso para prevenir, investigar y, en su caso, corregir probables fraudes a la ley o a la constitución, o posibles abusos al derecho de los partidos, sus dirigentes portavoces o militantes, de conformidad con sus facultades, atento a lo previsto en el artículo 41, Bases I, II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 159, párrafos 1 y 2; 160, párrafos 1 y 2; 162; 165; 166; 167; 168; 169; 170; 171; 172; 173; 174; 180, 181, 464 y 465, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 23 y 26, de la Ley General de Partidos Políticos, así como acorde a los precedentes de la propia Sala Superior.

En correlación con lo anterior, el veintiocho de diciembre de dos mil dieciséis, este órgano jurisdiccional al dictar la diversa sentencia recaída al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificada con la clave **SUP-REP-198/2016**, confirmó

el acuerdo ACQYD-INE-206/2016 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, a través de la cual declaró improcedente la solicitud de adoptar medidas cautelares por la presunta comisión de actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada, uso indebido de la pauta, violación del principio de equidad y al modelo de comunicación política, así como por la aducida sobreexposición de la imagen de Andrés Manuel López Obrador, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político MORENA en la pauta del propio partido político.

Asimismo, se ordenó y vinculó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para que en cumplimiento a lo también resuelto en la sentencia pronunciada en el revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave **SUP-REP-575/2015**, en el ámbito de sus atribuciones en aras de salvaguardar los principios constitucionales que rigen la materia electoral, a la brevedad, **emitiera los lineamientos** pertinentes que regulen los criterios a los que se deberá ajustar la Comisión de Quejas y Denuncias y demás órganos del propio Instituto Nacional Electoral en relación con el uso de las pautas de los partidos políticos en radio y televisión, en los asuntos en los que se haga valer la sobreexposición de personajes que aparecen en los mensajes en los tiempos que les corresponden constitucionalmente a los institutos políticos.

SÉPTIMO. Estudio de Fondo. Efectuadas las precisiones del caso, lo conducente es dar respuesta a los disensos, para lo cual, se resalta que la pretensión de los partidos políticos recurrentes consiste en que se revoque el acuerdo dictado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificado con la clave

alfanumérica **INE/CG337/2017**, a través de la cual se aprobaron los *Lineamientos que regulan los criterios respecto de la aparición de dirigentes y voceros partidistas en tiempos de radio y televisión, en acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los expedientes SUP-REP-575/2015 y SUP-REP-198/2016*, al considerar, sustancialmente, que se extralimitó en lo ordenado en tales ejecutorias.

Se estiman **fundados** los disensos, en lo tocante a que en las sentencias dictadas en los recursos de revisión de los procedimientos especiales sancionadores **SUP-REP-575/2015 y SUP-REP-198/2016**, respectivamente, la Sala Superior, entre otras cuestiones, estableció que la autoridad electoral administrativa nacional debía emitir lineamientos en lo atinente a las atribuciones de la Comisión de Quejas y Denuncias, así como las potestades que competen a otros órganos del propio Instituto Electoral Nacional, en relación a los elementos a considerar para determinar la posible sobreexposición de personajes mediante el uso indebido de las pautas de los partidos políticos en radio y televisión, cuando se advirtiera o denunciara un abuso del derecho, o fraude a la ley, con motivo del ejercicio de la prerrogativa al acceso de tiempo en radio y televisión.

Ello, teniendo en consideración que, en principio, los partidos políticos tienen libertad para diseñar y definir sus estrategias de comunicación política y, en tal sentido, tienen la posibilidad de involucrar en la propaganda política-electoral a sus miembros, siempre y cuando respeten las restricciones que el ordenamiento jurídico les impone, por ende, las presuntas trasgresiones a la ley, se

deben juzgar caso a caso, a partir de sus particularidades y contexto.

En las precitadas ejecutorias este órgano jurisdiccional ordenó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que **emitiera lineamientos** que, desde el ámbito orgánico, normaran los criterios relacionados con la temática atinente a la sobreexposición de personajes en los mensajes de los partidos políticos cuando se pueda generar un abuso del derecho o fraude a la ley.

