



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-49/2020

ACTOR: MORENA

RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIADO: VIOLETA ALEMÁN
ONTIVEROS, MARIANO ALEJANDRO
GONZÁLEZ PÉREZ Y XAVIER SOTO
PARRAO

COLABORÓ: DANIEL ERNESTO
ORTIZ GÓMEZ

Ciudad de México, a dos de septiembre de dos mil veinte.

SENTENCIA

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de apelación indicado en el rubro, en el sentido de **modificar** el acuerdo INE/CG235/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que da respuesta a las consultas relacionadas con propaganda gubernamental para los procesos electorales 2020.

ÍNDICE

RESULTANDOS.....	2
CONSIDERANDOS.....	5
RESUELVE.....	27

RESULTANDOS

- 1 **I. Antecedentes.** De los hechos narrados en la demanda, así como de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente.
- 2 **A. Criterios, plazo de presentación de solicitudes y formulario.** El trece de enero de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo¹ por el que se estableció el plazo para la presentación de solicitudes para analizar si se debía suspender la transmisión de determinada propaganda gubernamental durante las campañas electorales y la jornada electoral.
- 3 **B. Presentación de solicitudes.** En su oportunidad diversos entes gubernamentales solicitaron al Instituto Nacional Electoral se permitiera la difusión de propaganda institucional, durante el periodo de campaña en los estados de Coahuila e Hidalgo, a saber:
- a. Gobierno de Coahuila.** El treinta y uno de enero y veinticinco de dos mil veinte, el Consejero Jurídico del Gobierno de Coahuila presentó sendas solicitudes, para que diversas campañas gubernamentales fueran consideradas en los supuestos de excepción.
- b. Secretaría de Gobernación.** El seis de marzo del presente año, el titular de la Unidad de Normatividad de Medios de Comunicación de la Secretaría de Gobernación solicitó, que

¹ El acuerdo se identifica con la clave INE/CG03/2017.



diversas campañas federales fueran consideradas dentro de la excepción.

c. Gobierno Municipal de Saltillo. El veinticuatro de marzo del año en curso, el director de Asuntos Jurídicos de Saltillo, Coahuila solicitó que diversas campañas del gobierno federal fueran vinculadas con los conceptos de excepción a las reglas de suspensión de propaganda gubernamental.

d. Solicitud del INFONAVIT. El veinte de agosto de este año, el subdirector general de Comunicación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores solicitó que una de sus campañas se vinculara con los conceptos de excepción a las reglas de propaganda gubernamental.

4 **C. Suspensión de los procesos electorales.** El primero de abril de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ejerció su facultad de atracción con el propósito de suspender el desarrollo de los procesos electorales en Coahuila e Hidalgo², con motivo de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV2.

5 **D. Reanudación de los procesos electorales.** El treinta de julio de dos mil veinte, el Consejo General del referido Instituto emitió acuerdo por el que estableció la fecha de la jornada electoral de los procesos electorales en Coahuila e Hidalgo³ para el dieciocho de octubre; asimismo, se ordenó reanudar las actividades inherentes para su desarrollo.

² Consúltese el acuerdo INE/CG83/2020.

³ Véase el acuerdo INE/CG170/2020.

6 **E. Acuerdo impugnado INE/CG235/2020.** El veintiséis de agosto siguiente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo por el que da respuesta a las consultas relacionadas con propaganda gubernamental para los procesos electorales 2020; en el que, entre otras cuestiones, determinó lo siguiente:

“DÉCIMO PRIMERO. Los concesionarios de radio y televisión deberán abstenerse de difundir, de manera ininterrumpida, las conferencias de prensa matutinas en las señales de origen de Hidalgo y Coahuila o en las vecinas o aledañas que tengan cobertura en éstas (sic.) entidades”.

7 **II. Recurso de apelación.** En contra de dicha determinación, el veintiocho de agosto, el partido político nacional Morena interpuso recurso de apelación ante la autoridad responsable.

8 **III. Turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, se integró el expediente SUP-RAP-49/2020, mismo que fue turnado a la Ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

9 **IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó el recurso y admitió a trámite la demanda y, al no existir actuación pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de dictar sentencia.



CONSIDERANDOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia

- 10 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, al tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional en contra de un acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que da respuesta a las solicitudes relacionadas con difusión de propaganda gubernamental durante los procesos electorales locales de Coahuila e Hidalgo, que se celebran en este año.
- 11 Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI; 99, párrafo cuarto fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso g); 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los artículos 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial

- 12 La Sala Superior, en el Acuerdo General número 2/2020, autorizó la resolución no presencial de los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por la enfermedad COVID-19. Al respecto, en los numerales I y IV, se previó que la decisión de sesionar de forma no presencial era una medida de carácter extraordinario y excepcional, por lo que

su vigencia dependería de la situación sanitaria que atravesase el país.

- 13 Posteriormente, mediante el diverso Acuerdo General 4/2020, la Sala Superior emitió los Lineamientos aplicables para la resolución de los medios de impugnación a través de videoconferencia.
- 14 Finalmente, la Sala Superior expidió el diverso Acuerdo General 6/2020, por el que se establecieron criterios adicionales para la resolución de asuntos en sesiones no presenciales. En dicho acuerdo se determinó que pueden ser objeto de resolución, entre otros, aquellos asuntos que se relacionen con los procesos electorales a desarrollarse este año.
- 15 En ese sentido, el presente medio de impugnación puede ser objeto de resolución en sesión por videoconferencia, ya que el acto reclamado por el partido político apelante se relaciona con la difusión de propaganda gubernamental durante el periodo de campaña en los estados de Coahuila e Hidalgo.

TERCERO. Requisitos de procedencia

- 16 La demanda del recurso de apelación cumple con los requisitos establecidos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1, inciso b); 44, inciso a); y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como enseguida se demuestra:
- 17 **A. Forma.** La demanda fue presentada por escrito ante la autoridad responsable, en ella se hace constar el nombre y la



firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político recurrente; el domicilio para recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios ocasionados y los preceptos transgredidos.

18 **B. Oportunidad.** El recurso de apelación fue presentado con oportunidad, pues el acuerdo INE/CG235/2020 fue aprobado el veintiséis de agosto de dos mil veinte, en tanto que el escrito de demanda se presentó ante la responsable el siguiente veintiocho, por lo que es evidente que lo hizo dentro del plazo de cuatro días.

19 **C. Legitimación y personería.** El recurso de apelación fue interpuesto por el partido político nacional Morena, quien comparece por conducto de su representante, acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, pues así lo manifestó la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

20 **D. Interés jurídico.** Se cumple el requisito en comento, con base en las siguientes consideraciones.

21 En su jurisprudencia⁴, esta Sala Superior ha estimado que los actos preparatorios de la elección revisten un carácter instrumental respecto al ejercicio del derecho al sufragio activo, en esa medida, es indudable que las deficiencias,

⁴ Véase la jurisprudencia 15/2000, de rubro: “PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES”. Publicada en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 23 a 25.

irregularidades o desviaciones de tales actos preparatorios afectan el interés de cada uno de los ciudadanos que pueden votar en los comicios que posteriormente se deben celebrar.

