

**RECURSOS DE APELACIÓN Y
JUICIO PARA LA PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL
CIUDADANO**

EXPEDIENTES: SUP-RAP-
29/2018 Y ACUMULADOS

PROMOVENTES: CÁMARA DE
LA INDUSTRIA DE RADIO Y
TELEVISIÓN, PARTIDO
REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL, JOSÉ
ANTONIO MEADE KURIBREÑA Y
TELEVISIÓN AZTECA, S.A. DE
C.V.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN

SECRETARIOS: RODOLFO
ARCE CORRAL, AUGUSTO
ARTURO COLÍN AGUADO,
JAVIER ORTIZ FLORES Y
MAURICIO I. DEL TORO HUERTA

COLABORÓ: BRUNO A.
ACEVEDO NUEVO

Ciudad de México, a nueve de marzo de dos mil dieciocho

Sentencia que **revoca** en lo que fue materia de impugnación el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral en respuesta a las consultas realizadas por MORENA y el Partido del Trabajo, relacionadas con el periodo intercampañas”, identificado con clave INE/CG112/2018, porque el Consejo

General del Instituto Nacional Electoral no debió emitir “una opinión derivada de un ejercicio de reflexión e interpretación” cuando el propio Instituto se consideró “impedido para emitir lineamientos” bajo el supuesto de que la normatividad electoral no establece previsiones sobre la participación de los candidatos electos en los medios de comunicación en el marco de posibles debates, entrevistas y mesas redondas.

CONTENIDO

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES.....	3
2. COMPETENCIA	5
3. ACUMULACIÓN.....	5
4. ESTUDIO DE PROCEDENCIA	6
5. ESTUDIO DE FONDO	10
5.1. Planteamiento del caso.....	10
5.1.1. Acuerdo impugnado.....	11
5.1.2. Síntesis de agravios.....	12
5.1.3. Metodología de estudio.....	17
5.2. La opinión no supone la emisión de lineamientos generales y vinculantes	19
5.3. El Consejo General del INE no aplicó el artículo 304, numeral 1, del Reglamento de Elecciones	22
5.4. El INE no debió emitir una opinión acerca de la realización de debates en la etapa de intercampañas	25
5.5. Discriminación de los medios de comunicación concesionados respecto de eventos académicos o similares.....	35
6. EFECTOS	36
7. RESOLUTIVOS	37

GLOSARIO

Acuerdo impugnado:	Acuerdo INE/CG112/2018
Candidato(s) Electro(s):	Precandidatos designados por un partido o coalición para contender por un puesto de elección popular pero sin contar con registro ante las autoridades administrativas electorales.
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CIRT:	Cámara de la Industria de Radio y Televisión
INE:	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE:	Ley General de Procedimientos e Instituciones Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
PT:	Partido del Trabajo

1. ANTECEDENTES

1.1. Consulta presentada por MORENA. El quince de febrero de este año, MORENA presentó una consulta al Consejo General del INE donde solicitó que ese órgano estableciera lineamientos para regular el periodo intercampañas; en su defecto, solicitó que respondiera diversos cuestionamientos de manera orientadora. La pregunta número dos de la consulta realizada por MORENA fue la siguiente:

“2. ¿Cuál es el límite de la participación que los candidatos electos por los partidos políticos o coaliciones pueden tener en los medios de comunicación como radio, televisión y redes sociales, en el marco de posibles debates, entrevistas, mesas redondas (sic)?”

1.2. Consulta presentada por el PT. Al día siguiente, el PT presentó una consulta dirigida al Consejo General del INE en la que solicitó que se emitiera un criterio de interpretación detallado sobre los actos y conductas que podían desplegar los partidos políticos y sus aspirantes a candidatos en el periodo de intercampañas. Entre otras cosas, el PT consultó al INE sobre el tipo de propaganda que podía difundirse en radio, televisión y prensa escrita, así como si estaba permitido que los candidatos aparecieran en ella.

1.3. Acuerdo INE/CG112/2018 (acto impugnado). El diecinueve de febrero siguiente, el Consejo General del INE dio respuesta a las consultas planteadas por MORENA y el PT.

Entre otras cosas, la autoridad responsable respondió que no contaba con facultades para emitir lineamientos generales y reglamentar, desarrollar o fijar criterios sobre normas que no se encontraran expresamente en la ley, tal como sucede en el caso de normas constitucionales que le corresponde reglamentar al legislador.

Sin embargo, consideró procedente emitir una opinión “derivada del ejercicio de reflexión e interpretación” de la normativa aplicable, sobre los planteamientos hechos por los partidos políticos, con el propósito de dar certeza a los actores políticos sobre los actos o actividades que pueden realizar en la etapa de intercampañas.

1.4. Medios de impugnación federales. El veintitrés de febrero siguiente, la CIRT presentó un recurso de apelación en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior en contra del acuerdo descrito en el numeral inmediato anterior. Por su parte, el veinticuatro de febrero, tanto el PRI como José Antonio Meade Kuribreña presentaron, de manera respectiva, un recurso de apelación y un juicio ciudadano federal en contra de la mencionada determinación. Finalmente, el veintiséis de febrero Televisión Azteca S.A. de C.V., también impugnó el Acuerdo del Consejo General del INE mediante un recurso de apelación.

1.5 Trámite. El veintitrés de febrero, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-RAP-29/2018 y lo turnó a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez

Mondragón. El veintiocho de febrero siguiente, se integraron los expedientes SUP-RAP-31/2018 y SUP-JDC-87/2018 y, a su vez, se turnaron al mencionado Magistrado instructor. Por su parte, el dos de marzo de dos mil dieciocho, se integró el expediente SUP-RAP-33/2018 y se turnó también al Magistrado instructor.

Los días veintiocho de febrero y nueve de marzo, se acordaron, respectivamente, la radicación, admisión y cierre de instrucción de los medios de impugnación que se resuelven mediante la presente ejecutoria.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el recurso de apelación citado al rubro, porque se controvierte un acuerdo del Consejo General del INE en el que se emite una opinión interpretativa de diversas normas electorales.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución General; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 4, 40, apartado 1, inciso b), 42 y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

3. ACUMULACIÓN

Del análisis de los escritos de demanda se aprecia que todos los promoventes controvierten el Acuerdo impugnado. De esta manera, se considera que existe conexidad en la causa debido a la coincidencia en el acto impugnado y en la autoridad responsable.

En consecuencia, con el fin de garantizar la economía procesal y de evitar la emisión de sentencias contradictorias, **procede**

acumular los expedientes SUP-RAP-33/2018, SUP-RAP-31/2018 y SUP-JDC-87/2018 al diverso SUP-RAP-29/2018, debido a que éste fue el primero que se registró en el índice de esta Sala Superior. Además, se debe agregar una copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia a los autos de los expedientes acumulados.

Esta determinación se adopta con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

Los medios de impugnación cumplen con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, 8, 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, 40, párrafo 1, inciso b), 42, 79 y 80 de la Ley de Medios, tal como se razona a continuación.

4.1. Forma. Los medios de impugnación cumplan con los requisitos de forma, debido a que se presentaron por escrito ante esta Sala Superior, o bien, ante la oficialía de partes del INE, cuyo Consejo General es identificado como la autoridad responsable. Asimismo, se identifican a los promoventes y constan su nombre y firma o, en su caso, los de la persona que presentó el recurso en su representación. También se exponen los hechos que motivan el recurso, se precisa la determinación controvertida y se desarrollan los argumentos mediante los que se pretende justificar su invalidez.

4.2. Oportunidad. Los medios de impugnación se presentaron dentro del plazo de cuatro días que se establece en la Ley de Medios. El Acuerdo INE/CG112/2018 fue aprobado en la sesión

extraordinaria de diecinueve de febrero y se ordenó su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En relación con el PRI, se tiene que el plazo para impugnar corrió a partir de la notificación del engrose del Acuerdo impugnado¹, la cual tuvo lugar el veinte de febrero, tal como se manifiesta en el escrito de demanda, lo cual no es controvertido por la autoridad responsable en su informe circunstanciado. Entonces, partiendo de que la demanda se presentó el veinticuatro de febrero, se estima satisfecha esta exigencia.

Por lo que hace a la CIRT, a José Antonio Meade Kuribreña² y a Televisión Azteca S.A. de C.V., se considera como fecha de conocimiento del Acuerdo impugnado la de la presentación de los escritos de demanda³, debido a que aquel no ha sido publicado a través del Diario Oficial de la Federación. En consecuencia, también se tiene por cumplido este requisito procedimental en relación con dichos medios de impugnación.

4.3. Legitimación. Esta Sala Superior ha sostenido que la CIRT está legitimada para controvertir actos o resoluciones del INE relativas al ejercicio de sus atribuciones en materia de radio y

¹ Se entiende que a partir de ese momento es cuando el partido político tuvo todos los elementos necesarios para preparar su medio de defensa, en atención a que el Acuerdo impugnado se emitió a través de un engrose. Sirve de apoyo la jurisprudencia 19/2001, de rubro "**NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ**". Disponible en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 23 y 24.

² Considerando lo razonado en la jurisprudencia 20/2001, de rubro "**NOTIFICACIÓN. LA EFECTUADA AL REPRESENTANTE DE UN PARTIDO POLÍTICO ANTE UN ÓRGANO ELECTORAL, NO SURTE EFECTOS RESPECTO DE LOS CANDIDATOS POSTULADOS POR EL PROPIO PARTIDO**". Disponible en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, página 24.

³ Con apoyo en la jurisprudencia 8/2001, de rubro "**CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO**". Disponible en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 11 y 12.

televisión⁴, aun cuando su legitimación no está expresamente reconocida en la Ley de Medios.

Lo anterior, considerando que la CIRT está integrada por concesionarios de frecuencias de radio y televisión, y tiene por objeto defender los derechos de sus agremiados y, por ello, está legitimada para presentar el recurso de apelación que se resuelve.

Tal criterio se expresa en la jurisprudencia 18/2013, que lleva por rubro: **“CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE RADIO Y TELEVISIÓN. ESTÁ LEGITIMADA PARA INTERPONER RECURSO DE APELACIÓN, CONTRA ACTOS QUE CONSIDERE CONTRARIOS A LOS INTERESES DE SUS AGREMIADOS”**⁵.

Por otra parte, el PRI está legitimado por tener el carácter de un partido político nacional, mientras que el ciudadano acude, por sí mismo, en defensa de sus derechos.

Finalmente, por cuanto hace a Televisión Azteca S.A. de C.V., debe decirse que la Ley de Medios no contemplan a las personas físicas o morales, concesionarias o permisionarias de alguna frecuencia de radio y televisión, dentro del catálogo de sujetos legitimados para interponer el recurso de apelación.

Sin embargo, la interpretación sistemática y funcional de los artículos 17, 41, párrafo segundo, base III, apartados A y B, y 99 párrafos primero y cuarto, fracciones III y IX, de la Constitución General, en relación con lo prescrito por los artículos 40, 41, 42, 43, 43 Bis y 45 de la Ley de Medios, dirigida a garantizar la plena

⁴ Este criterio ha sido sustentado por esta Sala Superior en los expedientes SUP-RAP-751/2015, SUP-RAP-744/2015, SUP-RAP-174/2015 y acumulado, SUP-RAP-111/2015 y sus acumulados SUP-RAP-3/2015

⁵ Jurisprudencia publicada en la Gaceta Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, número 13 2013, págs. 19 y 20.

vigencia de la garantía constitucional de acceso a la justicia pronta, expedita, completa e imparcial, permite considerar que las personas físicas y morales, concesionarias de alguna frecuencia de radio o televisión, tienen legitimación para promover el recurso de apelación, para controvertir actos o resoluciones de alguno de los órganos del INE, en ejercicio de facultades en materia de radio y televisión para efectos electorales.

En razón de lo anterior, si la apelante es concesionaria de frecuencias de televisión, es innegable que está legitimada para interponer el presente recurso de apelación para impugnar el acto que atribuye al Consejo General, consistente en un acuerdo que regula la actuación de los partidos políticos, los medios de comunicación y otros sujetos, durante el periodo denominado intercampaña.

4.4. Personería. La CIRT comparece por conducto de su apoderado legal, Miguel Orozco Gómez, cuya personería queda acreditada en la escritura pública que obra en el expediente⁶.