Esto, con el propósito de que la Comisión de Quejas y Denuncias y demás órganos del propio Instituto Nacional Electoral se ajusten a tales criterios en el estudio que lleven a cabo en los procedimientos sancionadores en los que se involucre el tópico de sobreexposición; es decir, se le mandató normar los elementos que se deberán considerar por el Instituto Nacional Electoral en la facultad de vigilancia que tiene encomendada desde el ámbito constitucional y legal, así como para la revisión y resolución de los asuntos concretos que sean sometidos a su conocimiento.

Para la emisión de los Lineamientos, el Instituto Nacional Electoral debió considerar que tal normatividad está enmarcada en el propio ámbito interno –esto es, de índole orgánico- de su potestad reglamentaria –la cual tiene por objeto desarrollar o pormenorizar la disposición de la que emana²-, la cual tiene asidero en las propias

² Sirve de apoyo la Jurisprudencia 2ª./J.47/95, publicada en la página doscientos noventa y tres, Tomo II, septiembre de 1995, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de texto y rubro: “**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**. Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria conferida en nuestro sistema constitucional al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste, exclusivamente, dado el principio de división de poderes imperante en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que **tienen por objeto la ejecución de la**

funciones y competencias generales otorgadas al mencionado organismo público autónomo, sin que deba mediar un precepto legal que lo faculte de forma especial como sucede con los reglamentos de naturaleza ejecutiva.

La potestad reglamentaria puede proyectarse en dos ámbitos: uno interno, organizativo, que abarca principalmente los medios materiales y personales de que dispone, en este caso, el Instituto Nacional Electoral, para ejercer sus competencias y, otro externo, que incide en personas, bienes y relaciones jurídicas desvinculadas del ámbito organizativo del señalado Instituto.

En el primer ámbito, se sitúan los órganos internos de la autoridad y de sus funcionarios, siendo la potestad reglamentaria connatural a sus facultades organizativas, sin que puedan limitar derechos subjetivos ni situaciones jurídicas adquiridas de los particulares³.

En relación al presente asunto, cabe puntualizar que la formulación de los Lineamientos encuentra su fuente directa de creación, en las ejecutorias de esta Sala Superior ya mencionadas, de forma que su emisión, se inscribe dentro del cumplimiento de resoluciones judiciales obligatorias e incide en la esfera orgánica y procedimental de la autoridad responsable.

En tanto, en el segundo ámbito –de índole externo-, se ubica a los denominados *reglamentos ejecutivos*, es decir, aquéllos que se dictan para desarrollar preceptos de una ley anterior. Estos

ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación”.

³ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo, Volumen I (parte general)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, página 242.

reglamentos pueden regular aspectos vinculados a los derechos de los particulares, siempre y cuando no se extienda a materias distintas de la esfera competencial de las normas de autorización de la que emanan⁴.

Ahora, de las propias ejecutorias que han sido sintetizadas previamente, se advierte que la Sala Superior ordenó y vinculó al Instituto Nacional Electoral para que, en el ámbito de su competencia, adoptara las medidas necesarias para prevenir, investigar y, en su caso, corregir, las conductas que resulten contrarias a los principios y fines que rigen y orientan el modelo de comunicación política, por lo que en ese tenor, no se le indicó que normara los límites o restricciones establecidas en la ley, ni reglar el derecho que tienen los partidos para determinar libremente el contenido de sus mensajes y definir sus estrategias de comunicación política, ni regular o impedir el ejercicio de derechos fundamentales o de aquéllos que atañen a la auto-organización y auto-determinación partidista.

Sobre las bases apuntadas, se señaló que la Comisión de Quejas y Denuncias en los procedimientos sancionadores atinentes a vulneración a disposiciones que rigen el uso de las pautas en radio y televisión, debía interpretar de manera sistemática y armónica el modelo de comunicación política establecido en el artículo 41, Base III, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con los derechos, valores y principios que rigen la materia electoral, con el propósito de establecer los mecanismos y elementos que se deben tener en cuenta la propia autoridad en los asuntos relacionados con el tema de la sobreexposición de

⁴ *Ídem.*

dirigentes, voceros y/o militantes en radio y televisión dentro de los tiempos de los partidos políticos.