22 Sin embargo, la ley no confiere a la ciudadanía ninguna acción jurisdiccional para la defensa de ese interés, ni en forma individual ni en conjunto con otros gobernados, sino que sólo les otorga acción respecto de algunas violaciones directas al citado derecho político.

23 Para este efecto, los partidos políticos son los entes jurídicos idóneos para deducir las acciones colectivas descritas, porque tal actividad encaja perfectamente dentro de los fines constitucionales de estos, en cuanto entidades de interés público, creadas para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, hacer posible el acceso al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, en cuyos procesos se deben observar invariablemente los principios de constitucionalidad y legalidad.

24 De lo expuesto, es dable concluir que los partidos políticos están facultados para deducir las acciones tuitivas de intereses difusos que sean necesarias para impugnar cualquier acto de la etapa de preparación de los procesos electorales.

25 Sentado lo anterior, tenemos que en el caso, el objeto de impugnación es el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante el cual, entre otras cosas, determinó ordenar a los concesionarios de radio y televisión abstenerse de difundir, de manera ininterrumpida, las



conferencias de prensa matutina del Titular del Poder Ejecutivo Federal, en las señales de origen en los estados de Hidalgo y Coahuila o en las vecinas o aledañas que tengan cobertura en estas entidades.

- 26 El partido recurrente aduce que la determinación de la autoridad electoral vulnera los principios de legalidad y certeza que deben prevalecer en todas las contiendas electorales, en este caso respecto de los criterios que resultarían aplicables para calificar la excepcionalidad de las campañas de propaganda gubernamental que fueron sometidas a su consideración, así como de las conferencias matutinas del Presidente de la República, durante la etapa de campañas de los procesos electorales que se desarrollan en Coahuila e Hidalgo.
- 27 Además de lo anterior, la prohibición en la transmisión del contenido de las referidas conferencias supone una posible incidencia en el flujo de información que pudiera resultar de interés para las y los gobernados. En esa medida, pudiera encontrarse involucrado el derecho de acceso a la información de la ciudadanía en su conjunto, consagrado en el párrafo segundo, del artículo 6° de la Constitución Federal.
- 28 Al respecto, es de destacarse que el derecho de acceso a la información pública garantiza a los ciudadanos allegarse de la información oportuna y veraz para contar con las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de libre pensamiento y de la libertad de expresión, así como el de otros derechos fundamentales relacionados con la participación ciudadana en

la toma de decisiones públicas, tales como el derecho de votar y elegir a representantes de manera informada y razonada⁵.

29 Así las cosas, ante la incidencia del acto de la autoridad en el derecho constitucional de acceso a la información, el derecho de acción se actualiza a favor de los partidos políticos, en su carácter de entes de interés público.

30 Consecuentemente, si quien acude a promover este medio de impugnación en el partido político nacional Morena, es claro que cuenta con interés para deducir una acción tuitiva de intereses difusos, por lo que debe tenerse por cumplido el requisito procesal en análisis.

31 **E. Definitividad.** Se satisface este requisito de procedencia, porque no existe otro medio de impugnación que resulte idóneo para controvertir el acto impugnado y que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

32 Al estar colmados los requisitos de procedencia, y toda vez que esta Sala Superior no advierte de oficio que se actualice alguna causal de improcedencia, se realiza el estudio de fondo de la controversia planteada por el partido apelante.

CUARTO. Estudio de fondo

33 El partido político recurrente pretende que esta Sala Superior deje sin efectos lo ordenado a los concesionarios de radio y televisión, en el sentido de abstenerse de difundir, de manera ininterrumpida, las conferencias de prensa matutinas en las

⁵ Al respecto, véase la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-722/2017.



señales de origen de Hidalgo y Coahuila o en las vecinas o aledañas que tengan cobertura en las referidas entidades, durante las campañas electorales a desarrollarse en dichos estados.

34 Lo anterior, a partir de considerar, en primer término, que la directriz controvertida resulta incongruente, pues el dictado del acuerdo controvertido tenía como finalidad única el atender las consultas formuladas por diversos entes gubernamentales, relativas a la difusión de específicas campañas institucionales durante los procesos electorales en los estados de Coahuila e Hidalgo.

35 Adicionalmente, Morena refiere que la autoridad electoral nacional carece de atribuciones para establecer normas restrictivas en materia de difusión de propaganda gubernamental, de carácter general, y además, a partir de criterios jurisdiccionales que aún no son definitivos, como lo es una sentencia de la Sala Regional Especializada cuya constitucionalidad se encuentra en revisión por parte de la Sala Superior.

A. Falta de congruencia

36 En consideración de esta Sala Superior, el planteamiento del apelante relacionado con la falta de congruencia del acuerdo impugnado resulta **fundado**, atendiendo a que, de conformidad con la propia reglamentación del Instituto, la materia del acuerdo debió constreñirse a la calificación de las solicitudes que recibió por cuanto a la difusión de específicos programas de gobierno.

37 Por lo que, al haberse pronunciado, en esa determinación, respecto de la difusión de actos de gobierno que no fueron sometidos a su consideración, el análisis y el pronunciamiento de la autoridad, por cuanto a esa temática, careció de sustento normativo, según se expone a continuación.

Marco normativo

38 El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que es autoridad en la materia electoral, de conformidad con los artículos 41, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los numerales 29, 30 y 31 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

39 Al respecto, el Consejo General, que es su órgano de dirección, es el órgano competente para administrar los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y en materia electoral en términos de lo dispuesto por los artículos 41, Base III, de la Constitución Federal, 30, numeral 1, inciso h) y 160, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

40 A su vez, el Instituto Nacional Electoral es el órgano encargado de vigilar que se atiendan las restricciones constitucionales y legales por cuanto a:

- La difusión de propaganda gubernamental durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas



comiciales respectivas, salvo las excepciones previstas en los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 209, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electoral.

- Verificar que la propaganda que difundan los poderes públicos tenga carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y que, en ningún caso esta propaganda incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor, en términos de los previsto por los artículos 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal y de la Ley General de Comunicación Social.

41 En este punto, el legislador reconoció al Consejo General las atribuciones para: aprobar y expedir la reglamentación necesaria para el debido ejercicio de sus facultades y atribuciones; vigilar de manera permanente que el Instituto ejerza sus facultades como autoridad única en la administración de los tiempos en radio y televisión; así como, dictar los acuerdos que estime pertinentes para hacer efectivas esas atribuciones, de conformidad con lo establecido en los artículos 44, párrafo 1, inciso a), n) y jj) de la mencionada Ley, el Consejo General.

42 Derivado de lo anterior, y en legítimo ejercicio de sus atribuciones reglamentarias, el Consejo General ha dictado numerosos acuerdos a través de los cuales ha fijado directrices para llevar a cabo sus atribuciones constitucionales.