Asimismo, el PRI acude a través de su representante propietaria ante el Consejo General del INE, tal como lo reconoce la propia autoridad en su informe circunstanciado.

Por lo que hace a Televisión Azteca S.A. de C.V., comparece por conducto de su apoderado legal, Félix Vidal Mena Tamayo, cuya personería queda acreditada en la escritura pública que también obra en el expediente⁷.

⁶ Escritura pública número 47,306 otorgada ante la fe de Maximino García Cueto, Notario Público número catorce de la Ciudad de México.

⁷ Escritura pública número 96,976 otorgada ante la fe de José Eugenio Castañeda Escobedo, Notario Público número doscientos once de la Ciudad de México.

Por lo tanto, este requisito se encuentra satisfecho en términos de lo dispuesto en los artículos 13, párrafo 1, inciso c) y 17, párrafo 4, inciso d) de la Ley de Medios.

4.5. Definitividad. El acuerdo impugnado es definitivo y firme porque la legislación adjetiva electoral aplicable no existe otro recurso que se deba agotar antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional.

4.6. Interés jurídico. El interés jurídico de la CIRT y Televisión Azteca, S.A. de C.V., se encuentra acreditado, porque los apelantes impugnan un acuerdo del Consejo General del INE que impacta la esfera jurídica de los concesionarios de radio y televisión. Entre otras razones, porque la autoridad responsable ofrece una interpretación sobre las normas que les son aplicables a los concesionarios en materia de difusión y transmisión en radio y televisión de debates entre precandidatos electos y aspirantes a candidatos.

También se encuentra acreditada esta exigencia en relación con el PRI y con José Antonio Meade Kuribreña, debido a que actores políticos dentro del proceso electoral federal que se encuentra en curso y alegan que el Acuerdo impugnado genera una situación de incertidumbre en su perjuicio.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. Planteamiento del caso

Para estar en aptitud de establecer el problema jurídico en ese asunto, es necesario describir los criterios impugnados del acuerdo y los motivos de agravio de los inconformes.

5.1.1. Acuerdo impugnado

Para los efectos de este recurso de apelación, solamente se estudiará la parte del Acuerdo impugnado en la que se responde la consulta de MORENA sobre **“¿Cuál es el límite de la participación que los candidatos electos por los partidos políticos o coaliciones pueden tener en los medios de comunicación como radio, televisión y redes sociales, en el marco de posibles debates, entrevistas, mesas redondas?”**.

En síntesis, en el Acuerdo impugnado el Consejo General del INE reconoce estar impedido como autoridad para emitir los lineamientos generales que solicitaron los partidos políticos, porque **carece de facultades para reglamentar, desarrollar o fijar criterios sobre normas que no se encuentran expresamente en la ley, relacionadas con el límite de la participación que los candidatos electos por los partidos políticos o coaliciones pueden tener en los medios de comunicación como radio, televisión y redes sociales, en el marco de posibles debates, entrevistas o mesas redondas.** En ese sentido, admite que no podía reglamentar el periodo de intercampañas porque estaría invadiendo la esfera de competencias del legislador.

Además, otra premisa base de su motivación es que, de realizarse una conducta contraria a la legislación, “sería analizada en el procedimiento administrativo correspondiente, atendiendo a las particularidades del caso concreto”.

Sin embargo, estimó procedente emitir una opinión a partir de un “ejercicio de reflexión e interpretación” sobre los planteamientos hechos por los partidos políticos, con el propósito de dar certeza a los actores políticos sobre los actos o actividades que pueden realizar en la etapa de intercampañas.

Por ello, el Consejo General del INE contestó el cuestionamiento de MORENA⁸ y realizó las consideraciones que se sintetizan a continuación:

- a. La normatividad electoral no establece ninguna previsión al respecto.
- b. En entrevistas, los precandidatos electos pueden posicionarse sobre temas de interés público; aunque, no pueden realizar llamados expresos o inequívocos al voto a favor de ellos o en contra de otra fuerza política o candidatura ni pueden realizar afirmaciones o acciones encaminados a obtener seguidores o presentar su Plataforma Electoral.
- c. No pueden participar en mesas redondas o de análisis donde haya más de un candidato.
- d. No pueden organizarse debates en periodos de intercampañas, dado que estos solamente pueden ocurrir en periodo de campaña entre candidatos.
- e. Los partidos políticos solamente pueden difundir mensajes genéricos en el periodo intercampañas.

5.1.2. Síntesis de agravios

En el recurso de apelación presentado en esta Sala Superior la parte actora expone los siguientes agravios:

- **CIRT**

⁸ “2. ¿Cuál es el límite de la participación que los candidatos electos por los partidos políticos o coaliciones pueden tener en los medios de comunicación como radio, televisión y redes sociales, en el marco de posibles debates, entrevistas, mesas redondas (sic)?”

a. Derecho a la libertad de expresión en su dimensión individual y colectiva

De acuerdo a lo expresado por la CIRT, el acuerdo impugnado impone límites a la libertad de expresión y al derecho a la información que contravienen lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Constitución, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en la legislación ordinaria.

El acuerdo impugnado limita el trabajo periodístico de los comunicadores y periodistas que laboran en las empresas agremiadas de la CIRT. Ello inhibe el desarrollo de la prensa libre y, como consecuencia, afecta negativamente el libre debate de ideas que debe nutrir a la opinión pública en el marco de un proceso electoral, donde es deseable que la ciudadanía esté expuesta a la mayor cantidad de información sobre las opciones electorales.

En ese sentido, el Consejo General del INE no debe exigir un formato específico para el diseño de los programas que se realizan en radio y televisión, ni tampoco debe prohibir el desarrollo de debates, mesas de opinión o entrevistas, porque éstos están orientados a nutrir la opinión pública.

Por último, la CIRT señala que el Acuerdo impugnado genera que los medios, los periodistas y los propios actores políticos se autocensuren limitando sus expresiones o simplemente dejando de presentar entrevistas o programas de opinión, que pueden ser de interés público por temor a que se estime que esas expresiones sean consideradas como actos proselitistas.

b. Exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria del INE

La recurrente señala que el INE excede sus facultades reglamentarias, al establecer reglas para la organización y desarrollo de mesas de debates y de análisis u opinión en las que participen candidatos y sean transmitidos por radio y televisión.

De acuerdo con la CIRT, el Consejo General del INE no solamente emite una opinión sobre lo consultado por MORENA. Por el contrario, establece una serie de lineamientos donde materialmente prohíbe las siguientes conductas:

- Realizar afirmaciones o acciones encaminadas a obtener seguidores para su causa.
- Participar en mesas redondas o de análisis en donde participe más de un candidato.
- Realizar debates.

Al respecto, la CIRT señala que esas conductas no están prohibidas en la Constitución General o por las leyes en la materia. Por el contrario, la única conducta que está expresamente prohibida para sus permisionarios o concesionarios es la adquisición o compraventa de espacios en radio y televisión para influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.

Por lo tanto, el Consejo General del INE excede su facultad reglamentaria y se vulnera el principio de subordinación jerárquica, puesto que la autoridad responsable no desarrolla ningún precepto legal, sino que crea nuevas conductas prohibidas que no están previstas en ninguna ley.

Al respecto, la CIRT señala que la publicación del Acuerdo en el DOF y el contenido del acuerdo hacen que se trate de normas de carácter general, abstractas e impersonales que tiene efectos

generales por lo que la consulta deja de tener el carácter de una opinión y reúne las características de una ley.

Se establecen reglas adicionales para las entrevistas, se restringen la organización y desarrollo de debates y mesas de análisis u opinión, rebasando las hipótesis previstas por el legislador.

El INE extralimitó su facultad reglamentaria pues estableció prohibiciones que no están previstas en ley.

Se vulneró el principio de subordinación jerárquica pues la prohibición del INE no está justificada ni desarrollada en ninguna Ley.

El Acuerdo es profundamente discriminatorio respecto de los medios de comunicación concesionados porque la prohibición de realizar debates no se encuentra respecto de lo permisible en eventos académicos.

- **PRI y José Antonio Meade Kuribreña**

Tanto el PRI como José Antonio Meade Kuribreña presentan los siguientes argumentos en contra del Acuerdo impugnado:

- El Consejo General del INE no tiene facultades para emitir las afirmaciones objeto de controversia, pues constituyen normas generales de carácter vinculante.
 - Las respuestas a la pregunta 2 tienen un carácter normativo y que constituyen restricciones no previstas en la legislación ni en la jurisprudencia de este Tribunal Electoral.
 - Las consideraciones tienen carácter general debido a que: i) se emitieron por el Consejo General del INE, que es el órgano terminal en sede administrativa y es el competente para instruir procedimientos

sancionadores por irregularidades relacionadas con la radio y televisión; y ii) Vinculó a los partidos políticos, candidatas y candidatos, así como a las autoridades electorales administrativas de todo el país.

- La opinión de la autoridad electoral, a pesar de la falta de atribuciones, generó una situación de incertidumbre que justifica la emisión de una sentencia interpretativa, de modo que se propicie certeza sobre la cuestión objeto de las consultas.
 - La revocación de la opinión sería insuficiente para lograr una reparación integral de la situación, porque finalmente subsistiría la opinión en torno a la interpretación sobre la permisibilidad de los debates en la etapa de intercampana. A través del Acuerdo impugnado se fijó la posición que asumirá esa autoridad electoral frente a un caso concreto, es decir, un criterio de inminente aplicación.
- La medida racional e idónea para alcanzar una reparación integral es la emisión de una sentencia interpretativa, que defina de modo terminal si la posición asumida por el Consejo General del INE es inconstitucional, considerando el deber de toda autoridad de prevenir las violaciones de derechos humanos.
- Los debates sí están permitidos de conformidad con la normativa aplicable.
 - Ante la falta de regulación sobre la cuestión objeto de la opinión, se debió adoptar –con base en el principio pro persona– el criterio que más beneficiara el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión e información, a saber, que los debates sí se encuentran permitidos durante la etapa de intercampana.

- Con la prohibición se afectarían de manera grave los derechos a la libertad de expresión e información y, en contraste, no se observa un beneficio tangible para el principio de equidad, pues no habría afectación pues en los debates participarían todas las candidatas y candidatos.

De lo expuesto se observa que la pretensión del PRI y de José Antonio Meade Kuribreña es que se modifique la opinión del Consejo General del INE, a través de una sentencia interpretativa en la que se determine si la realización de debates durante la etapa de intercampañas está permitida o no.

- **Televisión Azteca S.A. de C.V.**

La concesionaria hace valer agravios muy similares a los manifestados por la CIRT, el PRI y José Antonio Meade Kuribreña, relacionados con: 1) exceso de la facultad reglamentaria del INE, y 2) afectación a los derechos a libertad de información, ejercicio periodístico y expresión.

Adicionalmente, Televisión Azteca S.A. de C.V. manifiesta como agravio que el artículo 304, numeral 1 del Reglamento de Elecciones del INE impone una restricción a la libertad de expresión que no está prevista en Ley⁹.

5.1.3. Metodología de estudio

Como puede advertirse, para resolver el problema jurídico a resolver en este asunto es necesario determinar, en primer lugar, si el Consejo General del INE emitió lineamientos generales y,

⁹ **Artículo 304.** 1. Para los efectos del presente Reglamento, por **debate se entiende aquellos actos públicos que únicamente se pueden realizar en el período de campaña**, en los que participan candidatos a un mismo cargo de elección popular con el objeto de exponer y confrontar entre sí sus propuestas, planteamientos y plataformas electorales, a fin de difundirlos como parte de un ejercicio democrático, bajo un formato previamente establecido y con observancia de los principios de equidad y trato igualitario.

de ser ese el caso, si lo hizo con atribuciones para ejercer la facultad reglamentaria respecto del cuestionamiento formulado por MORENA.

Ahora bien, si se considera que el Acuerdo impugnado constituye una mera opinión del Consejo General, se analizará si el órgano de dirección estaba impedido para emitir una opinión derivado de un ejercicio de “reflexión e interpretación”, por no estar previsto en la legislación.

Asimismo, se deberá estudiar si la opinión del Consejo General del INE puede provocar algún efecto en los sujetos regulados, que resulte en un perjuicio real y directo para el ejercicio de sus derechos.