En este sentido, el objeto principal de los Lineamientos debe ser desarrollar una metodología y criterios preventivos que sean útiles para los distintos órganos del Instituto Nacional Electoral que intervienen en la vigilancia del cumplimiento al modelo de comunicación política, así como en la sustanciación de los procedimientos especiales sancionadores y en el dictado de medidas cautelares, con la finalidad de que esas autoridades estén en condiciones de identificar cuándo un dirigente o vocero partidista hace uso indebido de las pautas de los partidos políticos en radio y televisión.

La finalidad de los Lineamientos debe ser fijar directrices para que las propias autoridades del Instituto tengan una metodología de análisis y procedimientos que permitan un análisis contextual, integral y exhaustivo para integrar los expedientes con el mayor número de elementos de análisis considerando los valores y principios de cada etapa del proceso electoral.

Lo anterior, con el objeto de que la autoridad esté en condiciones de advertir la posible sobreexposición de la imagen de dirigentes, voceros y/o militantes y pueda establecer si se actualiza un abuso del derecho o fraude a la ley y, de ser el caso, atendiendo a las particularidades y elementos de cada asunto concreto, actuar en consecuencia; ello, teniendo presente que, en principio, los partidos políticos tienen el derecho de definir sus estrategias de comunicación política.

En efecto, en las ejecutorias reseñadas se ordenó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que desde el ámbito interno y de conformidad con las atribuciones que tiene conferidas en la Constitución General de la República y en la legislación electoral:

- ✓ Adoptara las medidas necesarias para prevenir, investigar y, en su caso, corregir las conductas contrarias a los principios y fines que rigen y orientan el modelo de comunicación política.
- ✓ Realizara un escrutinio escrupuloso para considerar la razonabilidad de los promocionales y, en su caso, ejercer las atribuciones necesarias a efecto de prevenir, corregir o reparar las posibles vulneraciones al marco constitucional previsto para resguardar los principios rectores en la materia.
- ✓ Revisara si se justificaba la centralidad de un sujeto único como “vocero” o “portavoz” exclusivo, verbigracia, que un dirigente lo sea, frente a la proximidad de algún proceso electoral, para determinar la intencionalidad de promocionarse anticipadamente con miras a posicionar su candidatura.
- ✓ Considerara la volumetría de los mensajes en los que aparece de manera preponderante la figura de un único sujeto como “vocero” o “portavoz” exclusivo del partido político, con el objeto de contar con elementos que permitieran advertir una sobreexposición.
- ✓ Adoptara en el ámbito de su competencia, las medidas necesarias para hacer efectivos los principios que rigen los procesos electorales y evitar que se pongan en riesgo.

- ✓ Realizara en el ámbito de su competencia un escrutinio escrupuloso para prevenir, investigar y, en su caso, corregir fraudes a la ley o a la Constitución Federal, o posibles abusos del derecho de los partidos y sus dirigentes.

A fin de llevar a cabo las tareas referidas, se estableció que en la revisión del uso de la prerrogativa de acceso a radio y televisión a través de la pauta elaborada por la autoridad electoral administrativa nacional, debía analizar sobre una racionalidad mínima en los asuntos sometidos a su potestad por la presunta sobreexposición de personajes que aparecieran en ellos, lo siguiente:

1. Partir de la premisa de que el hecho de que las personas cuya imagen o voz aparecen en un promocional sean dirigentes o voceros partidistas y que utilicen los tiempos de radio y televisión otorgados al partido político de que se trate, no implica, por sí mismo, un acto anticipado de campaña en función del ciudadano que presenta el mensaje, por lo que para efectos de los asuntos que son del conocimiento del Instituto Nacional Electoral debe analizarse en su conjunto con la etapa que se pauta y el contexto en que se emita.
2. Identificar si en éste predomina la voz, imagen y nombre de alguna o alguno de los dirigentes o voceros partidistas y si el punto central del mensaje lo constituye, en un extremo, la manifestación de esas personas en el sentido de desplegar determinadas conductas o actividades en un futuro o mencionar logros realizados por dicha persona en lo particular, o si, en otro, lo constituye únicamente el posicionamiento del partido político en relación con temas de relevancia nacional.