- 43 Una de tales determinaciones vinculadas con la restricción a la difusión de propaganda gubernamental durante los procesos electorales, es el acuerdo identificado con la clave **INE/CG78/2016**, aprobado en sesión extraordinaria de diecinueve de febrero de dos mil dieciséis, en el que, al calificar las solicitudes presentadas por diversos entes de gobierno, la autoridad electoral emitió normas reglamentarias, en base a algunos criterios definidos en sentencias de este Tribunal Electoral, sobre las materias que el texto fundamental exenta de tal prohibición.
- 44 A su vez, en dicho instrumento, el Consejo General aprobó la emisión de un formulario que debían seguir los órganos de cualquier nivel de gobierno, en el supuesto de que sometieran a la consideración de la propia autoridad electoral nacional, campañas con contenido gubernamental, con la finalidad de que resultara posible analizar su vinculación con alguno de los conceptos de excepción dispuestos en la Constitución Federal.
- 45 En adición a lo anterior, la autoridad dispuso que, para garantizar una adecuada valoración de las solicitudes presentadas, éstas se debían presentar, por lo menos, con veinte días de anticipación a la fecha en la que estuviera prevista la difusión de las campañas informativas respectivas, para el efecto de que el Consejo General estuviera en posibilidad de analizar las campañas, discutir oportunamente su regularidad constitucional y notificar a los concesionarios respectivos.



- 46 Posteriormente, en el acuerdo **INE/CG03/2017**, de trece de enero de dos mil diecisiete, el Consejo General estableció de nueva cuenta, directrices por cuanto a la presentación de solicitudes sobre propaganda gubernamental a la que se refiere el artículo 41, base III, apartado C de la Constitución Federal, tanto en elecciones locales, como en contiendas federales; con el propósito ordenar y sistematizar el análisis de las solicitudes.
- 47 Particularmente la autoridad determinó que en el formulario se debían asentar, entre otros datos:
- a. El nombre del organismo responsable de la campaña de difusión.
 - b. Nombre completo de la campaña.
 - c. Fechas de inicio y de término de las transmisiones.
 - d. Descripción, alcance y población objetivo de la campaña. Para lo cual deberán adjuntar los promocionales, propaganda o materiales a difundir.
 - e. Objetivo del programa gubernamental a difundir.
 - f. Señalar el supuesto de excepción aplicable (educación, salud o protección civil).
 - g. Las razones que motivan la excepción del caso.
 - h. Argumentos para difundir la campaña gubernamental durante el proceso electoral.
- 48 De igual forma, la autoridad dispuso de plazos para la presentación de solicitudes lo cual le permitiría pronunciarse

respecto de la procedencia de las campañas de propaganda de gobierno, en la siguiente sesión que el órgano de dirección celebrara.

49 Con independencia de lo anterior, en el acuerdo se refiere que, aun sin mediar solicitud, los entes de gobierno se encontraban constreñidos a atender las restricciones constitucionales, pues de lo contrario, podrían ser sujetos de sanción atendiendo a las disposiciones dispuestas en el marco normativo.

50 En este sentido, se aprecia que la autoridad electoral determinó un procedimiento cuya finalidad es que las autoridades estén en posibilidad de consultarla *ex ante*, por cuanto a la validez de la difusión de campañas de gobierno que consideren satisfacen las excepciones dispuestas por el texto constitucional, durante el transcurso de los procesos electorales.

51 La determinación del Consejo General será en el sentido de calificar cuáles de las campañas sometidas a su consideración forman parte de las excepciones válidas en materia de propaganda gubernamental, y cuales no se sitúan en dicha exención, y cuya difusión contravendría la prohibición dispuesta en el texto fundamental, y resultaría reprochable tanto para los órganos de gobierno, como para las concesionarias de radio y televisión.

52 Es decir, a través de dicho procedimiento las autoridades interesadas están en posibilidad de someter a consideración del Instituto Nacional Electoral, las campañas de programas de gobierno, para el efecto de que sea el Consejo General el que



califique cuáles de estas se ajustan a los parámetros de excepcionalidad previstos en la Constitución Federal.

- 53 Lo anterior, con independencia de que las restricciones constitucionales en materia de propaganda gubernamental resultan exigibles a todas las autoridades del estado mexicano, formulen o no, las consultas que la autoridad electoral dispuso para el efecto de calificar, previo al inicio de las campañas electorales, si se sitúan o no dentro de los parámetros de excepcionalidad.

Caso concreto

- 54 Entre el treinta y uno de enero y el veintiuno de agosto de este año, diversas entidades de gobierno⁶ presentaron cinco solicitudes ante la autoridad electoral nacional, para el efecto de que calificara si las campañas de difusión de programas de gobierno (federales, locales, y municipales) se ajustaban a los supuestos de excepción determinados en la Constitución Federal, para su emisión durante los procesos electorales que se efectúan en Coahuila e Hidalgo.
- 55 Es decir, el propósito de las consultas era que el Instituto Nacional Electoral determinara si las campañas gubernamentales sometidas a análisis se colocaban en alguna de las excepciones previstas en la Constitución Federal, relativas a que la materia de la propaganda verse sobre servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

⁶ Las solicitudes las presentaron el Gobierno del Estado de Coahuila (2), la Secretaría de Gobernación, el Gobierno Municipal de Saltillo, Coahuila, y el INFONAVIT.

- 56 Al respecto, la autoridad responsable hizo valer los criterios sostenidos por ese Instituto y por este Tribunal Electoral, en relación con los conceptos de educación y salud, sobre los cuales se analizarían los materiales propagandísticos allegados.
- 57 Asimismo, el Consejo General destacó que los criterios de necesidad, importancia, temporalidad, generalidad, fundamentación y motivación son los que regulan la revisión de las consultas técnicas relacionadas con las excepciones previstas para la difusión de propaganda gubernamental.
- 58 En razón de lo anterior, el Instituto demandado procedió a calificar las campañas gubernamentales, para lo cual las dividió: **a)** en un primer apartado señaló las campañas gubernamentales de los entes públicos que fueron remitidas en tiempo, pero que, derivado de la suspensión de los procesos electorales por motivo de la emergencia sanitaria perdieron vigencia, es decir, el análisis quedó sin efectos; y, **b)** en un segundo apartado, analizó las campañas gubernamentales que fueron sometidas a consideración de ese órgano y que todavía tenían vigencia.
- 59 A partir de lo anterior, la autoridad pudo calificar si las campañas que continuaban vigentes satisfacían alguno de los criterios de excepcionalidad a la difusión de propaganda gubernamental durante el periodo de campañas, de los procesos en curso, según se expone a continuación:



CAMPAÑAS CON VIGENCIA DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES DE COAHUILA E HIDALGO QUE ENCUADRAN EN LAS EXCEPCIONES PREVISTAS PARA LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL			
Dependencia que formuló la consulta	Nombre de la campaña de difusión	Vigencia de las transmisiones	Excepción que se actualiza
Secretaría de Gobernación (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación)	"Discriminas cuando..." versión Estereotipos y Prejuicios	1 de septiembre al 31 de diciembre de 2020	Educación
Secretaría de Gobernación (Consejo Nacional de Población)	"Reto demográfico" versión Eres grande	1 de marzo al 31 de diciembre de 2020	Educación
Secretaría de Gobernación (Consejo Nacional de Población)	"Movilidad y desplazamiento forzado interno" versión Caminos que cruzan fronteras	1 de marzo al 31 de diciembre de 2020	Educación
Secretaría de Gobernación (Consejo Nacional de Población)	"Derechos sexuales y reproductivos" versión Niñas seguras	1 de marzo al 31 de diciembre de 2020	Educación y salud
Secretaría de Gobernación (Consejo Nacional de Población)	"Derechos sexuales y reproductivos" versión Tú decides	1 de marzo al 31 de diciembre de 2020	Educación y salud
Secretaría de Gobernación (Secretaría de Hacienda y Crédito Público)	"Pide factura/Declaración"	1 de abril al 30 de noviembre de 2020	Educación
Secretaría de Gobernación (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales)	"Protección a Centros de Población Lluvias y Ciclones Tropicales" versión Prevención Lluvias y Ciclones Tropicales 1/2020	26 de mayo al 30 de octubre de 2020	Prevención de situaciones de emergencia
Secretaría de Gobernación (Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana)	"Macro simulacro"	28 de abril al 18 de septiembre de 2020	Educación
Secretaría de Gobernación (Secretaría de Cultura)	"Actividades y servicios culturales"	26 de febrero al 31 de diciembre de 2020	Educación
Gobierno de Saltillo	"¿En qué te quieres ir?"	1 de abril al 31 de diciembre de 2020	Educación
Gobierno de Saltillo	"¡Bájale, cuidemos la vida!"	1 de abril al 31 de diciembre de 2020	Educación