Adicionalmente, se estudiará si el artículo 304, numeral 1 del Reglamento de Elecciones del INE debe ser inaplicado por prever una restricción a la libertad de expresión sin que ésta se encuentre previamente en la Ley.

5.1.4. Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera que aun cuando la opinión del Consejo General del INE no establece lineamientos generales y obligatorios, sí podría generar efectos en el ejercicio de los derechos de libertad de expresión e información que no se justificaban, considerando que la misma versó sobre supuestos normativos que el Consejo General del INE consideró no están dentro de sus atribuciones reglamentarias ni de aplicación para la resolución de un caso concreto, a través de un procedimiento especial sancionador o de un acto formal y materialmente administrativo a través del cual puedan para prohibir a los

candidatos electos participar en debates, mesas redondas o de análisis¹⁰.

5.2. La opinión no supone la emisión de lineamientos generales y vinculantes

Las partes actoras alegan que la opinión del Consejo General del INE se traduce en una vulneración del principio de legalidad, debido a que se excedió en el despliegue de su facultad reglamentaria al imponer límites a la libertad de expresión y al derecho a la información que van más allá de lo previsto en la Constitución General y en la legislación. En concreto, reclaman que se hubiesen establecido reglas adicionales para las entrevistas, restringiendo la organización y el desarrollo de debates y mesas de análisis o de opinión.

Esta Sala Superior considera que el argumento es **ineficaz**, debido a que la emisión de la opinión no se motiva y fundamenta en un ejercicio de la facultad reglamentaria de la autoridad electoral. Se estima que no es factible estudiar los agravios dirigidos a cuestionar la validez del ejercicio de una potestad o atribución de una autoridad si el acto o determinación que se reclama no se dictó con base en aquélla, y, por el contrario, la

¹⁰ En el acuerdo impugnado el propio Consejo General del INE señaló que, “de realizarse alguna conducta que se estime contraria a las normas legales, **sería sujeta del análisis en el procedimiento administrativo correspondiente, atendiendo a las particularidades del caso concreto**”. En ese sentido, conviene precisar que, a partir de la reforma constitucional y legal de 2014, es la Sala Regional especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el órgano jurisdiccional encargado de resolver los procedimientos especiales sancionadores, en tanto que el INE los instruye. En efecto, de conformidad con el artículo 470 de la LEGIPE, dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

- a) Violan lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución;
- b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o
- c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

propia autoridad responsable consideró estar impedida para emitir lineamientos en ejercicio de su facultad reglamentaria.

Cabe precisar que el análisis de esta cuestión es pertinente, pues permite clarificar la naturaleza jurídica y el alcance de la opinión.

De la valoración del Acuerdo impugnado se advierte que es inviable estudiar el planteamiento en los términos propuestos por los apelantes. Ello debido a que parten de una premisa incorrecta, consistente en que el Consejo General del INE dictó lineamientos o reglas de carácter general y de observancia obligatoria para los partidos políticos, candidatos electos y aspirantes, relacionados con su participación en el marco de posibles debates, entrevistas y mesas redondas en el periodo de intercampañas.

Para esta autoridad jurisdiccional, la respuesta a la interrogante formulada por MORENA únicamente representa una opinión del Consejo General del INE sobre los distintos temas que fueron planteados en la pregunta identificada con el numeral 2.

En el Acuerdo impugnado, la autoridad electoral consideró que estaba impedida para emitir lineamientos generales que fueran más allá de lo expresamente dispuesto en la ley, tomando en cuenta que el periodo de intercampañas prácticamente no fue desarrollado por el legislador. Lo anterior con base en el criterio adoptado por esta Sala Superior en los asuntos SUP-RAP-232/2017 y acumulados y SUP-RAP-607/2017 y acumulados.

No obstante, estimó que era procedente dar una respuesta a los cuestionamientos de MORENA y del PT, así como difundirla entre los demás partidos políticos, con el fin de dar certeza respecto a las actividades que pueden realizarse en la etapa de

intercampañas. Al respecto, clarificó que: **i)** se trataba de una “opinión derivada del ejercicio de reflexión e interpretación” de la normativa aplicable; y **ii)** de realizarse una conducta contraria a la legislación, “sería analizada en el procedimiento administrativo correspondiente, atendiendo a las particularidades del caso concreto”.

De lo expuesto, esta Sala Superior advierte que la propia autoridad electoral consideró que estaba impedida para establecer lineamientos y que la normatividad electoral no establecía previsión al respecto de la participación de los candidatos electos en medios de comunicación como radio, televisión y redes sociales, en el marco de posibles debates, entrevistas y mesas redondas durante el periodo de intercampañas. Por tanto, en el Acuerdo impugnado propiamente no se dictaron lineamientos o reglas con carácter general y vinculante para los partidos políticos, candidatos electos y aspirantes.

En ese sentido, la opinión emitida en el Acuerdo impugnado sólo refleja un “ejercicio de reflexión” del Consejo General del INE respecto a las distintas preguntas que se le hicieron, derivadas de la interpretación que realizó de las disposiciones de la LEGIPE que estimó serían aplicables, apoyándose –a su vez– en la jurisprudencia y precedentes de este Tribunal Electoral¹¹.

De esta manera, si el Acuerdo en la parte impugnada se dictó bajo la premisa de estar impedida para ejercer la facultad

¹¹ Sirve de apoyo a lo razonado la tesis III/2008, de rubro “**CONSULTA PREVISTA EN LA NORMATIVIDAD ELECTORAL. CUANDO LA RESPUESTA CONSTITUYA UNA OPINIÓN, NO ES DETERMINANTE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL**”. Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 2, 2008, páginas 54 y 55.

reglamentaria como autoridad electoral, posición que es coincidente con las demandas de la parte actora, entonces, es inviable estudiar si se materializó un exceso al respecto porque no hay propiamente una controversia sobre si el acuerdo se emitió en ejercicio de tal facultad, pues es claro que no fue así. Lo anterior con independencia de si el Consejo General del INE tenía o no la atribución de opinar sobre la segunda cuestión que le fue planteada por MORENA, lo cual será objeto de análisis más adelante.

5.3. El Consejo General del INE no aplicó el artículo 304, numeral 1, del Reglamento de Elecciones

Televisión Azteca S.A. de C.V. manifiesta como agravio que el artículo 304, numeral 1 del Reglamento de Elecciones del INE impone una restricción a la libertad de expresión que no está prevista en Ley¹² y solicita que sea “revocado” en virtud de su primer acto de aplicación.

Como podrá advertirse, lo que realmente pretende la concesionaria es que dicho numeral sea inaplicado por resultar contrario al ordenamiento constitucional.

En concepto de esta Sala Superior, el motivo de inconformidad es inoperante para revocar, o bien modificar, el Acuerdo Impugnado pues la autoridad responsable no aplicó el numeral impugnado para sustentar su opinión, y, por lo tanto, tampoco realizó una interpretación de éste. Adicionalmente, se considera

¹² **Artículo 304.**

1. Para los efectos del presente Reglamento, por **debate se entiende aquellos actos públicos que únicamente se pueden realizar en el período de campaña**, en los que participan candidatos a un mismo cargo de elección popular con el objeto de exponer y confrontar entre sí sus propuestas, planteamientos y plataformas electorales, a fin de difundirlos como parte de un ejercicio democrático, bajo un formato previamente establecido y con observancia de los principios de equidad y trato igualitario.

que, en todo caso, el precepto reglamentario no resultaba aplicable para dar respuesta a la consulta de MORENA y del PT.

En efecto, a juicio de esta autoridad jurisdiccional, la parte actora solicita la inaplicación de un numeral del artículo 304 del Reglamento de Elecciones, siendo que ese precepto no fue aplicado por el Consejo General para elaborar su opinión. Esto es así, pues para arribar a la conclusión de que durante las intercampañas no era posible la celebración de debates, la autoridad responsable, no aplicó, ni invocó o interpretó el referido precepto reglamentario.

De la lectura del Acuerdo impugnado se advierte que la autoridad responsable en ningún momento aplicó, interpretó o hizo alusión al artículo 304 del Reglamento de Elecciones, por el contrario, señaló que para dar respuesta a la consulta debería de partirse del hecho de que no existe ninguna disposición expresa que aborde el tema de debates en intercampañas.

En ese sentido, resulta inviable que esta autoridad jurisdiccional entre al estudio de constitucionalidad de una norma que no ha sido aplicada ni sirvió de motivación o referencia por la autoridad responsable al momento de elaborar el acto reclamado.

Debe señalarse que los apelantes parten de la falsa premisa de que el numeral 1 del artículo 304 del Reglamento de Elecciones es una prohibición o restricción a los medios de comunicación para la realización de debates durante la intercampaña, cuando lo cierto es que esa fracción reglamentaria solo aplica para los debates que realiza el INE en ejercicio de sus atribuciones legales durante el periodo de campañas.

Lo anterior es así ya que el propio Reglamento de Elecciones en el CAPÍTULO XIX, cuyo título es “Debates”, en el artículo 303, establece que las disposiciones contenidas en dicho Capítulo, **son aplicables para el Instituto**, en la organización de debates entre los candidatos a cargos de elección popular.¹³

De igual forma, el Reglamento de Elecciones dispone que las disposiciones de debates que ahí se establecen **podrán servir de base o criterios orientadores para los Organismos Públicos Locales Electorales** en la organización de debates que realicen entre candidatos que participen en elecciones locales.

Como puede advertirse, las disposiciones del Reglamento de Elecciones contenidas en el artículo 304, en torno a la realización de debates, sólo resultan aplicables y, en su caso orientadoras, para los debates que organizan las autoridades administrativas electorales.

Así, es evidente que el precepto reglamentario impugnado nada refiere respecto de la prohibición de realizar debates en intercampaña por parte de los medios de comunicación, lo que es congruente con el hecho de que el Consejo General del INE no hubiera tomado en cuenta esa disposición para elaborar su opinión.

No pasa desapercibido para esta autoridad jurisdiccional el hecho de que en la sección sexta del capítulo de debates del

¹³ **Artículo 303.**

1. Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo, **son aplicables para el Instituto**, en la organización de debates entre los candidatos a cargos de elección popular.

2. **Dichas disposiciones podrán servir de base o criterios orientadores para los OPL** en la organización de debates que realicen entre candidatos que participen en elecciones locales, siempre y cuando no contravengan lo que, en su caso, se establezca en sus legislaciones estatales.

Reglamento de Elecciones (artículo 314), se desarrollan reglas aplicables a los debates durante campañas no organizados por las autoridades administrativas electorales, es decir, los debates que organicen los medios de comunicación.

Por lo expuesto, es inviable la realización de un análisis de constitucionalidad respecto de una norma que no se aplicó en el caso concreto, ni es aplicable para la materia de la controversia. De esta forma, el agravio de la parte actora resulta ineficaz para revocar la determinación impugnada.

5.4. El INE no debió emitir una opinión acerca de la realización de debates en la etapa de intercampañas

La CIRT y Televisión Azteca S.A. de C.V. sostienen como agravio que la opinión del Consejo General del INE tiene efectos que inhiben el libre ejercicio periodístico de sus representados ya que ante la subjetividad del Consejo General y lo casuístico de sus recomendaciones, los medios de comunicación, los periodistas y los actores políticos se autocensuran limitando sus expresiones o simplemente dejando de presentar entrevistas o programas de opinión por el riesgo de que se estime que son expresiones que puedan ser consideradas como actos proselitistas.

De esta manera, se argumenta que la opinión del INE entorno a la realización de debates y entrevistas en intercampaña, genera incertidumbre entre sus agremiados pues a través de recomendaciones casuísticas, contradictorias entre sí, vagas e imprecisas y que están sujetas a múltiples interpretaciones subjetivas, se inhibe el libre trabajo periodístico de sus

comunicadores, lo que se traduce en la afectación del debate de las ideas en el marco del desarrollo del proceso electoral.

En consideración de esta Sala Superior **le asiste la razón a la CIRT y a Televisión Azteca S.A. de C.V.**, ya que, como se dijo, el INE emitió una opinión respecto de una temática que no se encuentra sujeta a su ámbito reglamentario ni de aplicación, que, en el caso, se traduce en impedir la participación de candidatos electos en debates, entrevistas y mesas de análisis. Ello partiendo de que, aun cuando propiamente no se emitieron lineamientos generales en la materia, la adopción de los criterios podía generar un efecto inhibitorio en relación con ciertas conductas que podrían ser lícitas.