3. Realizar el examen integral del promocional que incluya el contexto en el que se difunde.
4. Analizar integralmente el volumen de impactos generados.
5. Determinar la reiteración de su contenido.
6. Llevar a cabo el análisis del cumplimiento estricto de los objetivos constitucionales de acceso a radio y televisión.
7. Examinar el conjunto de promocionales difundidos en la pauta en un periodo específico.
8. En general, aportar criterios de análisis de los promocionales a partir de elementos objetivos, tales como, la centralidad del sujeto, la direccionalidad del discurso y la coherencia narrativa desarrollados en las sentencias, y cualquier otro que resulte pertinente.

De igual manera la Sala Superior estableció que para determinar si existe un posible uso indebido de las prerrogativas de acceso a los medios de comunicación política y razonablemente poder inferir que el promocional tiene una intención preponderante de posicionar a alguien y no al propio partido, además de tomar en cuenta todo lo anterior, la autoridad en cada caso concreto debía considerar la volumetría, además de los elementos que atañen a la centralidad del sujeto, la direccionalidad del discurso y, la coherencia narrativa del promocional denunciado, para de ese modo, estar en condiciones de identificar la sistematicidad, intencionalidad o direccionalidad de su discurso.

- a. **Centralidad del sujeto** se refiere al protagonismo del sujeto denunciado frente al conjunto de los elementos visuales, auditivos y textuales del mensaje, de forma tal que si del análisis integral se advierte una **exposición preponderante de la**

imagen o la voz (o ambas) de una persona, aunados a elementos narrativos como alusiones personales o mensaje en primera persona, eventualmente, se podría concluir, que **existe un posicionamiento personalizado del mensaje, de conjuntarse con los otros elementos.**

- b. **Direccionalidad del discurso** se relaciona con la probable intención o el objetivo del mensaje, esto es, el análisis probabilístico de su **finalidad**, considerando tanto la centralidad del sujeto como aquellos elementos que permiten identificar un destinatario o la alusión a un momento futuro al que se dirige el mensaje. Este elemento puede derivarse directamente del promocional o inferirse a partir de otros elementos y puede estar definido a partir de elementos contextuales, tales como vaguedad del discurso, preponderancia de algunos elementos del mismo, entre otros, que generen elementos suficientes para realizar un juicio de probabilidad respecto a la intención o finalidad del mensaje.
- c. La **coherencia narrativa** del promocional se relaciona con el análisis contextual y en conjunto de los elementos del promocional que generan mayor o menor convicción sobre un juicio de probabilidad preliminar y preventivo, lo que supone que si se advierte la centralidad del sujeto denunciado y la direccionalidad del discurso respecto de un proceso electoral, se debe valorar si de la narrativa del promocional (analizando sus elementos visuales, auditivos, textuales y contextuales) existen elementos que desvirtúan o confirman el juicio de probabilidad tanto para un análisis preliminar y cautelar como para un juicio de responsabilidad, siendo que también este elemento puede

contribuir al análisis del contexto para identificar otros como la direccionalidad del discurso y la finalidad del mensaje.

Como se observa, para el cumplimiento de lo ordenado en ambas sentencias de la Sala Superior, el Instituto Nacional Electoral debió incorporar y desarrollar o concretar dentro de sus Lineamientos organizativos los criterios que obran en el contenido de las propias decisiones que se cumplimentan.