CAMPAÑAS CON VIGENCIA DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES DE COAHUILA E HIDALGO QUE ENCUADRAN EN LAS EXCEPCIONES PREVISTAS PARA LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL			
Dependencia que formuló la consulta	Nombre de la campaña de difusión	Vigencia de las transmisiones	Excepción que se actualiza
Gobierno de Saltillo	"Prevención de incendios forestales"	1 de enero al 31 de diciembre de 2020	Educación
INFONAVIT	"Crédito Institucional-comienza un hogar"	13 de agosto al 15 de diciembre de 2020	Educación

CAMPAÑA CON VIGENCIA DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES DE COAHUILA E HIDALGO QUE <u>NO</u> ENCUADRA EN LAS EXCEPCIONES PREVISTAS PARA LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL			
Dependencia que formuló la consulta	Nombre de la campaña de difusión	Vigencia de las transmisiones	Improcedencia
Gobierno de Saltillo	"Parque Mirador"	1 de abril al 31 de diciembre de 2020	Se trata de la exaltación de una obra pública

60 Como se puede advertir, hasta este punto, el Consejo General definió los criterios que resultaban aplicables para determinar las materias de excepcionalidad que dispone el texto constitucional y, con base en estos, realizó el análisis de los programas identificados en las solicitudes presentadas por las autoridades interesadas, definiendo si se ubicaban o no, dentro de los parámetros permitidos por las disposiciones de la norma fundamental.

61 Incluso los puntos de acuerdo QUINTO y SEXTO del acuerdo recogen los programas que se consideraron improcedentes, como en el caso de la campaña "Parque Mirador" del Gobierno de Saltillo; y aquellos en los cuales sí se consideraba actualizada, alguna de las excepciones constitucionales.



- 62 Esto es, la autoridad se ciñó a responder las solicitudes en el sentido de analizar y responder la actualización, o no, de alguna de las excepciones constitucionales para que la propaganda gubernamental pudiera transmitirse durante el desarrollo de los procesos electorales a celebrarse este año en los estados de Hidalgo y Coahuila.
- 63 Sin embargo, tal y como lo sostiene el recurrente, el punto de acuerdo DECIMO PRIMERO refiere que *“los concesionarios de radio y televisión deberán abstenerse de difundir, de manera ininterrumpida, las conferencias de prensa matutinas en las señales de origen de Hidalgo y Coahuila o en las vecinas o aledañas que tengan cobertura en estas entidades”*.
- 64 Si bien el punto de acuerdo podría resultar ambiguo por cuanto a los programas de gobierno o campañas a las que la autoridad electoral identifica como conferencias de prensa matutinas, la lectura integral del acuerdo permite concluir que se trata de las conferencias de prensa matutinas realizadas por el Presidente de la República.
- 65 Es así toda vez que, en la parte considerativa de la determinación (*párrafo 15*), la autoridad electoral hizo referencia a una resolución dictada por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, relativa a procedimientos sancionadores instaurados en contra de diversos concesionarios de radio y televisión por la transmisión de tales actos de gobierno en un periodo prohibido.
- 66 Todo lo anterior permite advertir que, a pesar de que ninguna de las cinco solicitudes que fueron formuladas a la autoridad

electoral contenía referencia alguna o sometían a su consideración el que se determinara si las conferencias matutinas del Presidente de la República podían considerarse como una de las excepciones constitucionales a la propaganda gubernamental; el Consejo General emitió un pronunciamiento por cuanto a su regularidad constitucional.

67 Tales consideraciones fueron las que permitieron concluir a la autoridad electoral que se debía ordenar a los concesionarios de radio y televisión, abstenerse de difundir de manera ininterrumpida, las conferencias de prensa, en las señales de origen de Hidalgo y Coahuila, o en las vecinas o aledañas que tengan cobertura en estas entidades federativas.

68 En este punto resulta evidente que la autoridad electoral se pronunció por cuanto a la forma en la que debía transmitirse determinados actos de gobierno, e incluso, ordenó a concesionarios de radio y televisión que se abstuvieran de difundirlos; sin que le fuera consultado formalmente por alguna autoridad, respecto de la regularidad de su transmisión.

69 Lo anterior resulta relevante toda vez que, como previamente quedó expuesto, la finalidad de la actuación de la autoridad electoral al emitir el acuerdo impugnado era el pronunciarse respecto de las solicitudes que fueron formuladas por diversas autoridades de los ámbitos federal, estatal y municipal; finalidad que formalmente fue atendida por el Consejo General, previo a dicha determinación.

70 Incluso la revisión de diversas constancias que fueron allegadas durante la sustanciación del presente recurso de apelación,



como la versión del acuerdo que originalmente fue circulada entre las y los integrantes del Consejo General para su discusión, y su concatenación con diversas manifestaciones contenidas en la versión estenográfica de la sesión en la que se discutió el proyecto de acuerdo, valoradas conforme a los criterios dispuestos en el artículo 15 de la Ley de General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, permiten advertir que, originalmente, el Consejo General se limitaba a calificar las campañas contenidas en las cinco solicitudes que le fueron formuladas.

- 71 A pesar de lo anterior, momentos antes de que diera inicio la sesión de discusión del proyecto, se circuló una adenda en la que se incluyeron las partes considerativas, y el punto de acuerdo que señaló la restricción de difusión de las conferencias matutinas.
- 72 En este sentido, si bien, resulta válido que previo a la discusión de los proyectos de acuerdo, las y los consejeros y funcionarios especializados del Instituto Nacional Electoral estén en posibilidad de circular puntos aclaratorios o adicionales a los que vayan a ser tratados en la sesión, en este caso, la modificación añadida al proyecto de acuerdo por cuanto a la difusión de las conferencias mañaneras del Presidente de la República, resulta ajena a la materia y a la naturaleza de la propia determinación de la autoridad.
- 73 En este sentido, como previamente se refirió, es cierto que el ordenamiento constitucional y legal reconocen atribuciones de la autoridad administrativa electoral nacional para fijar criterios y

directrices que le permitan atender sus funciones constitucionales, una de las cuales es el velar que la propaganda gubernamental se ajuste a los parámetros constitucionales; sin embargo, al igual que todas las autoridades del estado mexicano, el Instituto Nacional Electoral está sujeto a atender en sus determinaciones los principios de legalidad y certeza jurídica.