Al respecto, **la facultad consultiva del INE tiene la finalidad de** coadyuvar con los demás integrantes del sistema electoral mexicano en el cumplimiento de la normatividad que rige la materia y que debe ser reglamentada o aplicada por el propio instituto.

En cualquier caso, **tales criterios deben versar sobre cuestiones relacionadas con el ejercicio de sus facultades**, a fin de evitar generar incertidumbre e inseguridad jurídica en los sujetos regulados, respecto de cuestiones que escapan de sus atribuciones reglamentarias conferidas expresamente por la ley¹⁴.

¹⁴ En sentido similar la Sala Superior emitió la tesis XC/2015, de rubro **CONSULTAS. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL TIENE FACULTAD PARA DESAHOGARLAS Y SU RESPUESTA ES SUSCEPTIBLE DE IMPUGNACIÓN**, al señalar que entre las funciones esenciales del Consejo General del INE destaca, lo establecido en el artículo 5, numerales 1 y 2 de la citada ley general, correspondiente a la aplicación e interpretación de la legislación electoral, **en su ámbito de competencia**, y que con base en esa potestad normativa, el Consejo General tiene la facultad de dar respuesta a las consultas que le sean formuladas, con el propósito de esclarecer el sentido del ordenamiento normativo electoral.

En ese sentido, para esta Sala Superior una autoridad administrativa electoral no puede manifestar válidamente su opinión respecto de un cuestionamiento sin ser la autoridad encargada de aplicar las normas involucradas en la consulta a través de sus facultad reglamentaria, de la resolución de procedimientos especiales sancionadores o de actos formal y materialmente administrativos que lo habiliten a aplicar su criterio para limitar la participación de candidatos electos en el marco de posibles debates, entrevistas o mesas redondas. Lo anterior en virtud de que podría generar incertidumbre e inseguridad jurídica en los sujetos regulados, en violación del principio de certeza.

De igual forma, se contravendría el principio de legalidad electoral porque estaría emitiendo opiniones respecto de cuestiones que escapan de sus atribuciones conferidas expresamente por la ley.

Esto es así porque en concepto de esta autoridad jurisdiccional, las autoridades administrativas electorales pueden emitir opiniones únicamente respecto de supuestos normativos que están dentro del ámbito de sus atribuciones, de manera que no en los que aplicarán e interpretarán las normas involucradas, en acuerdos reglamentarios o bien, en razón de un procedimiento especial sancionador o través de actos concretos material y formalmente administrativos estaba habilitado para fijar un criterio para poner las limitaciones cuestionadas.

Lo anterior no incide en el ejercicio de las facultades del INE para dictar medidas cautelares; iniciar de oficio e instruir procedimientos especiales sancionadores, a través de los órganos facultados para ello, ya que estas atribuciones se ejercen a partir de casos concretos donde se analizan conductas

específicas que pudieran actualizar alguno de los supuestos de procedencia del procedimiento especial sancionador, en particular, adquisición en tiempos en radio y televisión para influir en las preferencias electorales, actos anticipados de campaña o precampaña, e imparcialidad en el uso de recursos públicos, a partir de expresiones o conductas específicas a fin de determinar responsabilidades ulteriores.

En el caso concreto, MORENA le consultó al INE cuál es el límite de la participación que los candidatos electos por los partidos políticos o coaliciones pueden tener en la intercampaña con los medios de comunicación como radio, televisión y redes sociales, en el marco de posibles debates, entrevistas y mesas redondas.

Como respuesta, el Consejo General le señaló a MORENA que **no tenía atribuciones para emitir lineamientos generales** acerca del límite de participación los candidatos electos con los medios de comunicación durante la intercampaña, dado que no existía previsión legal al respecto, no obstante, para dar una respuesta, el INE señaló que, **en su opinión, los candidatos podrían:**

- *“Dar entrevistas a los medios de comunicación, para plantear posiciones sobre temas de interés público, aunque, como se ha referido, no podrán realizar ningún tipo de afirmación o de acción encaminada a obtener seguidores para su causa, o a presentar su Plataforma Electoral.*
- *Participar en mesas redondas o de análisis **en donde no participe más de un candidato.***

Es importante señalar que con el objetivo primordial de asegurar la equidad en la contienda, en ambos casos, no se podrá hacer un llamado expreso e inequívoco al voto en favor de ellos o en contra de otra fuerza política o candidatura por cualquier medio de difusión.

*Ahora bien, considerando que **los debates, entendidos conforme a su regulación en la LGIPE, únicamente pueden realizarse en el periodo de campaña**, esto es, en los que participan candidatos a un mismo cargo de elección popular con el objeto de exponer y confrontar entre sí sus propuestas, planteamientos y plataformas electorales, a fin de difundirlos como parte de un ejercicio democrático, bajo un formato previamente establecido y con observancia de los principios de equidad y trato igualitario, **debe concluirse que en periodo de intercampaña no podrían llevarse a cabo esta clase de eventos.***

Como se advierte, en opinión del Consejo General para que un candidato no incurra en alguna irregularidad administrativa durante las intercampañas, **no debe de asistir a mesas redondas o de análisis en donde participe más de un candidato ni debe participar en debates.**

En concepto de esta Sala Superior, la respuesta del Consejo General tenía por objetivo hacer del conocimiento de los actores políticos, las conductas **que, en su opinión**, pueden ser susceptibles de ser calificadas como actos anticipados de campaña, o bien, como adquisición ilegal de tiempos en radio y televisión, durante la intercampaña.

Sin embargo, el INE no advirtió que su opinión podría incidir en el ejercicio de los derechos de los sujetos regulados, **pues al no existir disposición expresa** en la legislación respecto de las actividades que pueden realizar los candidatos electos en interacción con los medios de comunicación durante las intercampañas, emitir una opinión derivada de un “ejercicio de reflexión e interpretación” de la normatividad electoral que no establece previsión al respecto, sobre la base de estar impedida –como autoridad– para emitir lineamientos y advirtiendo que los casos se resolverían en un procedimiento administrativo

sancionador, no abonaba a la certeza y seguridad jurídica de los sujetos a quienes ordenó hacer extensivo el contenido del acuerdo a través de su publicación.

Por el contrario, sí podría incidir en la certeza y seguridad jurídica de los sujetos regulados porque el contenido del acuerdo podría incentivar conductas que con posterioridad podrían ser consideradas como vulneradoras de la normativa electoral por las autoridades competentes para interpretar y resolver casos concretos o, bien podría inhibir la realización de ejercicios periodísticos que, en concepto de tales autoridades competentes sí estén en el marco de la legalidad.

En efecto, el Consejo General realizó recomendaciones considerando que las infracciones que pretende evitar podrían ser objeto de pronunciamiento en un procedimiento especial sancionador por las autoridades competentes a nivel local y federal para pronunciarse y resolver sobre controversias en casos concretos.

En esas condiciones, la respuesta del Consejo General es indebida porque asumiendo no tener atribuciones para emitir criterios en la materia de impugnación para los sujetos regulados, sí podría generar un efecto adverso al que se pretendía, ello porque podría ser el caso en que las opiniones del Consejo General no sean coincidentes con las determinaciones de la autoridad competente, lo que podría generar un efecto perjudicial en los medios de comunicación y actores partidistas ya que podrían generarse falsas expectativas respecto lo que pueden hacer en las intercampañas, o bien, como es el caso, pueden presuponer alguna restricción que a la postre podría no resultar aplicable.

Consecuentemente, la opinión del Consejo General debe ser **revocada** en la parte impugnada, a fin de evitar cualquier efecto interpretativo o regulatorio que se le pudiera atribuir en función de la naturaleza del órgano que la emitió, es decir, la máxima autoridad administrativa en materia electoral.

Ello considerando dos aspectos: el primero, que cuando una autoridad emite una opinión lo puede hacer solamente sobre lo que ejerce facultades específicas en la materia de opinión, porque es razonable suponer que quienes la conocen adopten una conducta consecuente con la misma, a fin de evitar cualquier consecuencia adversa a sus intereses y el segundo aspecto, que la revocación por esta Sala Superior de dicho parecer, en tanto declaración judicial, constituye por sí misma una forma de reparar cualquier posible afectación que aquella haya generado y garantiza la certeza de que el Acuerdo no generó ni generará por sí mismo un efecto normativo.

En esa línea, en relación con el planteamiento del ciudadano y del partido impugnantes en el sentido de que este órgano jurisdiccional federal realice una “reparación constitucional” mediante la emisión de una “sentencia interpretativa”, esta Sala Superior considera que la emisión de esta sentencia en el sentido de revocar el acuerdo en la parte impugnada constituye, por sí misma, una forma de reparación integral, ya que implica dejar insubsistente la opinión sobre la permisibilidad o no de participar en posibles ejercicios de debates, entrevistas y mesas redondas en intercampañas, al emitirse sin fundamento legal alguno, lo que significa reparar la violación constitucional que se haya cometido.

Por tanto, al invalidarse el acuerdo en la parte impugnada, no resulta viable emitir una sentencia interpretativa respecto de

aplicación de normas preexistentes a dicho acuerdo a situaciones que al momento resultan hipotéticas, las cuales, en su caso, serán materia de análisis por las autoridades competentes mediante los procedimientos respectivos.

Adicionalmente, con la emisión de la presente sentencia se evita cualquier posible incertidumbre derivada de la opinión cuestionada respecto de la posible restricción a la libertad de expresión de candidatos electos y medios de comunicación para que la ciudadanía pueda formarse una opinión integral para decidir su voto –como lo exponen el partido y el ciudadano recurrentes– pues, en primer lugar, existen reglas legales claras respecto al momento de los registros de candidatos y por tanto no se afectaría necesariamente sus derechos en esa condición; y en segundo lugar, existen también disposiciones legales respecto de aquellas conductas que constituyen infracciones en materia de propaganda político-electoral; siendo que, como también lo reconocen los recurrentes, la autoridad responsable “está legitimada para llevar una investigación exhaustiva cuando exista un acto real y actual que ponga en duda si se está frente a un acto anticipado de campaña”, de modo que no se existe un estado de incertidumbre que subsista que pudiera afectar el principio de intervención mínima alegado por los recurrentes.

En este sentido, el estado jurídico de cualquier ejercicio informativo en el periodo de intercampaña es el mismo que existía antes de la emisión del Acuerdo impugnado, por lo que los medios de comunicación estarán en posibilidad de ejercer su labor de la forma que estimen pertinente jurídicamente con las únicas limitaciones que las previstas en la legislación y la jurisprudencia para el periodo de intercampañas, para los actos

anticipados de campaña¹⁵ y para la adquisición de tiempos en radio y televisión.

Esto es, durante las intercampañas, los medios de comunicación y candidatos electos pueden realizar y participar en mesas redondas o de análisis, entrevistas y debates y únicamente tienen como límite las disposiciones legales y constitucionales expresamente aplicables durante el periodo de intercampañas, las relativas a actos anticipados de campaña, adquisición de tiempos en radio y televisión para influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, así como los criterios jurisprudenciales que la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁶ y esta Sala Superior han emitido en dichas materias¹⁷.

¹⁵ Al respecto la **LEGIPE en el artículo 3, numeral 1, inciso a)**, define a los **actos anticipados** de campaña como los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;

¹⁶ Como, por ejemplo, lo resuelto por unanimidad de nueve Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014 en el sentido de que en la organización de debates es obligatorio que se convoque fehacientemente a todos los candidatos.

¹⁷ Sobre tales temáticas la Sala Superior ha emitido las siguientes tesis de Jurisprudencia:

Jurisprudencia 4/2018 de rubro y texto:

ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES). Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 245, del Código Electoral del Estado de México, permite concluir que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.