En suma, debió fijar directrices de índole orgánico para que las propias autoridades estén en condiciones de efectuar un análisis metodológico y procedimental que permitan un examen contextual e integral de los expedientes a fin de contar con el mayor número de elementos de estudio, así como establecer criterios para llevar a cabo el análisis de los promocionales respecto a la centralidad del sujeto, la direccionalidad del discurso y su coherencia narrativa, desarrollados en las sentencias, y de cualquier otro elemento que resulte pertinente.

Ahora, la revisión de los lineamientos, revela que la autoridad responsable dejó de considerar tales elementos, ya que un examen integral de su contenido, de ningún modo denota cómo detectaría la centralidad del sujeto; con qué elementos se apoyaría para determinar la direccionalidad del discurso y, cómo llevaría a cabo el análisis para determinar la coherencia narrativa del promocional denunciado, para así estar en condiciones de determinar si en cada caso concreto, existió o no uso indebido de las prerrogativas de acceso a los medios de comunicación, derivado de haber identificado la sistematicidad, intencionalidad o direccionalidad del

discurso, y por tanto, inferir si el promocional tiene la intención posicionar indebidamente a alguien o no.

Esto es, en la especie, el Instituto Nacional Electoral en los lineamientos debió desarrollar, entre otros, los conceptos de centralidad, direccionalidad del discurso y coherencia narrativa, así como los elementos que se deberán colmarse en relación a la sistematicidad, intencionalidad y cualquier otro aspecto que le sea de utilidad.

Por otro lado, los criterios o directrices no debían expresarse en términos deónticos como prohibiciones, ni limitaciones o restricciones a derechos fundamentales, ni tampoco reglas dirigidas a regular derechos subjetivos o situaciones jurídicas respecto de los partidos políticos y dirigentes partidistas.

Tampoco podrán estar expresados como limitaciones o restricciones a derechos fundamentales, como los de libertad de expresión y de acceso a la información de la ciudadanía, entre otros, ni tampoco como reglas dirigidas a regular derechos subjetivos o situaciones jurídicas respecto de los partidos políticos y dirigentes partidistas.

Ello debido a que, como se señaló, la Sala Superior no ordenó la emisión de normas reglamentarias de carácter orgánico-ejecutivo dirigidas a fijar determinados contenidos en la propaganda.

Los elementos expuestos constituyen condiciones que la autoridad responsable debía advertir en la revisión de las pautas que asigna a los partidos políticos, la integralidad de la estrategia de comunicación definida por éstos; los patrones que identifican los mensajes; su eventual sistematicidad o vinculación entre ellos, a efecto de determinar, en los asuntos de su conocimiento y caso a caso, si promocionan al partido, a sus candidatos o comunican su

ideología, valores o programas que le permitan concluir, por un lado, que se ajustan a los parámetros constitucionales y legales, o por otro, que puedan constituir un posicionamiento preponderante o injustificado de quien o quienes aparezcan en su difusión, derivado de la probable existencia de alguna intencionalidad o direccionalidad conjuntamente y por ende, contravenga la finalidad de la prerrogativa de acceso a radio y televisión de los partidos políticos al actualizar un uso indebido de las pautas analizadas.

De ese modo, teniendo en consideración que ha sido criterio de la Sala Superior que, por sí mismo, el empleo de la imagen de un dirigente en los promocionales de radio y televisión no constituye violación a la normatividad al no existir prohibición para que los partidos empleen en su propaganda partidista la imagen de alguno de sus integrantes como parte del derecho que tienen a definir sus propias estrategias de comunicación política, en la sentencia se estimó que ante las denuncias por fraude a la ley o abuso del derecho por la presunta sobreexposición resultaba menester que la autoridad emitiera lineamientos que en el ámbito interno le permitieran advertir si se actualizaba tal supuesto, definir si existía una probable contravención a la normatividad y ejercer sus atribuciones para vigilar y corregir conductas que pudiesen vulnerar la normatividad, esto último, en función de las particularidades de cada caso.

Así, de la revisión de los lineamientos controvertidos, la Sala Superior no advierte que la responsable haya elaborado criterios de índole orgánico tendentes a determinar los elementos o mecanismos que le permitan apreciar la probable existencia de una sobreexposición de personajes que aparecen en los mensajes de radio y televisión por ella pautados, como se precisó en las ejecutorias SUP-REP-575/2015 y SUP-REP-198/2016 y los cuales se han detallado en párrafos precedentes.