74 Esta Sala Superior ha emitido diversos criterios y precedentes sobre el principio de congruencia, en los que delinea la manera en que ha de observarse dicho mandato. Si bien, primordialmente se ha referido a dicho principio en relación con la emisión de fallos judiciales, las consideraciones también son aplicables a la actuación de las autoridades administrativas electorales.

75 Al respecto, se ha considerado que la exhaustividad y congruencia de la resolución, así como la expresión concreta y precisa de la adecuada fundamentación y motivación correspondiente, deben ser observados tanto por las autoridades administrativas como judiciales en materia electoral⁷.

76 La congruencia, en su aspecto externo estriba en que, al emitir un pronunciamiento, la autoridad electoral lo realice atendiendo a lo planteado por la o el gobernado, sin distorsionar o alterar lo pedido, sino que sólo se debe ocupar de sus planteamientos,

⁷ Según lo establecido en las Jurisprudencias 12/2001 y 43/2002, de rubros: "EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE" y "PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN".



sin introducir cuestión alguna que no se hubiere reclamado, ni omitir o añadir cuestiones no hechas valer⁸.

77 La observancia al principio de congruencia garantiza que la actuación de la autoridad se ajuste a los parámetros de actuación que tiene reconocidos en el marco normativo, y que se atienda el principio de seguridad jurídica para las partes, al limitar su actuación al conocimiento de los planteamientos formulados por los interesados, sin exceder los puntos de hecho y derecho que son materia de pronunciamiento.

78 Bajo tales parámetros, se aprecia que la actuación de la autoridad electoral al ordenar a los concesionarios que se abstuvieran de transmitir las conferencias de matutinas, en una actuación cuya naturaleza formal era la de calificar específicamente las solicitudes que le fueron oportunamente presentadas por las autoridades de gobierno, atenta contra el principio de congruencia y de manera indirecta contra los principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal.

79 Es así debido a que, a pesar de que fue la propia autoridad electoral la que instrumentó un mecanismo en el que, a través de la presentación de solicitudes, el Consejo General pudiera calificar, ex ante, la excepcionalidad de determinados programas de gobierno, y su posible difusión durante la etapa prohibida por el texto constitucional; fue a través de una de

⁸ Véase, cambiándose lo que se deba cambiar (*mutatis mutandis*) la jurisprudencia 28/2009, de rubro: “**CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA**”. Publicada en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

estas determinaciones de desahogo de consultas, como impuso una restricción a la difusión de un acto de gobierno, que no fue sometido a su consideración.

80 Es decir, no existió solicitud alguna que permitiera a la autoridad electoral el concluir, al desahogar las consultas que le fueron formuladas respecto de otros programas gubernamentales del ámbito federal, estatal y municipal; que los concesionarios debían abstenerse de transmitir de manera íntegra las conferencias matutinas del Presidente de la República.

81 De lo anterior, se concluye que el Consejo General inobservó el principio de congruencia externa y excedió la materia de consulta, porque los pronunciamientos sobre las conferencias matutinas del Titular del Ejecutivo Federal no encuentran soporte en las solicitudes formuladas por las dependencias gubernamentales.

82 Conviene precisar que, lo hasta aquí concluido, se constriñe a un análisis relativo a la falta de congruencia entre la naturaleza formal de la determinación dictada por la autoridad electoral nacional, y lo concluido por cuanto a la orden de abstención de las conferencias matutinas del Presidente de la República; análisis que en modo alguno califica la validez constitucional de ese, o algún otro acto de gobierno.

83 Atendiendo a todo lo anterior, resulta innecesario estudiar el resto de agravios planteados por el recurrente, al haber alcanzado su pretensión.



QUINTO. Efectos

- 84 Consecuentemente, lo procedente es **modificar** el acuerdo impugnado y dejar sin efectos las consideraciones identificadas con el numeral 15, así como el punto de acuerdo DÉCIMO PRIMERO relativo a la orden a los concesionarios de abstenerse de transmitir las conferencias matutinas del Presidente de la República.
- 85 Asimismo, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá sesionar dentro del plazo máximo de cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de la presente ejecutoria, a efecto de realizar los trámites necesarios para que de nueva cuenta se publique en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo impugnado, con la modificación a que se hace referencia en la presente ejecutoria.
- 86 La autoridad responsable deberá informar a este Tribunal sobre el cumplimiento dado a la presente ejecutoria dentro de las veinticuatro horas siguientes al mismo.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **modifica** el acuerdo controvertido en lo que fue materia de impugnación.

SEGUNDO. Se ordena al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que realice los trámites necesarios para publicar de nueva cuenta en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo mencionado.

TERCERO. El Consejo General deberá informar a esta Sala Superior el cumplimiento dado a esta sentencia, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

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

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto particular conjunto de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Indalfer Infante Gonzales, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.



VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-49/2020.

Formulamos este voto para expresar las razones por las que, respetuosamente, no compartimos el criterio de la mayoría en cuanto a la procedencia del presente recurso de apelación, porque consideramos que en el caso no se actualizan las condiciones para que el partido político actor ejerza una acción tuitiva de intereses difusos a fin de impugnar el acuerdo controvertido, ya que no se está en presencia de un interés de ésta naturaleza, por el contrario se trata de un acuerdo que incide, en la **esfera jurídica de las concesionarias de radio y televisión y, en última instancia**, en el interés jurídico del titular del ejecutivo federal.

En consecuencia, consideramos que procedía el desechamiento de plano de la demanda, con base en la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que el instituto político impugnante carece de interés jurídico o legítimo para controvertir el acuerdo reclamado.

Contexto

En principio, es necesario aclarar que el partido actor impugnó el acuerdo **INE/CG235/2020**, por el que el Instituto Nacional Electoral dio respuesta a las consultas relacionadas con propaganda gubernamental para los procesos electorales locales 2020 y, entre otras cuestiones, determinó que los concesionarios de radio y televisión deben abstenerse de difundir, de manera ininterrumpida, las conferencias de prensa matutinas en las señales de origen de Hidalgo y Coahuila o en las vecinas o aledañas que tengan cobertura en tales entidades federativas.

De esta forma, se trata de una prohibición impuesta a los concesionarios de radio y televisión de difundir de manera completa las conferencias matutinas del ejecutivo federal, al ser considerada por la responsable como una modalidad de comunicación social de una entidad de gobierno, en específico, de la presidencia de la República, no así de un determinado contenido en específico que pueda trascender a los intereses de la colectividad o de la ciudadanía en general.

Decisión mayoritaria

La mayoría determinó procedente el medio de impugnación y determinó revocar el acto impugnado, al considerar que la decisión de la responsable no fue congruente con las consultas que se le presentaron. Esto, porque las conferencias matutinas no fueron objeto de consulta.

Disenso



No compartimos el análisis sobre la procedencia del medio de impugnación porque, si bien existe jurisprudencia de la Sala Superior respecto a la legitimación e interés con que cuentan los partidos políticos nacionales para ejercer acciones tuitivas de interés difusos, en general, y, en particular, contra actos preparatorios de elecciones –como lo es el acuerdo impugnado, en tanto constituye una respuesta a las consultas relacionadas con propaganda gubernamental para los procesos electorales 2020–, en atención a las particularidades del caso, consideramos que Morena carece de interés jurídico o legítimo para impugnar el acuerdo reclamado a través del recurso de apelación, mediante una acción de tutela de intereses difusos porque el acuerdo se dirige claramente a regular la conducta de concesionarias respecto de la difusión de una modalidad de información gubernamental de la Presidencia de la República y, en consecuencia, sus efectos tienen un impacto solamente en la esfera o dimensión individual de tales concesionarias, y, en su caso, de dicha entidad gubernamental, no así frente a una colectividad que carezca de representación.