Por ello, al revocarse el acto impugnado, el mero hecho de que la autoridad administrativa haya emitido indebidamente una opinión no implica que se haya generado o se siga generando un estado general de incertidumbre que incida en el proceso electoral, y por el contrario se restaura el orden constitucional y la certeza a causa de los siguientes factores:

- Previamente a la emisión existían reglas y criterios jurisprudenciales relativos a las temáticas de la consulta;
- La revocación del Acuerdo en la parte impugnada implica la restitución del ordenamiento jurídico, en caso de considerarse que se vio afectado;
- La actividad periodística e informativa goza de una protección especial en el ámbito del derecho a la libertad de expresión e información; tiene una posición preferente en el ordenamiento jurídico de una sociedad democrática y solo admite las restricciones que, siendo necesarias y proporcionales, estén previstas en el propio ordenamiento¹⁸; y
- Las controversias que sobre las conductas de los medios de comunicación se susciten con motivo de su actividad

Jurisprudencia 29/2010 de rubro y texto: RADIO Y TELEVISIÓN. LA AUTÉNTICA LABOR DE INFORMACIÓN NO CONTRAVIENE LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR O CONTRATAR TIEMPO. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 6, 7 y 41, base III, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 350, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que la prohibición constitucional de adquirir o contratar tiempo en radio y televisión, en cualquier modalidad, no comprende el utilizado por los medios de comunicación en la auténtica labor de información, puesto que ésta implica el derecho de ser informado, siempre que no se trate de una simulación. El derecho a informar y ser informado comprende, en tiempo de campaña electoral, la difusión de las propuestas de los candidatos. Por tanto, en cada caso se deben analizar las circunstancias particulares para determinar si existe auténtico ejercicio del derecho a informar o simulación que implique un fraude a la ley, por tratarse de propaganda encubierta.

¹⁸ Véase la tesis de rubro “**LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA**”. 10ª época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro IV, enero de 2012, Tomo 3, p. 2914, número de registro 2000106.

durante las intercampanas serán resueltas por las autoridades competentes a través de los procedimientos especiales sancionadores, analizando las circunstancias que concurran en cada caso concreto.

Finalmente, debe apuntarse que se considera innecesario e improcedente citar los precedentes que ha emitido esta Sala Superior en materia de actos anticipados y adquisición de tiempos en radio y televisión pues ello implicaría adelantar consideraciones o criterios que, en su caso, deberán de resolver en asuntos concretos las instancias competentes para ello.

5.5. Discriminación de los medios de comunicación concesionados respecto de eventos académicos o similares.

La CIRT, en su escrito de demanda, plantea como agravio, que el acuerdo impugnado es “profundamente discriminatorio” respecto de los medios de comunicación concesionados, puesto que a éstos se les impide expresamente la organización de debates en medios como la radio y la televisión, según se desprende de la respuesta a la pregunta identificada como número 2, mientras que tal prohibición no se encuentra prevista en lo que atañe a lo permitido en el caso de eventos académicos o similares, según se lee en la respuesta a la pregunta identificada como número 3.

Tales argumentos resultan **inoperantes**, en atención a los siguientes razonamientos.

De conformidad con lo que ha quedado previamente razonado por parte de esta Sala Superior, durante las intercampanas, los

medios de comunicación y precandidatos electos **pueden realizar y participar en mesas redondas o de análisis, entrevistas y debates** y únicamente tienen como límite las disposiciones legales y constitucionales expresamente aplicables durante el periodo de intercampañas, las relativas a actos anticipados de campaña, adquisición de tiempos en radio y televisión para influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, así como los criterios jurisprudenciales que sobre el particular se han dictado por parte de este Tribunal Electoral, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En consecuencia, al estar superadas las limitantes alegadas por la CIRT resulta evidente que, en todo caso, ya no existe la presunta discriminación a la que se refiere la Cámara recurrente, de ahí la **inoperancia** del agravio bajo análisis.

6. EFECTOS

Por las consideraciones expuestas esta Sala Superior decide que lo procedente es revocar el acuerdo impugnado, **en lo que fue objeto de controversia**, esto es, debe revocarse la respuesta que se dio a la pregunta identificada como número dos de la consulta realizada por MORENA, relativa a los límites de participación de los candidatos electos en los medios de comunicación en el marco de posibles debates, entrevistas, y mesas redondas durante la intercampaña. Lo anterior, porque la opinión del INE podría generar un efecto inhibitorio en los sujetos obligados que podría traducirse en un perjuicio en su esfera de derechos.

Lo anterior, en el entendido de que los medios de comunicación, los partidos políticos y los precandidatos electos tienen

garantizado, según corresponda, el ejercicio de su libertad de expresión, su labor periodística e informativa durante la intercampaña sin mayores restricciones que las que se encuentran previstas en ley y las que ha establecido a través de criterios jurisprudenciales aplicables de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de esta Sala Superior.

7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumulan** los expedientes SUP-RAP-31/2018, SUP-RAP-33/2018 y SUP-JDC-87/2018 al diverso SUP-RAP-29/2018 y, en consecuencia, **se ordena** agregar una copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia a los autos de los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se **revoca** el Acuerdo en la parte que fue objeto de impugnación.

NOTIFÍQUESE como corresponda. En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido, y en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida por la responsable.

Así lo resolvieron por **unanimidad** las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con el voto concurrente de los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Mónica Aralí Soto Fregoso y 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

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULAN LOS MAGISTRADOS FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA, MONICA ARALÍ SOTO FREGOSO Y JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ EN LA SENTENCIA DICTADA EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN SUP-RAP-29/2018 Y ACUMULADOS, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Con la debida consideración de nuestros compañeros Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación nos permitimos formular voto concurrente, pues compartimos el sentido de la sentencia, en cuanto a revocar en la parte impugnada el acuerdo controvertido, pero por diversas consideraciones, las cuales se exponen a continuación.

I. Hechos relevantes. Los hechos que dieron origen al acto impugnado son medularmente los siguientes:

1.1. Solicitudes y consultas. El quince y dieciséis de febrero del año en curso, los partidos políticos MORENA y del Trabajo presentaron, por medio de sus representantes, escritos por los que hicieron solicitudes y formularon consultas al Consejo General del Instituto Nacional Electoral relacionadas con las actividades en intercampañas.

MORENA solicitó la emisión de *lineamientos normativos correspondientes al periodo de intercampañas*, al tiempo que formuló diversas preguntas, entre las que se destaca, en lo que al caso interesa: *¿Cuál es límite de la participación de los candidatos electos por los partidos políticos o coaliciones en los*

medios de comunicación como radio, televisión y redes sociales, en el marco de posibles debates, entrevistas y mesas redondas?

Por su parte, el Partido del Trabajo solicitó la *emisión de un criterio de interpretación detallado* respecto de las actividades que pueden desplegar los partidos políticos y *aspirantes a candidatos* durante las intercampañas y planteó diversos cuestionamientos.

1.2. Respuesta a las solicitudes y consultas. El diecinueve de febrero del año que transcurre, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió acuerdo a fin de dar respuesta a las solicitudes y consultas formuladas.

Entre los diversos pronunciamientos que emitió la autoridad responsable, se destacan en el caso, los siguientes:

- ✓ En cuanto a las solicitudes de emisión de lineamientos. Respondió: Que, tomando en consideración las sentencias dictadas por esta Sala Superior, en los recursos SUP-RAP-232/2017 y acumulados, así como SUP-RAP-607/2017 y acumulados, **está impedida para emitir lineamientos más allá de las hipótesis normativas que no se encuentran contempladas expresamente en la ley**, en el entendido que *el periodo de intercampaña prácticamente no fue desarrollado por el legislador en cuanto a la precisión de los actos que pueden o no desplegarse en el mismo.*
- ✓ En respuesta al cuestionamiento concreto en materia de debates y mesas de análisis. Respondió: Que en el periodo de intercampaña *no podrían llevarse a cabo debates y los*

candidatos podrían participar en mesas redondas o de análisis en donde no participe más de un candidato.

1.3. Recursos de apelación. El veintitrés, veinticuatro y veintiséis de febrero, la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión; el Partido Revolucionario Institucional; el candidato electo a la presidencia de la República José Antonio Meade, y Televisión Azteca S.A de C.V., interpusieron recursos de apelación a fin de controvertir el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que dio respuesta a las solicitudes y consultas presentadas por los partidos del Trabajo y MORENA respecto a las actividades que pueden desarrollarse en la intercampaña.

II. Determinación de la controversia.

La **pretensión** de los recurrentes es que se revoque el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

La **causa de pedir** la sustentan, esencialmente, en que la autoridad responsable se excedió en el ejercicio de su facultad reglamentaria y que se vulnera el derecho de libertad de expresión en sus dimensiones individual y social, mediante el establecimiento de restricciones no previstas en la Constitución ni en la ley, ello al prohibir la realización de debates durante el periodo de intercampañas.

Por tanto, la **litis** en los presentes recursos consiste en determinar la constitucionalidad y legalidad del acuerdo impugnado en materia de celebración de debates y mesas de análisis organizados por los medios de comunicación durante las intercampañas.

III. Tesis de la decisión. Si bien es cierto, que es infundado el planteamiento relativo al exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria de la autoridad responsable, en tanto que el acuerdo impugnado no establece lineamientos normativos o reglamentarios, sino que constituye una respuesta, en ejercicio de la facultad consultiva de la autoridad, también lo es, que en dicha respuesta el Instituto Nacional Electoral, emitió un criterio interpretativo restrictivo que no tiene asidero constitucional ni legal, consistente en la prohibición de la celebración de debates, organizados por los medios de comunicación, durante las intercampañas y condicionar la realización de mesas de análisis a la participación de un solo candidato, lo cual vulnera el derecho de libertad de expresión en su doble dimensión, por lo que es procedente la revocación del acuerdo impugnado y la emisión de un pronunciamiento por parte de esta Sala Superior.

IV. Consideraciones que sustentan la decisión.

1. Naturaleza jurídica del acto impugnado. El acuerdo del Instituto Nacional Electoral constituye una respuesta a las consultas formuladas por los partidos políticos MORENA y del Trabajo.

En dicha respuesta, la autoridad responsable expuso que *está impedida para emitir lineamientos más allá de las hipótesis normativas que no se encuentran contempladas expresamente en la ley, en el entendido que el periodo de intercampaña prácticamente no fue desarrollado por el legislador en cuanto a la precisión de los actos que pueden o no desplegarse en el mismo.*

Por tanto, el acto impugnado no tiene una naturaleza normativa, pues no se trata de la expedición de lineamientos o disposiciones reglamentarias, sino que se trató de la respuesta que dio el Instituto Nacional Electoral, **en ejercicio de su facultad consultiva**, a los cuestionamientos de los partidos políticos solicitantes.

En efecto, en términos de los artículos 17 y 41, Base III, apartado A, de la Constitución y 5, 29, 30, 31, 35 y 36 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Nacional Electoral **tiene competencia para desahogar consultas**, al ser la máxima autoridad administrativa electoral encargada, entre otras cuestiones, de organizar y vigilar el normal desarrollo de los procesos electorales.

Máxime que, mediante el ejercicio de esta facultad consultiva, se garantiza el derecho de petición de los solicitantes reconocido en el artículo 8° de nuestra norma fundamental.

Al respecto, resulta aplicable la tesis XC/2015 de esta Sala Superior, de rubro: **CONSULTAS. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL TIENE FACULTAD PARA DESAHOGARLAS Y SU RESPUESTA ES SUSCEPTIBLE DE IMPUGNACIÓN.**

De ahí que, es **infundado** el planteamiento de los recurrentes relativo al exceso en el ejercicio de la **facultad reglamentaria** del Instituto, pues no estamos frente a la expedición de un reglamento, lineamientos o disposiciones de carácter normativo que regulen o complementen disposiciones del legislador, sino

frente a una respuesta a los cuestionamientos que formularon partidos políticos, dada en ejercicio de la **facultad consultiva** que tiene la autoridad administrativa electoral.

Esto, diferencia el presente asunto de lo resuelto por esta Sala Superior en los diversos recursos de apelación SUP-RAP-232/2017 y acumulados, en donde se revocó el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que habían establecido *lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral*.

Pues en los recursos de apelación citados, se determinó, sustancialmente, que la emisión de esos lineamientos traspasó el principio de reserva de ley, pues el Instituto excedió en el ejercicio de su facultad reglamentaria al invadir el ámbito constitucional de competencia del órgano legislativo.

En cambio, en el particular, no estamos frente a la expedición de lineamientos, sino que se trata de una respuesta a los cuestionamientos que formularon partidos políticos, dada en ejercicio de la **facultad consultiva** que tiene la autoridad administrativa electoral.

Sin embargo, la respuesta a la consulta constituye un acto de autoridad que contiene el pronunciamiento de un criterio interpretativo que se hizo extensivo a los partidos políticos, candidatos, medios de comunicación y a los Organismos Públicos Locales Electorales.