Lo anterior, porque del examen del acuerdo reclamado se aprecia que la autoridad electoral administrativa nacional en los lineamientos regula que los promocionales de radio y televisión deben tener ciertos contenidos y características específicas que impiden confundirlos con otras fuerzas políticas, identificar la clase de propaganda, así como el tipo de mensaje que puedan emitir, regular la aparición o participación de dirigentes o voceros partidistas, que tengan la intención de ocupar un cargo de elección popular, cuestiones que exceden los mandado por la Sala Superior, toda vez que no se le ordenó regular tales aspectos.

Sin que pase desapercibido, que en el propio lineamiento se especifique que, ante la existencia de una denuncia o solicitud de medidas cautelares, se analizará de manera integral el contenido del promocional; toda vez que no especificó los elementos para establecer cómo llevar a cabo tal análisis, cuando fue precisamente lo que debió haber regulado, esto es, fijar criterios que coadyuvaran al estudio de la temática sobre la exposición a través del uso de las pautas de los partidos políticos en radio y televisión, en los casos concretos para estar en condiciones de detectar y resolver sobre la probable existencia de un abuso de derecho o fraude a la ley, con motivo de una sobreexposición indebida.

Tampoco se denota en los propios lineamientos objeto de impugnación, que en los casos sometidos a su conocimiento en los procedimientos administrativos atinentes, la autoridad haya previsto que analizaría el conjunto de promocionales difundidos en la pauta de los partidos políticos en un periodo específico; de cómo realizaría el examen integral del contenido del promocional, igualmente se dejan de precisar los elementos o directrices que deben considerarse para estudiar el contexto en el que se difunde el promocional; se omite señalar que se revisara íntegramente el

volumen de impactos generados y la reiteración de su contenido, a efecto de llevar a cabo el análisis del cumplimiento estricto de los objetivos constitucionales que rigen las reglas de acceso de los partidos políticos a las prerrogativas de radio y televisión.

Esto es, se trataba de normar directrices generales y elementos que contribuyan a que la autoridad estuviera en condiciones para establecer y resolver en cada caso concreto, si el uso de la prerrogativa de acceso a radio y televisión a través de los promocionales se ajustaban a los parámetros constitucionales y legales, o sí por el contrario, se advertía la existencia de alguna intencionalidad o direccionalidad que evidenciara un uso indebido ante la denuncia de un presunto posicionamiento preponderante e injustificado de la persona que aparece en él, ya fuese dirigente, militantes o simpatizantes.

Cabe puntualizar, que aun cuando en las sentencias de la Sala Superior se hubiese concedido expresa o implícitamente plenitud de atribuciones a la autoridad responsable, no puede soslayarse que el acto que se emita en cumplimiento de tal determinación deberá respetar ciertos límites.

El límite directo e inmediato de la llamada plenitud de atribución consiste en las directrices y consideraciones contenidas en la sentencia; es decir, el acto que se emita con motivo del cumplimiento deberá ser acorde a lo señalado en la resolución, aun cuando la autoridad goce de un amplio margen de discrecionalidad, deberá satisfacer un parámetro de razonabilidad en torno a los argumentos contenidos en la sentencia, a la naturaleza de lo examinado y decretado en la misma, y a la secuela procesal que le precedió y en cuya lógica se puede conocer el verdadero alcance de lo ordenado.

Lo anterior resulta del modo apuntado, porque si en una sentencia se contienen determinados argumentos o consideraciones, en la que se ordena a una diversa autoridad ejecutar ciertos actos en plenitud de facultades, de cualquier forma, en su cumplimiento, el acto que se emita deberá guardar armonía con las consideraciones del fallo que se acata.