Al respecto, es aplicable la tesis de jurisprudencia 10/2005, con el rubro y texto que se reproducen a continuación:

ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR.—Conforme a la interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo segundo, fracción I, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 10, apartado 1, inciso b); y 86, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los elementos necesarios para deducir las acciones tuitivas de intereses difusos por los partidos políticos son: 1. Existencia de disposiciones o principios jurídicos que impliquen

protección de intereses comunes a todos los miembros de una comunidad amorfa, carente de organización, de representación común y de unidad en sus acciones, sin que esos intereses se puedan individualizar, para integrarlos al acervo jurídico particular de cada uno; 2. Surgimiento de actos u omisiones, generalmente de parte de las autoridades (aunque también pueden provenir de otras entidades con fuerza preponderante en un ámbito social determinado) susceptibles de contravenir las disposiciones o principios jurídicos tuitivos de los mencionados intereses, con perjuicio inescindible para todos los componentes de la mencionada comunidad; 3. Que las leyes no confieran acciones personales y directas a los integrantes de la comunidad, para enfrentar los actos conculcatorios, a través de los cuales se pueda conseguir la restitución de las cosas al estado anterior o el reencausamiento de los hechos a las exigencias de la ley, ni conceda acción popular para tales efectos; 4. Que haya en la ley bases generales indispensables para el ejercicio de acciones tuitivas de esos intereses, a través de procesos jurisdiccionales o administrativos establecidos, que no se vean frenadas de modo insuperable, por normas, principios o instituciones opuestas, y 5. Que existan instituciones gubernamentales, entidades intermedias o privadas, o personas físicas, que incluyan, de algún modo, entre sus atribuciones, funciones u objeto jurídico o social, con respaldo claro en la legislación vigente, la realización de actividades orientadas al respeto de los intereses de la comunidad afectada, mediante la exigencia del cumplimiento de las leyes que acojan esos intereses. Como se ve, la etapa del proceso electoral de emisión de los actos reclamados, no es un elemento definitorio del concepto. Consecuentemente, basta la concurrencia de los elementos de la definición para la procedencia de esta acción, independientemente de la etapa del proceso electoral donde surjan los actos o resoluciones impugnados.⁹

De lo sostenido en la trasunta tesis de jurisprudencia, consideramos que los elementos necesarios para deducir las acciones tuitivas de intereses difusos por los partidos políticos son:

- Existencia de disposiciones o principios jurídicos que impliquen protección de **intereses comunes a todos los miembros de una comunidad que carezca de organización, de**

⁹ Consultable en: Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 6 a 8.



representación común y de unidad en sus acciones, sin que esos intereses puedan ser individualizados, para integrarlos al acervo jurídico particular de cada uno.

- Surgimiento de actos u omisiones, generalmente, de parte de las autoridades (u de otras entidades con fuerza preponderante en un ámbito social determinado) susceptibles de contravenir las disposiciones o principios jurídicos tuitivos de los mencionados intereses, **con perjuicio indivisible para todos los componentes de la comunidad**.
- **La falta de reconocimiento legal de acciones personales y directas a los integrantes de ese grupo o comunidad**, para enfrentar los actos violatorios de sus derechos, por medio de los cuales pueda conseguirse la restitución de las cosas al estado anterior o el reencauzamiento de los hechos a las exigencias de la ley, ni conceda acción popular para tales efectos.
- La previsión legal de bases generales para el ejercicio de acciones tuitivas de esos intereses, mediante procesos jurisdiccionales o administrativos establecidos, que no sean frenadas de modo insuperable, por normas, principios o instituciones opuestos, y
- La existencia de instituciones gubernamentales, entidades intermedias o privadas, o personas físicas, que incluyan, de algún modo, entre sus atribuciones, funciones u objeto jurídico o social - respaldadas legalmente-, la realización de actividades orientadas al respeto de los intereses de la comunidad o grupo afectado, mediante la exigencia del cumplimiento de las leyes que acojan esos intereses.

Por otra parte, se debe precisar la existencia de la jurisprudencia 15/2000, con rubro: **PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE**

INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES, haciendo especial hincapié en los precedentes que originaron la citada tesis, dado que esta Sala Superior consideró que los actos preparatorios del proceso electoral son de carácter instrumental respecto al ejercicio del derecho al sufragio practicado en la jornada electoral, motivo por el cual las deficiencias, irregularidades o desviaciones de tales actos preparatorios, afectan el interés de cada uno de los ciudadanos que pueden votar en los comicios que posteriormente se deben celebrar.

Sin embargo, en tales precedentes también se precisó la existencia de un elemento *sine qua non* para aceptar el ejercicio de la acción tuitiva de intereses difusos, consistente en que la ley electoral no confiere a los ciudadanos ninguna acción jurisdiccional para la defensa de ese interés, ni en forma individual ni en conjunto con otros ciudadanos, sino que sólo les otorga acción respecto de algunas violaciones directas al citado derecho político, y ni siquiera les permite invocar en estos casos como agravios las violaciones cometidas durante el proceso electoral, como causantes de la conculcación directa del derecho político, ya que tiene establecido que los actos preparatorios se convierten en definitivos e inimpugnables al término de esa etapa del proceso electoral.

En tales circunstancias, los intereses de los ciudadanos en los actos de preparación del proceso electoral se ubican en una condición igual o semejante a los que la doctrina contemporánea y algunas leyes denominan intereses colectivos, de grupo o difusos, que tienen como características



distintivas las de corresponder a todos y cada uno de los integrantes de comunidades de personas indeterminadas, que aumentan y disminuyen constantemente, que carecen de una organización y por tanto de representación común, así como de unidad en sus acciones, y respecto de cuyos intereses colectivos, de grupo o difusos se han venido diseñando acciones jurisdiccionales con el mismo nombre, pero dotadas de cualidades acordes con su finalidad, y por tanto, diferentes a las de las acciones tradicionales construidas para la tutela directa de los derechos subjetivos claramente establecidos y acotados.

Asimismo, se explicó que en los procesos jurisdiccionales electorales, se deben considerar acogidos estos tipos de acciones, cuando la ley dé las bases generales indispensables para su ejercicio, como ocurre en la legislación federal electoral mexicana, en donde sólo se exige que los actores tengan un interés jurídico, pero no requieren que éste se encuentre dentro de un derecho subjetivo o que el promovente deba resentir un perjuicio personal y directo en su acervo puramente individual para promover los medios de impugnación válidamente.

De ahí que la Sala Superior concluyó que los partidos políticos se deben considerar los entes jurídicos legitimados para deducir las acciones colectivas descritas, porque tal actividad encaja perfectamente dentro de los fines constitucionales de éstos, en cuanto a instituciones de interés público, creadas, entre otras cosas, para promover a los ciudadanos a los cargos de elección popular en procesos democráticos.

Ahora, respecto a la naturaleza específica de los partidos políticos como entidades de interés público, esta Sala Superior ha reconocido que pueden deducir acciones en defensa del interés público o de intereses difusos en contra de actos o determinaciones de la autoridad —cumpliendo siempre los elementos antes reseñados— y no sólo cuando estas conlleven la afectación directa a algún derecho del partido político. Sin embargo, en el particular, tal situación no se actualiza, conforme a lo siguiente.

El partido apelante aduce que se restringe de forma indebida y se imponen mayores cargas, además de crear infracciones administrativas adicionales **que afectan la esfera jurídica de las concesionarias de radio y televisión**, con la prohibición de difundir de forma completa las conferencias matutinas del Presidente de la República, durante el periodo de campaña en los Estados de Coahuila e Hidalgo.

Con los argumentos sintetizados, Morena recurre a este órgano jurisdiccional porque, en su concepto, se vulnera el principio de legalidad y reserva de ley que debe regir los actos de la autoridad administrativa electoral federal.

Sin embargo, en nuestro concepto, el acuerdo controvertido no concreta la hipótesis que integra el primero de los elementos señalados en los párrafos anteriores, para considerar que se está ante un supuesto de ejercicio de una acción tuitiva de intereses difusos, porque en este particular falta **la existencia de disposiciones o principios jurídicos que impliquen protección de intereses comunes a todos los miembros de**



una comunidad amorfa, carente de organización, de representación común y de unidad en sus acciones.

Lo anterior porque, con independencia de la existencia de la jurisprudencia de la Sala Superior respecto a la legitimación e interés con que cuentan los partidos políticos nacionales para ejercer acciones tuitivas de interés difusos contra actos preparatorios de elecciones, lo jurídicamente relevante es que, en atención a las particularidades del caso concreto, aun cuando **la materia** del acuerdo recurrido puede conceptuarse como un **acto preparatorio** de los procesos electorales locales (en cuanto tiene como finalidad determinar si algunas campañas gubernamentales encuadran o no en los supuestos constitucionales para permitir su difusión durante el desarrollo de los procesos comiciales estatales) lo cierto es que sus efectos son perfectamente individualizables respecto de los sujetos respecto de los cuales se dirige la acción de la autoridad. Por tanto, no estamos frente a un caso de protección o tutela de intereses difusos.

Esto es así, dado el sentido y alcance de la determinación tomada por el Consejo General Instituto Nacional Electoral respecto a la orden girada a los concesionarios de radio y televisión de “... *abstenerse de difundir, de manera ininterrumpida, las conferencias de prensa matutinas en las señales de origen de Hidalgo y Coahuila o en las vecinas o aledañas que tengan cobertura en éstas (sic.) entidades*”, pues constituye un acto susceptible de generar una posible afectación o incidencia en los intereses específicos de los concesionarios de radio y televisión y, en su caso, del gobierno federal, particularmente del titular del ejecutivo, dado

que se traduce en una prohibición de difundir de forma completa las conferencias matutinas del Presidente de la República en las estaciones de radio y canales de televisión que cubren los procesos electorales locales en Coahuila e Hidalgo, porque se consideró información gubernamental o institucional cuya difusión está constitucionalmente prohibida durante la etapa de campaña, razón por la cual consideramos que Morena, en cuanto partido político nacional, carece de interés jurídico o legítimo, para cuestionar mediante el recurso de apelación esa específica determinación jurídica.

Esto es, el acto no es susceptible de incidir o afectar un interés difuso que justifique el ejercicio de una acción tuitiva de tales intereses, pues se trata de una decisión de la autoridad responsable que trasciende exclusivamente en la esfera jurídica de los concesionarios de radio y televisión y, en todo caso, del Presidente de la República, sin que se pueda apreciar que la prohibición de difusión íntegra de las conferencias matutinas en las concesionarias que cubren los procesos electorales locales en los estados de Coahuila e Hidalgo atente contra el interés o derechos difusos de una colectividad que no se encuentre representada, sino que se afecta a los mencionados concesionarios y tales sujetos de derecho no están imposibilitados de concurrir a defender sus derechos.

En ese contexto, si la intención del promovente es acudir en defensa de un interés difuso o colectivo, derivado de una decisión de la autoridad responsable que, como se aprecia, sólo afecta la esfera jurídica de los concesionarios de radio y televisión y, en su caso, del Servidor Público Federal señalado,



entonces, no hay una acción tuitiva que ejercer, ni puede advertirse que Morena sea el titular del derecho subjetivo afectado directamente por la resolución impugnada ni de una vulneración que resienta en forma directa y real su esfera de derechos. Así como tampoco que se advierta un interés legítimo que implique un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica por la revocación o modificación del acto reclamado.

Ahora bien, a partir de tales premisas y considerando que solamente se impugna una específica determinación del acuerdo reclamado, particularmente, la que prohíbe a los concesionarios de radio y televisión difundir ininterrumpidamente las conferencias matutinas del titular del ejecutivo federal durante el periodo de campaña de los procesos electoral que se desarrollan en los estados de Coahuila e Hidalgo, consideramos que el partido actor carece de interés para impugnarla, dado que se trata de la transmisión de una actividad gubernamental concreta, sin que tal decisión trascienda o afecte sus intereses o los colectivos o de grupo, como sería, en caso contrario, si el acuerdo impugnado hubiera autorizado la transmisión de propaganda contraria a las restricciones constitucionales y legales vigentes, lo cual otorgaría interés legítimo a cualquier partido político nacional para impugnar un acto que afecta a la colectividad al permitir la transmisión de propaganda gubernamental prohibida durante los procesos electorales locales.

Por todo lo anterior, es nuestra convicción que no es el caso que Morena ejerza una acción tuitiva de interés público o difuso, porque en el caso concreto, los posibles afectados, reiteramos,

son únicamente los concesionarios de radio y televisión y, en su caso, el Gobierno Federal; en consecuencia, aun cuando hubiere violación a los principios de legalidad y de constitucionalidad, Morena no está legitimado *ad causam* para promover el recurso de apelación que se resuelve. En este particular, son los concesionarios de radio y televisión y el aludido órgano de gobierno, los que, de ser el caso, estarían en aptitud de recurrir la determinación de suspender la difusión de manera completa de las conferencias matutinas del Presidente de la República.

Finalmente, disentimos de la consideración relativa a que la prohibición en la transmisión del contenido de tales conferencias supone una posible afectación en el flujo de información que pudiera resultar de interés para las y los gobernados, en tanto involucra el derecho de acceso a la información de la ciudadanía en su conjunto, consagrado en el párrafo segundo del artículo 6° de la Constitución Federal, y que por ese motivo el derecho de acción se actualiza a favor de los partidos políticos, en su carácter de entes de interés público, particularmente, porque el derecho de acceso a la información pública garantiza a los ciudadanos allegarse de la información oportuna y veraz para contar con las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de libre pensamiento y de la libertad de expresión, así como el de otros derechos fundamentales relacionados con la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, tales como el derecho de votar y elegir a representantes de manera informada y razonada.



Al respecto, si bien indirectamente la prohibición impuesta a los concesionarios de radio y televisión de transmitir una modalidad de comunicación social de manera íntegra pudiera tener un efecto en el flujo de información, esto no genera, por sí mismo, una cuestión que afecte los intereses de la colectividad, pues la medida no se relaciona con el acto mismo del Ejecutivo Federal o con el contenido de la información o propaganda gubernamental, sino sólo a una modalidad de comunicación social que está circunscrita a una entidad gubernamental y que es la que, en su caso, puede verse afectada por la medida. Suponer lo contrario, implicaría que toda variación o modificación de una estrategia de comunicación social de una entidad gubernamental trasciende a los principios de la materia electoral y afecta al interés general de la ciudadanía.

Al respecto, es necesario precisar que la naturaleza y las consecuencias del acuerdo impugnado no tienen una trascendencia en el desarrollo del proceso electoral ni son susceptibles de afectar los principios que lo rigen, pues se trata de la prohibición de una modalidad de transmisión de información gubernamental, en el entendido de que, si bien la comunicación social de las autoridades de todos los niveles de gobierno eventualmente puede tener alguna incidencia en la materia electoral, lo cierto es que no todo acto que impacte en dicha comunicación genera una afectación para efecto de la protección de un interés general.¹⁰

¹⁰ Un criterio similar expresó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 1359/2015, en el sentido de que “aunque a nadie escapa que la comunicación social es una materia que puede llegar a tener incidencia en cuestiones electorales [...] es evidente que ésta trasciende el ámbito electoral.”

De esta forma, se afectarán los principios en materia electoral y el interés general de la ciudadanía cuando el contenido de una información o propaganda gubernamental vulnere alguno de tales principios, no así cuando las autoridades limiten dicha propaganda, pues tal medida no afecta el interés de la ciudadanía en general sino sólo el de los concesionarios o, en su caso, el de la entidad gubernamental que se ve afectada.

En el caso, si bien el acuerdo establece una limitante impuesta a los concesionarios de radio y televisión de transmitir respecto a una modalidad de difusión de la comunicación del Poder Ejecutivo, eso no significa que con ello se afecten los principios en la materia electoral o se actualice una restricción indebida al derecho de acceso a la información y, por el contrario, lo que se busca es prevenir tal posible afectación mediante una medida concreta respecto de conductas y sujetos determinados con plena capacidad para controvertirla.

De esta forma, no debe equipararse el interés legítimo que tienen los partidos políticos para impugnar actos de las autoridades electorales susceptibles de vulnerar los intereses generales o los principios que rigen la materia electoral (en la medida en que con ello pueden obtener un beneficio en su esfera jurídica) con el interés difuso que se busca proteger, pues éste se relaciona con la dimensión colectiva de la posible afectación y con la imposibilidad para individualizarla. Si bien pueden coexistir un interés jurídico o legítimo en la protección de un interés difuso, esta protección es procedente cuando no es posible individualizar la posible afectación de acto



impugnado. Así, si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible.¹¹

¹¹ En ese sentido se ha pronunciado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P./J. 50/2014 (10a.) con rubro y texto: INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). A consideración de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el párrafo primero de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que tratándose de la procedencia del amparo indirecto -en los supuestos en que no se combatan actos o resoluciones de tribunales-, quien comparezca a un juicio deberá ubicarse en alguno de los siguientes dos supuestos: (I) ser titular de un derecho subjetivo, es decir, alegar una afectación inmediata y directa en la esfera jurídica, producida en virtud de tal titularidad; o (II) en caso de que no se cuente con tal interés, la Constitución ahora establece la posibilidad de solamente aducir un interés legítimo, que será suficiente para comparecer en el juicio. Dicho interés legítimo se refiere a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, sin que dicha persona requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, esto es, la persona que cuenta con ese interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto. En consecuencia, para que exista un interés legítimo, se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica -no exclusivamente en una cuestión patrimonial-, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse. Como puede advertirse, el interés legítimo consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata del interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple, esto es, no se trata de la generalización de una acción popular, sino del acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En esta lógica, mediante el interés legítimo, el demandante se encuentra en una situación jurídica identificable, surgida por una relación específica con el objeto de la pretensión que aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal, por lo que si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible; pues es factible que un juzgador se encuentre con un caso en el cual exista un interés legítimo individual en virtud de que, la afectación o posición especial frente al ordenamiento jurídico, sea una situación no sólo compartida por un grupo formalmente identificable, sino que redunde también en una persona determinada que no pertenezca a dicho grupo. Incluso, podría darse el supuesto de que la afectación redunde de forma exclusiva en la esfera jurídica de una persona determinada, en razón de sus circunstancias específicas. En suma, debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo, deberá ser producto de la labor cotidiana de los diversos juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica, ello a la luz de los lineamientos emitidos por esta Suprema Corte, debiendo interpretarse acorde a la naturaleza y

Como lo ha señalado la Sala Superior, el interés legítimo implica un interés colectivo, calificado, actual, real y jurídicamente relevante que nace de la afectación a la esfera jurídica en sentido amplio de un individuo o colectividad, debido a su especial situación frente al orden jurídico y cuya reparación puede traducirse en un beneficio jurídico en favor del quejoso. En ese sentido, los afectados pueden controvertir actos que transgredan derechos fundamentales, sin necesidad de ser titulares de un derecho subjetivo.¹²

De esta forma, si bien a los partidos políticos, en tanto entidades de interés público, se les reconoce interés para defender derechos colectivos, aun cuando no se afecte un derecho subjetivo propio; lo cierto es que debe existir algún vínculo con dicha esfera jurídica que se traduzca en un beneficio.

En el caso, ello no se advierte, puesto que si bien se trata de actos de preparación de la elección, que, como se señaló, por regla general, son susceptibles de ser impugnados mediante el ejercicio de acciones tuitivas de intereses difusos por los partidos, para ello se requiere que se trate, en efecto, de intereses difusos, cuestión que como se ha expuesto, en el caso no se actualiza, pues para ello se requiere que el perjuicio sea inescindible para todos los componentes de la comunidad o colectividad que se considera afectada y que no se confieran acciones personales y directas a los integrantes de la

funciones del juicio de amparo, esto es, buscando la mayor protección de los derechos fundamentales de las personas.”

¹² Entre otros, véase la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-67/2017.



respectiva comunidad. Ambas cuestiones que no se configuran en el presente caso.

De esta forma, si bien los partidos políticos tienen interés jurídico o legítimo para impugnar actos preparatorios de la elección emitidos por la autoridad electoral, tal interés supone que exista la posibilidad razonable de obtener un beneficio en su esfera jurídica. Cuestión que en el caso no se advierte, pues el acto impugnado no se vincula con la esfera jurídica de los partidos políticos o la ciudadanía en sentido estricto. Además, como se ha reiterado, no se actualizan los supuestos para una acción tuitiva de intereses difusos de una colectividad pues los sujetos susceptibles de resentir una afectación en sus derechos, intereses o atribuciones son plenamente individualizables.

Por tanto, consideramos que, en el caso, los partidos políticos no cuentan con un interés directo, tuitivo o difuso que proteger, siendo los concesionarios de radio y televisión o la entidad de gobierno afectada quienes estarían, en su caso, legitimados para impugnar dicha resolución, como ya se destacó.

De ahí que, como se anticipó, sostenemos que la demanda del recurso de apelación debió **desecharse de plano**.

Las razones expuestas son las que orientan el sentido del presente voto particular.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias

SUP-RAP-49/2020

que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.