Así es, en el acuerdo impugnado la autoridad responsable expuso: “...a fin de dotar de certeza a los actores políticos, sobre

los actos o actividades que pueden realizarse en la etapa de intercampañas, este órgano colegiado estima pertinente hacer extensivo el conocimiento de las respuestas...para los demás partidos políticos nacionales y locales, así como los aspirantes a candidaturas independientes y de los Organismos Públicos Locales Electorales, a efecto de que cuenten con elementos objetivos en relación con lo valorado por este máximo Órgano de Dirección para el periodo de intercampañas”.

Para ello, el Consejo General ordenó la publicación del acuerdo en el Diario Oficial de la Federación y precisó, en el punto tercero, que ***entraría en vigor a partir de su aprobación.***

Conforme a lo expuesto, en nuestro concepto, la postura del Instituto Nacional Electoral al emitir el criterio interpretativo trasciende e impacta en las consecuencias jurídicas que deriven de las conductas desplegadas por los candidatos, partidos políticos y medios de comunicación durante la etapa de intercampañas¹⁹.

Sobre todo, porque el pronunciamiento de la autoridad administrativa electoral nacional alude a una prohibición para celebrar debates, organizados por los medios de comunicación, durante las intercampañas y una condicionante en la realización de mesas de análisis, consistente en la participación de un solo candidato.

¹⁹ Véase la jurisprudencia 1/2009 de esta Sala Superior de rubro: CONSULTA. SU RESPUESTA CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA CORRESPONDIENTE CUANDO DEL CONTEXTO JURÍDICO Y FÁCTICO DEL CASO SE ADVIERTA, QUE FUE APLICADA AL GOBERNADO.

Por tanto, consideramos que el criterio interpretativo emitido por el Instituto Nacional Electoral debe ser objeto de escrutinio jurisdiccional a fin de determinar si es conforme a Derecho o, por lo contrario, como lo alegan los apelantes, implica restricciones al ejercicio de la libertad de expresión, no previstas en la Constitución ni en la ley.

2. Análisis del criterio interpretativo contenido en el acuerdo impugnado. Consideramos que es **fundado** el planteamiento de los recurrentes, relativo a que el acuerdo impugnado contiene un criterio interpretativo restrictivo que no tiene asidero constitucional ni legal, consistente en la prohibición de la celebración de debates, organizados por los medios de comunicación, durante las intercampañas y condicionar la realización de mesas de análisis a la participación de un solo candidato, lo cual vulnera el derecho de libertad de expresión en su doble dimensión, por las razones que se exponen a continuación.

Para ello, es necesario ocuparse, en primer término, de los siguientes tópicos: *A) Paradigma constitucional de interpretación de los derechos humanos; B) La libertad de expresión en su doble dimensión (derechos de las audiencias) y sus restricciones y C) La comunicación política*; para posteriormente analizar el caso concreto.

A) Paradigma constitucional de interpretación de los derechos humanos

Por Decreto publicado el diez de junio de dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación, en vigor a partir del día siguiente de su publicación, se reformó y adicionó el artículo 1° de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es del tenor:

Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la

condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Del texto vigente del artículo 1º de la Constitución Federal se destacan varios aspectos:

- En México, la Ley Suprema reconoce los derechos humanos de los que gozan todas las personas.
- Las normas sobre derechos humanos se deben interpretar conforme a la Constitución y a los tratados internacionales de la materia, en los que el Estado Mexicano es parte, *“...favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia...”*.
- Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen el deber jurídico de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
- Los derechos humanos sólo se pueden restringir o suspender en las circunstancias, con los requisitos y características previstos en la Ley Suprema de la Federación.
- El Estado tiene el deber jurídico permanente de reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la legislación aplicable.

Este contexto constitucional significa o entraña un sistema dentro del orden jurídico mexicano, en cuya cúspide está la protección de los derechos fundamentales, reconocidos por la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales.

Previsión que encuentra plena armonía con el artículo 133 constitucional, en cuanto establece la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, son **Ley Suprema de la Unión**.

Acorde con la Constitución, el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es coincidente con el mandato del artículo 1º constitucional, en cuanto a preferir interpretaciones que potencien el ejercicio de los derechos humanos.

Conforme a este nuevo paradigma de protección de los derechos humanos, esta Sala Superior tiene el deber constitucional de resolver los asuntos sometidos a su escrutinio jurisdiccional, a la luz del bloque de constitucionalidad y convencionalidad para favorecer, en todo momento, la protección más amplia a las personas.

B) La libertad de expresión en su doble dimensión y sus restricciones

La libertad de expresión es un derecho humano reconocido en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La disposición constitucional prevé que la manifestación de las ideas no será objeto de inquisición judicial o administrativa; solo

cuando se aprecie ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público.

En ese orden y con idéntica relevancia, el texto constitucional dispone que toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Ahora bien, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su jurisprudencia reiterada, ha dado un amplio contenido al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, en sus dos vertientes.

El Tribunal Interamericano indica, que el derecho de libertad de expresión comprende el derecho de buscar y difundir ideas e informaciones de toda índole, así como también el de recibir y conocer las informaciones e ideas difundidas por los demás²⁰.

En este sentido, la Corte Interamericana considera que la libertad de expresión tiene una dimensión social y una individual, de las cuales ha desprendido una serie de derechos que se encuentran protegidos en dicho artículo²¹.

Con la precisión que ambas dimensiones poseen igual importancia y deben ser garantizadas plenamente, en forma

²⁰ Cfr. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 30, y *Caso Norín Catrimán y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 371.

²¹ Cfr. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, párrs. 31 y 32, y *Caso Norín Catrimán y otros Vs. Chile*, párr. 371.

simultánea, para dar efectividad total al derecho a la libertad de expresión.

En específico, respecto a la dimensión social del derecho a la libertad de expresión, la Corte razona que ésta implica, el derecho de todos a conocer opiniones, relatos y noticias vertidas por terceros.

Por tanto, la dimensión individual, comprende el derecho a utilizar cualquier medio para difundir opiniones, ideas e información y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios.

El Tribunal Interamericano, al resolver el caso conocido como “La última tentación de Cristo. Olmedo Bustos y otros vs Chile” consideró: *“Para el ciudadano tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia”*²².

Es por ello, que, para nuestro Tribunal Regional de Derechos Humanos, a la luz de ambas dimensiones, **la libertad de expresión es, por un lado, que nadie sea impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; por otro lado, implica, sobre todo, el ejercicio de un derecho colectivo o social a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno**²³.

En esta dimensión social, se ubican los **derechos de las audiencias**, reconocidos por el Poder Revisor Permanente de la Constitución, en el propio texto del artículo 6° constitucional.

²² Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 66.

²³ La Colegiación Obligatoria de Periodistas, párr. 30, y Caso Mémoli Vs. Argentina, párr. 119.

Los derechos de las audiencias son una forma de materializar, el derecho a la libertad de expresión en su dimensión social y del derecho a la información; esto es, del derecho humano inalienable a estar comunicados.

En materia política, los derechos de las audiencias se satisfacen en la medida en que la ciudadanía, público que ve y escucha, tenga la posibilidad de recibir los pensamientos y opiniones ajenas, para lograr una sociedad plural, tolerante, informada y consciente, características propias de una democracia, ello, siempre dentro de los márgenes constitucionales y legales establecidos, particularmente, en el caso, para la época de intercampaña.

Restricciones a la libertad de expresión

Es necesario mencionar que el ejercicio de los derechos fundamentales no es absoluto o ilimitado, sino que puede ser objeto de ciertas limitantes o restricciones, siempre que se encuentren previstas en la legislación, persigan un fin legítimo, sean necesarias y proporcionales, esto es, que no se traduzcan en privar o anular el núcleo esencial del derecho fundamental.

Con relación a las restricciones o límites al ejercicio del derecho fundamental de libertad de expresión resulta aplicable la tesis CV/2017 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si bien acotada a Internet, resulta orientadora por el criterio que informa, cuyo rubro y texto son los siguientes:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN EJERCIDAS A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). RESTRICCIONES PERMISIBLES. Conforme a lo señalado por

el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, el Internet ha pasado a ser un medio fundamental para que las personas ejerzan su derecho a la libertad de opinión y de expresión; por consiguiente, las restricciones a determinados tipos de información o expresión admitidas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, también resultan aplicables a los contenidos de los sitios de Internet. En consecuencia, para que las limitaciones al derecho humano referido ejercido a través de una página web, puedan considerarse apegadas al parámetro de regularidad constitucional, resulta indispensable que deban: (I) estar previstas por ley; (II) basarse en un fin legítimo; y (III) ser necesarias y proporcionales. Lo anterior, si se tiene en cuenta que cuando el Estado impone restricciones al ejercicio de la libertad de expresión ejercida a través del Internet, éstas no pueden poner en peligro el derecho propiamente dicho. Asimismo, debe precisarse que la relación entre el derecho y la restricción, o entre la norma y la excepción, no debe invertirse, esto es, la regla general es la permisión de la difusión de ideas, opiniones e información y, excepcionalmente, el ejercicio de ese derecho puede restringirse.

Con relación a este tópico también encontramos en el concierto internacional, las mismas condiciones para el establecimiento de restricciones o limitantes al ejercicio de la libertad de expresión, por ejemplo, en la *Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión y "Noticias Falsas" ("Fake News"), Desinformación y Propaganda* emitida en Viena, el tres de marzo de dos mil diecisiete por el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP).

Se prevé en el principio general uno que: *Los Estados únicamente podrán establecer restricciones al derecho de libertad de expresión de conformidad con el test previsto en el derecho internacional para tales restricciones, que exige que estén estipuladas en la ley, alcancen uno de los intereses legítimos reconocidos por el derecho internacional y resulten necesarias y proporcionadas para proteger ese interés.*

C) La comunicación política

La comunicación política, es el intercambio de signos, señales y símbolos de cualquier clase, entre personas físicas o jurídicas - políticos, comunicadores, periodistas y ciudadanos- con el que se articula la toma de decisiones políticas, así como la aplicación de estas en la comunidad²⁴.

Se puede decir entonces, que la comunicación política es un tipo o vertiente especial de la comunicación en general, para el intercambio de ideas políticas, esto es, de contenido público y de interés general. En su conjunto, la comunicación política permite la formación y toma de decisiones políticas.

En una democracia, la comunicación política es una herramienta estratégica fundamental, tanto en la consecución como en la

²⁴ CANEL, María José. Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información, Madrid Tecnos, 1999, páginas 23 y 27.

administración del poder público, porque su origen y destinatario es el ciudadano²⁵.

En la comunicación política conviven diversos actores: las audiencias, los partidos políticos, candidatos, autoridades y medios de comunicación social, entre otros.

Así las formas o mecanismos para la comunicación política son muy variados, en función del medio por el que se transmiten las ideas políticas; encontramos, en la experiencia cotidiana:

Prensa escrita, columnas de opinión, notas periodísticas, el empleo de las redes sociales; los actos de campaña desplegados por actores políticos mediante mítines, colocación de propaganda fija, marchas; la difusión de programas de opinión, **debates y mesas de análisis**, ruedas de prensa, entrevistas, coberturas especiales, programas de sátira política, foros; en fin, un sinnúmero de formas y medios para el intercambio de ideas políticas.

A partir de este variado esquema de mecanismos usados en la comunicación política, podemos establecer que ésta se erige como un factor fundamental para la transmisión de ideas, a través de las cuales la sociedad puede formarse su propia opinión respecto de los asuntos de interés público, y en el caso de la materia electoral, le permiten adoptar una posición respecto de las diversas propuestas formuladas por los actores políticos.

²⁵ <http://www.uam.mx/difusion/revista/abr2004/anzaldo.pdf>

Específicamente, por lo que hace al asunto que nos ocupa, encontramos, entre estos mecanismos de comunicación, a los debates y a las mesas redondas o de análisis. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define *debatir* como: *el dicho de dos o más personas; discutir un tema con opiniones diferentes*, en tanto que la *mesa redonda* es la *reunión de personas versadas en determinada materia para confrontar sus opiniones sin diferencia de jerarquía entre los participantes*.

De esta forma, mediante la comunicación política, se construye un diálogo en el que confluyen o conviven todos los actores, en la exposición de pensamientos e ideas.

Ello contribuye a fomentar el pleno ejercicio de los derechos político-electorales, materializado mediante la emisión del voto ciudadano libre e informado, la toma de decisiones con conciencia política, cultura democrática, la educación cívica y electoral, así como la celebración de elecciones auténticas.

En consecuencia, en una sociedad democrática, como la nuestra, la comunicación es esencial para el intercambio de ideas políticas.

Ello porque, democracia, definida en su alcance por nuestra propia Carta Magna en el artículo 3°, es entendida no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

A partir de nuestro diseño constitucional; en específico con relación a la libertad de expresión en una democracia, la

Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que la libertad de expresión, en su vertiente social o política, constituye una pieza central para el adecuado funcionamiento de la democracia.

Nuestro máximo tribunal, ha emitido diversidad de jurisprudencias y tesis en materia de libertad de expresión, entre las cuales resultan destacables al caso, por el criterio que informan:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL²⁶.

En dicho criterio el Tribunal Supremo enfatiza en la importancia de la libre circulación de las ideas para la formación de la ciudadanía y de la democracia, permitiendo un debate abierto sobre los asuntos públicos. La libertad de expresión se constituye así, en una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático.

El criterio de la Suprema Corte indica que *la dimensión de la libertad de expresión cumple numerosas funciones, entre otras, mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político; se configura como un contrapeso al ejercicio del poder, ya que la opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor pública; y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado. Dicho ejercicio permite la existencia de un verdadero gobierno representativo, en el que los ciudadanos participan efectivamente en las decisiones de interés público.*

²⁶ Tesis 1ª CDX1X/2014 (10a), visible en la página 234 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OBLIGACIÓN DE NEUTRALIDAD DEL ESTADO FRENTE AL CONTENIDO DE LAS OPINIONES²⁷.

De este criterio se aprecia *que existe una presunción general de cobertura constitucional de todo discurso expresivo, la cual se explica por la obligación primaria de neutralidad del Estado frente a los contenidos de las opiniones y, en consecuencia, por la necesidad de garantizar que, en principio, no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos a priori del debate público.*

*La protección constitucional de las libertades de expresión y prensa permite, a quienes las ejerzan, el apoyo, apología o defensa de cualquier ideología, aun y cuando se trate de posturas que no comulguen con la ideología imperante, toda vez que **la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga a pensar de determinada manera, sino que protege cualquier pensamiento, incluso aquel que podamos llegar a odiar, siempre y cuando se exprese respetando los límites previstos en la propia Carta Magna, tal y como ocurre con los derechos de terceros.***

Caso concreto

Conforme a lo expuesto, consideramos que el acuerdo del Instituto Nacional Electoral impone restricciones no previstas en la Constitución ni en la ley, al derecho fundamental de libertad de expresión en su doble dimensión.

²⁷ Tesis 1ª XXIX/2011 (10a), visible en la página 2913 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro IV, enero de 2012, Tomo 3.

Como vimos, es posible el establecimiento de restricciones o límites al ejercicio de libertad de expresión, siempre que estén previstas en la legislación, persigan un fin legítimo, sean necesarias y proporcionales.

Previsión normativa de la restricción

En el caso, las restricciones que expone el Instituto en el acuerdo controvertido, relativas a la prohibición de celebrar debates, organizados por los medios de comunicación, durante las intercampañas y la condicionante para la realización de mesas de análisis, consistente en la participación de un solo candidato, no están expresamente previstas en la Constitución ni en la ley. Por lo que, de suyo, tales restricciones son contrarias a Derecho al no cumplir el primer elemento del test convencional y constitucional, relativo a la previsibilidad de las restricciones en la legislación.

No obstante, es necesario precisar que el artículo 218 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales regula los debates que se organizan durante la campaña, no así los de intercampaña.

Al respecto, la norma distingue entre los debates organizados por el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales de los organizados libremente por los medios de comunicación.

Respecto de estos últimos, el párrafo 6 de la disposición en cita, establece algunas directrices para la organización de los debates por los medios de comunicación, a saber:

- a) Se comunique al Instituto Nacional Electoral o a los OPLES, según corresponda;
- b) Participen por los menos dos candidatos, y
- c) Se establezcan condiciones de equidad en el formato.

Cabe mencionar, que esta disposición fue objeto de análisis por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, en donde se reconoció su constitucionalidad.

Con relación a ello, el Máximo Tribunal consideró que la norma se debe interpretar en el sentido *que los medios de comunicación están obligados a invitar a todos los candidatos* y que la verificación de los debates se debe llevar a cabo bajo la supervisión de la autoridad administrativa electoral.

Sin embargo, como se adelantó, esta disposición normativa está dirigida a regular sólo los debates que se celebren durante la campaña electoral, no así durante la intercampaña.

Lo anterior, si se toma en cuenta el propio contenido normativo de la disposición en análisis, el cual hace referencia a que los debates se llevan a cabo **entre candidatos**, los cuales adquieren dicha calidad hasta el momento de la aprobación del registro por parte de la autoridad administrativa electoral.

En efecto, conforme a la legislación electoral vigente, encontramos distintas calidades de las personas que pretenden ocupar cargos de elección popular, durante el desarrollo de las distintas fases del proceso electoral.

De manera que, en un primer momento, tales personas son **aspirantes**; posteriormente en los procesos internos de selección de los partidos políticos adquieren la calidad de **precandidatos**; después de resultar electos o designados por sus institutos políticos se convierten en **candidatos electos** y finalmente, en el momento en que se aprueban las solicitudes de registro de candidaturas por parte de la autoridad electoral, adquieren la calidad de **candidatos**.

Una vez aprobadas las candidaturas da inicio la etapa de campaña electoral, la cual, en términos del artículo 242, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es el *conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los **candidatos registrados** para la obtención del voto.*

De tal forma, a partir de una interpretación sistemática y funcional, de las disposiciones en comento, es posible concluir que los **debates entre candidatos** a los que se refiere el artículo 218 tienen lugar durante la etapa de campañas electorales.

Por tanto, es posible advertir que legislador ordinario, como lo señala la propia autoridad responsable en el acuerdo impugnado, no reguló específicamente las actividades a desarrollar durante la intercampaña y, mucho menos estableció, alguna prohibición para celebrar debates y mesas de análisis, o bien, condicionantes específicas para su ejercicio, como en el caso de la campaña.

Por tanto, las restricciones a las que alude el Instituto (prohibición de debates en intercampaña y la condición de las mesas de análisis de que acuda un solo candidato), al no tener fundamento constitucional ni legal, de suyo son contrarias a Derecho.

Sin que pase desapercibido, como lo señala Televisión Azteca en su demanda, que el artículo 304, párrafo 1, del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral establece que *por debate se entiende aquellos actos públicos que únicamente se pueden realizar en el período de campaña, en los que participan candidatos a un mismo cargo de elección popular con el objeto de exponer y confrontar entre sí sus propuestas, planteamientos y plataformas electorales, a fin de difundirlos como parte de un ejercicio democrático, bajo un formato previamente establecido y con observancia de los principios de equidad y trato igualitario, sin que afecte la flexibilidad de los formatos.*

Razón por la cual, el recurrente solicita su inaplicación por inconstitucional, al establecer una prohibición desproporcionada a la libertad de expresión y derecho a la información, al inhibir el ejercicio periodístico, así como la participación de los candidatos en debates en pleno proceso electoral, al limitar ese ejercicio al periodo de campaña.

El planteamiento deviene ineficaz, por ser inexistente un acto de aplicación del referido precepto reglamentario.

En efecto, en términos del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, están facultadas para resolver sobre la no aplicación

de leyes en materia electoral que sean contrarias a la Constitución Federal; así mismo, a través de los medios de impugnación de su competencia, vela por el cumplimiento de los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos emitidos por las autoridades electorales.

De esa manera, es presupuesto indispensable, la existencia de un acto concreto de aplicación en el acto reclamado, de los preceptos cuya inconstitucionalidad se alegue, para que se actualice la competencia y posibilidad que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de sus Salas, efectuó el análisis respectivo de constitucionalidad.

En ese orden, de la lectura del acto reclamado se advierte que la autoridad administrativa electoral de forma alguna citó el artículo 304, apartado 1, del Reglamento de Elecciones para fundar su opinión, de forma que, en el caso, es inexistente un acto de aplicación que permita, a este órgano jurisdiccional analizar la regularidad constitucional de dicho precepto.

De esta forma, si el precepto cuya constitucionalidad se cuestiona por el recurrente, no sirvió de fundamento al acto controvertido, es claro que existe un impedimento jurídico para analizar tal cuestión, conforme con lo razonado; y de ahí, la ineficacia del planteamiento hecho valer.

Fin o propósito constitucionalmente legítimo de la restricción

No obstante, es cierto que también podemos encontrar restricciones que no necesariamente están contenidas expresamente en los textos normativos, sino que encuentran sustento en principios u otros derechos de rango constitucional.

De manera que existen normas de mandato en reglas o en principios, por lo que se pueden dar acciones opuestas a reglas de mandato y acciones opuestas a principios de mandato²⁸.

Así, en el caso es posible considerar, en principio, el establecimiento de restricciones al ejercicio de la libertad de expresión que tienen el fin o propósito legítimo de proteger el **principio constitucional de equidad** que debe regir en todos los procesos electorales.

En efecto, el modelo de comunicación política en México, confeccionado por el Poder Revisor Permanente de la Constitución y el legislador ordinario, está construido a partir de un sistema de normas constitucionales y legales creadas en dos mil siete y dos mil ocho, dirigidas a establecer lineamientos y pautas para la comunicación de ideas políticas, especialmente en radio y televisión.

El Poder Revisor Permanente de la Constitución estableció las bases del modelo de radio y televisión en los artículos 41 y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la revisión de la exposición de motivos de la reforma constitucional de dos mil siete, se advierte que el modelo tiene como objetivos principales:

- **Fortalecer la equidad en las contiendas electorales.**

²⁸ ATIENZA, Manuel y RUIZ M. Juan. *Ilícitos atípicos. Sobre el abuso del derecho, el fraude de ley y la desviación de poder*. 2ª edición Ed. Trotta, Madrid, 2006. Páginas 125 y 126.

- Reducir el gasto de las campañas electorales.
- **Limitar la influencia política de los medios de comunicación social.**
- Disminuir la polarización en las campañas mediante la limitación de las expresiones calumniosas.
- Impedir que actores ajenos a los procesos electorales incidan en las campañas.
- Evitar que la propaganda gubernamental influya en la contienda y evitar la promoción personalizada de servidores públicos.

Así, el modelo de comunicación política constituye un sistema de principios constitucionales y normas a las que se debe sujetar el intercambio de ideas políticas, que tiene por objeto fijar pautas o lineamientos para una **comunicación equitativa**, sin que ello implique el establecimiento de restricciones injustificadas al derecho de libertad de expresión de los participantes.

En efecto, si bien es cierto que el modelo de comunicación política tiene, entre otros objetivos, garantizar condiciones de equidad, por lo que en la legislación se establecen una serie de límites o prohibiciones, por ejemplo, la comisión de actos anticipados de campaña o la indebida adquisición de tiempo en radio y televisión; **estas restricciones deben ser necesarias y proporcionales, esto es que no se traduzcan en privar o anular el núcleo esencial del derecho fundamental.**

Restricciones necesarias y proporcionales

En el caso, las restricciones que refiere el Instituto Nacional Electoral anulan el núcleo esencial del derecho fundamental de libertad de expresión, pues lejos de establecer criterios para

regular o modular su ejercicio y conseguir una armonía frente al respeto del principio de equidad en la contienda durante la fase de intercampaña, prohíbe en forma categórica la realización de debates e impide la organización de mesas de análisis al condicionarlas a la comparecencia de un solo candidato.

En efecto, se debe distinguir entre la posibilidad de llevar a cabo debates y mesas de análisis que revistan características o formatos que respeten el principio de equidad durante la intercampaña, a la prohibición absoluta para la celebración de este tipo de ejercicios para la comunicación política o reducir las mesas de intercambio de ideas a un solo candidato.

En consecuencia, concluimos que se **debe revocar**, en esta parte, el acuerdo impugnado y emitir un pronunciamiento al respecto, a saber:

En la etapa de intercampaña sí está permitida la organización de debates y mesas de análisis por parte de los medios de comunicación.

No obstante, esta libertad no es absoluta, sino que se deben establecer mecanismos y formatos que garanticen el respeto al principio rector de equidad.

En la inteligencia que, en su caso, la legalidad o ilegalidad de cada ejercicio celebrado, en el que estén involucrados los partidos políticos, candidatos y medios de comunicación se determinará, en forma casuística, al momento en que las autoridades competentes conozcan y resuelvan los procedimientos sancionares respectivos que se instauren

con motivo de las quejas o denuncias que se presenten o iniciados de forma oficiosa.

Ahora bien, con el propósito de dotar de elementos orientativos que den certeza a los distintos sujetos de Derecho y dar una respuesta específica al cuestionamiento concreto de los solicitantes consistente en *¿Cuál es límite de la participación de los candidatos electos por los partidos políticos o coaliciones en los medios de comunicación como radio, televisión y redes sociales, en el marco de posibles debates, entrevistas y mesas redondas?*, consideramos necesario emitir un pronunciamiento en **plenitud de jurisdicción**.

Lo anterior con fundamento en el artículo 6, párrafo 3, de la Ley General del Sisme de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que establece que este Tribunal Electoral resolverá los asuntos de su competencia en plenitud de jurisdicción, lo cual tiene como finalidad conseguir resultados definitivos, en el menor tiempo posible, de modo que **la sentencia debe otorgar una reparación total e inmediata**, mediante la sustitución a la autoridad responsable en lo que ésta debió hacer en el acto o resolución materia de la impugnación, para reparar directamente la infracción cometida²⁹.

Por ello en el caso, si bien lo ordinario sería revocar el acuerdo impugnado para el efecto que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emita uno nuevo, con el propósito de dar respuesta a las consultas formuladas, dado lo avanzado del proceso electoral, específicamente la etapa de intercampaña, se debe exponer, en plenitud de jurisdicción, **de manera**

²⁹ Véase la tesis XIX/2003 de rubro: PLENITUD DE JURISDICCIÓN. CÓMO OPERA EN IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES.

enunciativa más no limitativa, las actividades y comportamientos que, en su ejercicio jurisdiccional, se han considerado legales y/o ilegales por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y esta Sala Superior.

En este sentido, en primer lugar, es pertinente hacer referencia al marco normativo, jurisprudencial y conceptual aplicable, y posteriormente enunciar de manera específica los supuestos de permisión y/o restricción de actividades durante la intercampana.

Marco normativo, jurisprudencial y conceptual

- El artículo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales define los actos Anticipados de Campaña: Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido.

- El artículo 242 del ordenamiento citado define:
 - La campaña electoral: como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.
 - Actos de campaña: las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o

voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

- Propaganda electoral: el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
- Por su parte el artículo 78 bis, párrafo 6, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece, para efectos de lo dispuesto en la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se presumirá que se está en presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y de espacios informativos o noticiosos, sea evidente que, por su carácter reiterado y sistemático, se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico.
- El artículo 37, párrafo 2 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, prevé que durante la intercampaña los mensajes genéricos de los partidos políticos tendrán carácter meramente informativo.
- Esta Sala Superior ha considerado³⁰ que la intercampaña se define como el periodo que transcurre entre el día siguiente

³⁰ Véase SUP-REP-31/2016.

al que terminan las precampañas y el anterior al inicio de las campañas.

- Por otra parte, esta Sala Superior ha expuesto que la **propaganda política** versa sobre la presentación de la ideología, programa o plataforma política que detente un partido político con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática; divulgar contenidos de carácter ideológico para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias; en cambio la **propaganda electoral** tiene el propósito de presentar y promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas³¹.

- Para la configuración de los actos anticipados de campaña esta Sala Superior ha considerado que se requiere la concurrencia tres elementos³², a saber:
 - Elemento personal. Se refiere a que los actos de campaña son susceptibles de ser realizados por los partidos políticos, militantes, aspirantes, precandidatos y candidatos. Es decir, atiende a la calidad o naturaleza del sujeto que puede ser infractor de la normativa electoral.
 - Elemento temporal. Se refiere al periodo en el cual ocurren los actos, es decir, que los mismos tengan verificativo antes del inicio formal de las campañas.
 - Elemento subjetivo. Es el relativo a la finalidad de los actos anticipados de campaña, entendidos según su

³¹ SUP-REP-93/2017 y SUP-REP-26/2018.

³² Véanse las sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-15/2009 y acumulado, SUP-RAP-191/2010, SUP-RAP-204/2012, SUP-RAP-15-2012 y al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-274/2010.

propia definición legal, como aquellos que contienen un llamado expreso al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral.

- En abono a lo anterior, la Sala Superior igualmente ha sostenido que sólo las manifestaciones explícitas e inequívocas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral pueden llegar a configurar actos anticipados de campaña, siempre que trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda³³.
- En este sentido, para concluir que una expresión o mensaje actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña, se debe verificar si la comunicación sometida a escrutinio, de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad: llama al voto en favor o en contra de una persona o partido, publicita plataformas electorales o posiciona a alguien con el fin de que obtenga una candidatura.
- Ello implica, en principio, que sólo deben considerarse prohibidas las expresiones que, trascendiendo al electorado, supongan un mensaje que se apoye en alguna de las palabras como las que ejemplificativamente se mencionan enseguida: “vota por”, “elige a”, “apoya a”, “emite tu voto por”, “[X] a [tal cargo]”, “vota en contra de”, “rechaza a”; o cualquier otra que de forma unívoca e inequívoca tenga un sentido

³³ SUP-JRC-194/2017 y acumulados.

equivalente de solicitud de sufragio a favor o en contra de alguien, por lo que existe una permisión de manifestar todo tipo de expresiones distintas a aquellas, aunque puedan resultar vagas, ambiguas, sugerentes, subliminales o incluso encontrarse cercanas a lo prohibido.

- Esta conclusión atiende a la finalidad que persigue la prohibición que se analiza: prevenir y sancionar solamente aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad, de forma tal que no resultaría justificado restringir contenidos del discurso político que no puedan, objetiva y razonablemente, tener ese efecto.
- En este sentido, esta Sala Superior emitió la jurisprudencia 4/2018 de rubro y texto:

ACTOS ANTICIPADOS DE PRECampaña O Campaña. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES). Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 245, del Código Electoral del Estado de México, permite concluir que el elemento subjetivo de los

actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.

- Esta Sala Superior, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-34/2017, estableció algunos parámetros a seguir para el estudio de los promocionales difundidos en intercampañas, a saber:

SUP-RAP-29/2018 Y ACUMULADOS

- Es válido que se incluyan referencias a cuestiones de interés general y con carácter informativo, mientras no se haga uso explícito de llamados a votar a favor o en contra o referencias expresas a candidatos y plataforma electoral del partido político que difunde el promocional.
 - La alusión genérica al cambio o a la continuidad de una política pública, no supone una afectación grave o irreparable al principio de equidad en la contienda electoral, en tanto que no es un llamamiento al voto.
 - Se permite la difusión de cuestionamientos o logros a la actividad gubernamental.
 - El promocional no debe hacer mención ni identificar a un candidato o partido político a fin de posicionarlo de forma negativa o positiva, es decir, hacer propaganda a favor o en contra de algún partido político o candidato.
- En cuanto a la labor de información y ejercicio del periodismo esta Sala Superior ha considerado que cotidianamente los canales de periodismo de cualquier naturaleza, generan noticias, entrevistas, reportajes o crónicas cuyo contenido refieren elementos de naturaleza electoral, con la finalidad de dar a conocer situaciones atinentes a los aspirantes, candidatos o partidos políticos en el marco de un proceso electoral, y ese proceder, se debe considerar lícito al amparo de los límites constitucionales y legales establecidos, pues una de las funciones de los medios de comunicación es poner a disposición de la ciudadanía todos los elementos que

considere de relevancia para el conglomerado social, lo que beneficia una verdadera democracia constitucional³⁴.

- Con relación a este tópico este órgano jurisdiccional emitió la siguiente tesis y jurisprudencia:

Tesis XVI/2017 PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA. De lo dispuesto en los artículos 1º, 6º y 7º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, párrafos 2 y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 13, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se desprende que dentro del ámbito de la libertad de expresión, que incluye la de prensa, implica en principio la inviolabilidad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio; por ello, la labor periodística goza de un manto jurídico protector al constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública. En ese sentido, la presunción de licitud de la que goza dicha labor sólo podrá ser superada cuando exista prueba en contrario y, ante la duda, la autoridad electoral debe optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable a la protección de la labor periodística.

Jurisprudencia 29/2010 RADIO Y TELEVISIÓN. LA AUTÉNTICA LABOR DE INFORMACIÓN NO CONTRAVIENE LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR O CONTRATAR TIEMPO. De la interpretación sistemática y

³⁴ SUP-RAP-118/2010

funcional de los artículos 6, 7 y 41, base III, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 350, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que la prohibición constitucional de adquirir o contratar tiempo en radio y televisión, en cualquier modalidad, no comprende el utilizado por los medios de comunicación en la auténtica labor de información, puesto que ésta implica el derecho de ser informado, siempre que no se trate de una simulación. El derecho a informar y ser informado comprende, en tiempo de campaña electoral, la difusión de las propuestas de los candidatos. Por tanto, en cada caso se deben analizar las circunstancias particulares para determinar si existe auténtico ejercicio del derecho a informar o simulación que implique un fraude a la ley, por tratarse de propaganda encubierta.

Conforme a lo expuesto, consideramos que es necesario un pronunciamiento, de manera enunciativa mas no limitativa, de las actividades y comportamientos que son consideradas legales y/o ilegales por parte de los partidos políticos, candidatos y medios de comunicación durante la intercampaña:

- El ejercicio de la libertad de expresión y del periodismo, por parte de los medios de comunicación, goza de una presunción constitucional de ser auténtico, genuino y lícito, salvo prueba en contrario.

- En la intercampaña sí está permitida la organización de debates y mesas de análisis por parte de los medios de comunicación.
- La libertad para llevar a cabo estos ejercicios no es absoluta, pues se debe respetar, en todo tiempo, el cumplimiento del principio rector de equidad en el proceso electoral.
- Los medios de comunicación deben establecer formatos libres que protejan la equidad para la invitación, participación y organización de los debates y mesas de análisis.
- La cobertura informativa respecto de las actividades de los distintos actores y organizaciones políticas, así como la organización de ejercicios comunicativos tales como los debates, mesas redondas, entrevistas, foros y similares, deben ser equitativas.
- Es válido que los canales usuales de periodismo, de cualquier naturaleza, generen noticias, entrevistas, reportajes o crónicas con el propósito de dar cobertura a situaciones o actividades de los aspirantes, candidatos o partidos políticos en el marco de un proceso electoral, siempre que no se trate de cobertura informativa indebida.
- El artículo 78 Bis, párrafo 6, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que se presumirá cobertura informativa indebida, cuando, tratándose de programación y de espacios informativos o noticiosos, sea evidente que, por su carácter reiterado y sistemático, se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico.

SUP-RAP-29/2018 Y ACUMULADOS

- Está prohibida la contratación y/o adquisición de propaganda en radio y televisión con la finalidad de influir en las preferencias electorales.
- Durante la intercampana la propaganda que difundan los candidatos y partidos políticos debe ser política o genérica, sin llamado expreso al voto a favor o en contra de algún participante en el proceso electoral.
- En la intercampana se puede hacer referencia a temas de interés general y con carácter informativo como la alusión genérica al cambio o continuidad de una política pública y la difusión de cuestionamientos o logros en la actividad gubernamental.
- Está prohibida la comisión de actos anticipados de campaña, definidos por la ley como *los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido.*
- Sólo las manifestaciones explícitas e inequívocas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral pueden llegar a configurar actos anticipados de campaña, siempre que trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda.
- En la propaganda está prohibida la calumnia entendida como la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.
- La legalidad o ilegalidad de cada ejercicio celebrado, en el que estén involucrados los partidos políticos, candidatos y

medios de comunicación se determinará, en forma casuística, al momento en que las autoridades competentes conozcan y resuelvan los procedimientos sancionadores respectivos que se instauren con motivo de las quejas o denuncias que se presenten o iniciados de forma oficiosa.

V. Decisión. Las razones expuestas, orientan el sentido de nuestro voto concurrente.

MAGISTRADO

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**