No ajustarse a lo ordenado en una ejecutoria, esto es, emitirse un acto en plenitud de atribuciones sin conexión lógica con la secuela procesal y la sentencia que debe cumplimentar, implicaría desconocer los alcances de la propia determinación e incluso podría ser contraria a las razones que motivaron la protección constitucional⁵.

En este sentido, el Instituto Nacional Electoral debió tener en cuenta las consideraciones de las sentencias y directrices ahí contenidas para emitir los lineamientos reclamados; ello, porque las resoluciones pronunciadas en los expedientes SUP-REP-575/2015 y SUP-REP-198/2016 constituyen las premisas que justifican, precisan o determinan el alcance y sentido de sus efectos, acotando la discrecionalidad de la autoridad en lo tocante a su plenitud de atribuciones.

Como se observa, lo determinado en las ejecutorias precitadas de la Sala Superior, fue específico, para que la autoridad administrativa electoral nacional regulara criterios a los que se debía ajustar la Comisión de Quejas y Denuncias y demás órganos del propio Instituto Nacional Electoral en relación con el uso debido de las pautas de los partidos políticos en radio y televisión; esto es,

⁵ Véase en términos similares la tesis 1a. CX/2015 (10a.). Publicada en *la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 16, marzo de 2015, tomo II, página 1115, de rubro "**SENTENCIAS DE AMPARO. PARÁMETROS QUE DEBERÁN SATISFACER LAS AUTORIDADES RESPONSABLES PARA SU CUMPLIMIENTO A PESAR DE QUE SE LES HAYA CONCEDIDO PLENITUD DE JURISDICCIÓN**".

lineamientos que tendrían como propósito, establecer directrices tendentes a prevenir, investigar y, en su caso, corregir fraudes a la ley o a la Constitución, o posibles abusos al derecho de los partidos, sus dirigentes o voceros, de acuerdo con los principios y fines que rigen el modelo de comunicación política, sin apartarse de él, y no obstante ello, reguló aspectos diferentes que no le fueron mandataos.

Conforme a lo expuesto, se estima que el Instituto Nacional Electoral no cumple en su integridad lo instruido por la Sala Superior, toda vez que en los lineamientos que se revisan, lejos de desarrollar, complementar y/o pormenorizar las temáticas expuestas, lleva a cabo una reiteración de los supuestos establecidos en la ley, así como de algunos conceptos señalados en las ejecutorias referidas, además de excederse en lo dispuesto en dichas sentencias cuando regula prohibiciones y derechos fundamentales, sin que ello fuera ordenado.

Resta señalar, en el fondo, que en lo tocante, a si en los lineamientos impugnados hay afectación o no a la libertad de expresión e información, así como a la libertad de los partidos políticos para diseñar y definir sus estrategias de comunicación política, incluyendo la presencia de alguno de sus miembros, tal pronunciamiento se tendrá que emitir en el momento en que se planté a la Sala Superior algún asunto sobre dicha temática.

Ello, porque será objeto de análisis determinar, en su caso, si existe vulneración a los principios de jerarquía constitucional y reserva de ley.

Al resultar **fundado** el agravio formulado por los partidos políticos recurrentes, lo conducente es **revocar** el acuerdo reclamado.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO. Se **acumulan** los expedientes SUP-RAP-359/2017 y SUP-RAP-360/2017 al diverso SUP-RAP-268/2017. En consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutive de la sentencia a los autos de los medios de impugnación acumulados.

SEGUNDO. Se **revoca** el acuerdo **INE/CG337/2017**, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral “... *POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS QUE REGULAN LOS CRITERIOS RESPECTO DE LA APARICIÓN DE DIRIGENTES Y VOCEROS PARTIDISTAS EN TIEMPOS DE RADIO Y TELEVISIÓN, EN ACATAMIENTO A LO ORDENADO POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, AL RESOLVER LOS EXPEDIENTES SUP-REP-575/2015 Y SUP-REP-198/2016.*”, por los motivos y en los términos expuestos en esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE en términos de Ley.

Devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente, como asunto total y definitivamente.

Así, lo resolvieron por **unanimidad de votos**, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con ausencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO