



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSOS DE APELACIÓN

**EXPEDIENTES:** SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS

**PARTES RECURRENTES:** STEREOREY MÉXICO S.A. Y OTRAS

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**MAGISTRADA PONENTE:** MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

**SECRETARIADO:** JUAN MANUEL ARREOLA ZAVALA, FRANCISCO ALEJANDRO CROKER PÉREZ Y LUIS OSBALDO JAIME GARCÍA

**COLABORÓ:** ÁNGEL CÉSAR NAZAR MENDOZA

Ciudad de México, a treinta de agosto de mil veintitrés<sup>1</sup>.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia, en el sentido de **modificar** el "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LA METODOLOGÍA Y EL CATÁLOGO DE PROGRAMAS DE RADIO Y TELEVISIÓN QUE DIFUNDEN NOTICIAS, ASÍ COMO LOS REQUERIMIENTOS TÉCNICOS QUE DEBERÁN ATENDER EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y LA INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARTICIPANTE PARA EL MONITOREO Y ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LAS TRANSMISIONES DURANTE LAS PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS FEDERALES DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024", identificado con la clave INE/CG391/2023.

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo, todas las fechas corresponderán al dos mil veintitrés. Las que correspondan a un año diverso se identificarán de manera expresa.

## SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS

### ANTECEDENTES:

**1. Acuerdo impugnado INE/CG391/2023.** En sesión extraordinaria de siete de julio de dos mil veintitrés, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>2</sup> emitió el “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LA METODOLOGÍA Y EL CATÁLOGO DE PROGRAMAS DE RADIO Y TELEVISIÓN QUE DIFUNDEN NOTICIAS, ASÍ COMO LOS REQUERIMIENTOS TÉCNICOS QUE DEBERÁN ATENDER EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y LA INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARTICIPANTE PARA EL MONITOREO Y ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LAS TRANSMISIONES DURANTE LAS PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS FEDERALES DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024”.

En dicho acuerdo, entre otras cuestiones, se aprobó que la metodología se ampliara e incluyera el registro de valoraciones positivas y negativas en programas de espectáculos o revista y programas de género de análisis, debate y opinión que difundan noticias.

**2. Recursos de apelación.** Inconformes con las adiciones a la metodología, entre el trece y diecinueve de julio distintas concesionarias de radio y televisión, así como la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, interpusieron recursos de apelación.

---

<sup>2</sup> En adelante INE o autoridad responsable.



**3. Registro y turno a Ponencia.** En su oportunidad, la presidencia de este órgano jurisdiccional acordó integrar y turnar a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los siguientes recursos:

Expediente	Promovente
SUP-RAP-131/2023	Juan Carlos Cortés Rosas, en su carácter de representante legal de STEREOREY MÉXICO, S.A., concesionaria de la emisora de radio XHMVS-FM (102.5 MHZ) Ciudad de México.
SUP-RAP-132/2023	Radio 88.8 S.R.L de C.V. concesionaria de XHM-FM
SUP-RAP-133/2023	La B Grande, S.A de C.V.
SUP-RAP-134/2023	Transmisora Regional Radio Formula S.A. de C.V.
SUP-RAP-135/2023	Radio Triunfos, S.A. de C.V.
SUP-RAP-136/2023	Multimedios Televisión, S.A. de C.V.
SUP-RAP-137/2023	Cadena Tres I, S.A. de C.V.
SUP-RAP-138/2023	GIM Televisión Nacional, S.A. de C.V.
SUP-RAP-139/2023	Televisión digital, S.A. de C.V.
SUP-RAP-141/2023	Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión
SUP-RAP-142/2023	Televimex, S.A. de C.V., concesionario de XHTV-TDT
SUP-RAP-143/2023	Televimex, S.A. de C.V., concesionario de XEW-TDT
SUP-RAP-145/2023	Televisión Azteca III, S.A. de C.V.
SUP-RAP-146/2023	Televisora del Valle de México, S.A.P.I. de C.V.

## **SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS**

### **CONSIDERACIONES:**

**PRIMERA. Jurisdicción y competencia.** Corresponde a la Sala Superior conocer y resolver la presente controversia<sup>3</sup>, toda vez que se tratan de recursos de apelación, interpuestos para impugnar una resolución de un órgano central del INE, como lo es su Consejo General, relacionada con la metodología y el catálogo de programas de radio y televisión que difunden noticias, así como los requerimientos técnicos que deberán atender el INE y la institución de educación superior participante para el monitoreo y análisis del contenido de las transmisiones durante las precampañas y campañas federales del proceso electoral federal 2023-2024.

**SEGUNDA. Acumulación.** De la revisión integral de las demandas que dieron origen a la integración de los expedientes de los medios de impugnación que se resuelven, se advierte que hay conexidad en la causa, al existir identidad en el acto reclamado y en la autoridad señalada como responsable.

En ese tenor, lo conducente es decretar la acumulación de los expedientes **SUP-RAP-132/2023, SUP-RAP-133/2023, SUP-RAP-134/2023, SUP-RAP-135/2023, SUP-RAP-136/2023, SUP-RAP-137/2023, SUP-RAP-138/2023, SUP-RAP-139/2023, SUP-RAP-141/2023, SUP-RAP-142/2023, SUP-RAP-143/2023, SUP-**

---

<sup>3</sup> Lo anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



**RAP-145/2023, SUP-RAP-146/2023** al identificado con la clave **SUP-RAP-131/2023**, debido a que éste se recibió primero en esta Sala Superior.

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

**TERCERA. Procedencia.** Los recursos de apelación que se examinan cumplen con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, y 13 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>4</sup>, de conformidad con lo siguiente:

**I. Requisitos formales.** En sus escritos de demanda, las partes recurrentes: **a)** Precisan su nombre y el carácter con el que comparecen; **b)** Identifican la resolución impugnada; **c)** Señalan a la autoridad responsable; **d)** Narran los hechos en que sustentan su impugnación; **e)** Expresan conceptos de agravio; **f)** Ofrecen pruebas y, **g)** Asientan su nombre y firma autógrafa. Por lo tanto, se tienen por cumplidos los requisitos formales previstos en el artículo 9, párrafo 1<sup>5</sup>, de la LGSMIME.

---

<sup>4</sup> En adelante Ley de Medios o LGSMIME, por sus siglas.

<sup>5</sup> “**Artículo 9** [-] **1.** Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnado [...] y deberá cumplir con los requisitos siguientes: [-] **a)** Hacer constar el nombre del actor; [-] **b)** Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir; [-] **c)** Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente; [-] **d)** Identificar el acto o resolución impugnado y al responsable del mismo; [-] **e)** Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y, en su caso, las razones por las que se solicite la no aplicación de leyes sobre la materia electoral por estimarlas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [-] **f)** Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas; y [-] **g)** Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente.”

## SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS

**II. Oportunidad.** Los recursos de apelación se presentaron dentro del plazo legal de cuatro días hábiles establecido en los artículos 7, párrafo 2<sup>6</sup>; y 8<sup>7</sup> de la LGSMIME, toda vez que la resolución impugnada, si bien se relaciona con el próximo proceso electoral federal, éste todavía no da inicio en el plazo legal previsto para ello, por lo que los días se deben contar como hábiles para la interposición de los recursos.

Al respecto, cabe señalar que la resolución impugnada fue aprobada por el Consejo General del INE en la sesión extraordinaria celebrada el día siete de julio de dos mil veintitrés, misma que en su noveno punto de acuerdo se ordenó la publicación de la resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el portal de internet de Instituto Nacional Electoral y su Gaceta<sup>8</sup>, sin embargo, de una búsqueda exhaustiva en el portal electrónico del Diario Oficial de la Federación, no obra constancia fehaciente de su publicación.

En consecuencia, el plazo de impugnación debe computarse a partir del día siguiente en que las partes señalan tuvieron conocimiento del acuerdo controvertido,

---

<sup>6</sup> “2. Cuando la violación reclamada en el medio de impugnación respectivo no se produzca durante el desarrollo de un proceso electoral federal o local, según corresponda, el cómputo de los plazos se hará contando solamente los días hábiles, debiendo entenderse por tales todos los días a excepción de los sábados, domingos y los inhábiles en términos de ley.”

<sup>7</sup> “1. Los medios de impugnación previstos en esta ley deberán presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo las excepciones previstas expresamente en el presente ordenamiento.”

<sup>8</sup>Véase foja 37 del acuerdo impugnado INE/CG391/2023.



## SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS

sin que la autoridad responsable aduzca alguna causal de improcedencia al respecto.

Por lo tanto, los medios de impugnación se presentaron en tiempo, toda vez que las partes manifestaron bajo protesta de decir verdad tener conocimiento del acuerdo en cuestión al consultar el portal de internet de la autoridad responsable conforme la siguiente descripción:

Expediente	Promovente	Notificación	Presentación de la demanda
SUP-RAP-131/2023	Juan Carlos Cortés Rosas, en su carácter de representante legal de STEREOREY MÉXICO, S.A., concesionaria de la emisora de radio XHMVS-FM (102.5 MHZ) Ciudad de México.	Miércoles 12 de julio 2023	Lunes 17 de julio 2023
SUP-RAP-132/2023	Radio 88.8 S.R.L de C.V. concesionaria de XHM-FM	Miércoles 12 de julio 2023	Lunes 17 de julio 2023
SUP-RAP-133/2023	La B Grande, S.A de C.V.	Miércoles 12 de julio 2023	Lunes 17 de julio 2023
SUP-RAP-134/2023	Transmisora Regional Radio Formula S.A. de C.V.	Miércoles 12 de julio 2023	Lunes 17 de julio 2023
SUP-RAP-135/2023	Radio Triunfos, S.A. de C.V.	Miércoles 12 de julio 2023	Lunes 17 de julio 2023
SUP-RAP-136/2023	Multimedios Televisión, S.A. de C.V.	Miércoles 12 de julio 2023	Lunes 17 de julio 2023

### SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS

SUP-RAP-137/2023	Cadena Tres I, S.A. de C.V.	Miércoles 12 de julio 2023	Lunes 17 de julio 2023
SUP-RAP-138/2023	GIM Televisión Nacional, S.A. de C.V.	Miércoles 12 de julio 2023	Lunes 17 de julio 2023
SUP-RAP-139/2023	Televisión digital, S.A. de C.V.	Miércoles 12 de julio 2023	Lunes 17 de julio 2023
SUP-RAP-141/2023	Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión	Miércoles 12 de julio 2023	Jueves 13 de julio 2023
SUP-RAP-142/2023	Televimex, S.A. de C.V., concesionario de XHTV-TDT	Martes 11 de julio 2023	Jueves 13 de julio 2023
SUP-RAP-143/2023	Televimex, S.A. de C.V., concesionario de XEW-TDT	Miércoles 12 de julio 2023	Jueves 13 de julio 2023
SUP-RAP-145/2023	Televisión Azteca III, S.A. de C.V.	Lunes 17 de julio 2023	Miércoles 19 de julio 2023
SUP-RAP-146/2023	Televisora del Valle de México, S.A.P.I. de C.V.	Lunes 17 de julio 2023	Miércoles 19 de julio 2023

**III. Legitimación y personería.** Se cumple el requisito porque las partes recurrentes son concesionarias de uso comercial en radio y televisión; y quien se ostenta como su representante legal acredita su personalidad con los respectivos instrumentos notariales.

En el caso, la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión (CIRT) cuenta con legitimación de conformidad con el criterio sostenido por esta Sala Superior en la





jurisprudencia 18/2013<sup>9</sup>, en el sentido que esa organización puede impugnar en materia electoral, cuando pretenda la defensa de sus agremiados.

Así, se tiene por acreditada la personería de quien comparece por la CIRT en términos del acta notarial que exhibe<sup>10</sup>.

**IV. Interés jurídico.** Los recurrentes gozan de interés jurídico para acudir a esta instancia, porque se tratan de concesionarias de radio y televisión que aducen una afectación generada por la nueva metodología para realizar el monitoreo de los medios de comunicación durante el desarrollo de los procesos electorales a celebrarse en 2023 y 2024, y su pretensión consiste en que se revoque ese acuerdo.

Ello, en tanto que la CIRT impugna el acuerdo del Consejo General del INE, porque, en su concepto, causa agravio a sus agremiados.

**V. Definitividad.** Se tiene por satisfecho este requisito, en atención a que no existe algún medio de impugnación previo que deba agotarse por el que pueda controvertirse la resolución que se reclama.

Por lo tanto, al encontrarse cumplido los requisitos mencionados y al no actualizarse alguna de las causales de

---

<sup>9</sup> De 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".

<sup>10</sup> Tal como consta en la escritura pública 47,306, ante la fe del notario público No.14 de la Ciudad de México que acompaña al escrito de demanda.

## SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS

improcedencia o sobreseimiento previstas en la legislación aplicable, procede al estudio de fondo del asunto planteado.

**CUARTA. Pretensión, causa de pedir y método de estudio.** De la lectura de los escritos de impugnación<sup>11</sup> se advierte que la pretensión de los recurrentes<sup>12</sup> consiste en que se revoque el “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LA METODOLOGÍA Y EL CATÁLOGO DE PROGRAMAS DE RADIO Y TELEVISIÓN QUE DIFUNDEN NOTICIAS, ASÍ COMO LOS REQUERIMIENTOS TÉCNICOS QUE DEBERÁN ATENDER EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y LA INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARTICIPANTE PARA EL MONITOREO Y ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LAS TRANSMISIONES DURANTE LAS PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS FEDERALES DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024.

En términos generales, la causa de pedir se sustenta en que en la nueva metodología para realizar el monitoreo, se incorporan como variable de revisión la valoración de información en los géneros de opinión, debate y análisis de los noticiarios y en los programas de espectáculos o revista,

---

<sup>11</sup> Cfr.: Jurisprudencia 3/2000, con título: “AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR”, consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, p. 5; así como Jurisprudencia 2/98, con título: “AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL”, consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Año 1998, pp. 11 y 12.

<sup>12</sup> Cfr.: Jurisprudencia 4/99, con rubro: “MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR”, consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, p. 17.



soslayando que esos géneros no pueden ser materia de una evaluación “positiva” o “negativa”.

Ello, porque a dicho de los recurrentes, esa medida vulnera su derecho para difundir opiniones y desarrollar su labor periodística, así como los derechos de las audiencias para acceder y recibir contenidos que reflejen el pluralismo ideológico, político, social, cultural y lingüístico de la nación, lo que inhibe el desarrollo de un periodismo libre.

Para el estudio de fondo de los argumentos que se exponen en los escritos de demanda, en primer lugar, se expondrá una síntesis de los agravios que hace valer la parte recurrente y enseguida, se hará referencia a las razones y los motivos jurídicos que sustentan esta determinación.

#### **QUINTA. Estudio de fondo**

**I. Indebida incorporación como variable de revisión la valoración “positiva” o “negativa” de información en los géneros de opinión, debate y análisis de noticieros y en los programas de espectáculos o revista (SUP-RAP-131-2023, SUP-RAP-132/2023 al SUP-RAP-139/2023, SUP-RAP-141/2023 al SUP-RAP-143/2023, así como, el SUP-RAP-145/2023 y el SUP-RAP-146/2023).**

#### **A. Marco jurídico y doctrinal**

En forma previa al estudio de los agravios planteados por las partes recurrentes, cabe señalar lo siguiente:

## **SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS**

El artículo 41, base III, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el INE será la -autoridad única para la administración del tiempo que le corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales.

En el apartado B del precepto invocado, dispone que, para fines electorales en las entidades federativas, el INE administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 160, párrafo 3, dispone que el Consejo General aprobará los lineamientos generales que sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se recomienden a los noticieros respecto de la difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos.

Asimismo, en el artículo 185 del ordenamiento en cita, se prevé que el Consejo General del INE ordenará la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias, cuyos resultados deberán hacerse públicos, por lo menos cada quince días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del Instituto y en



los demás medios informativos que determine el propio Consejo.

Por su parte, el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, en su artículo 6, desarrolla las atribuciones del Consejo General del INE en la materia, previendo los siguientes tipos de monitoreo:

- a) El monitoreo para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión, incluida la multiprogramación y su retransmisión en televisión restringida, así como de las normas aplicables respecto de la propaganda política o electoral que se difunda por radio y televisión; y
- b) El monitoreo de transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales federales en los programas que difundan noticias en radio y televisión.

Es de destacar que el artículo 104, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone a los Organismos Públicos Locales aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución y esta Ley, establezca el INE.

### **Derecho a la libertad de expresión y libertad informativa.**

El artículo 6º párrafos primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la

## **SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS**

manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

Asimismo, dispone que toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Por otra parte, el párrafo primero del artículo séptimo Constitucional señala que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

Al respecto, se considera que, en una sociedad democrática, resulta fundamental que las personas que forman parte de la misma tengan derecho a expresar sus propias ideas, criticar a sus gobernantes y recibir información relevante de carácter público.

En ese sentido, tal como se ha señalado, la Corte Interamericana ha señalado que la libertad de expresión es una “condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no esté bien informada no es plenamente libre”.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Véase Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, Opinión Consultiva OC-5/85 Serie A, No. 5, del 13 de noviembre de 1985.



Ahora bien, la doctrina ha reiterado que el conocer y saber los hechos o acontecimientos de relevancia pública y veraces que ocurren en el medio social es un elemento esencial que le posibilita ser un sujeto activo y un ciudadano participativo de la sociedad política en que se encuentra formando parte de ella<sup>14</sup>.

En este sentido, la libertad de información “es un derecho de doble vía, protege tanto al sujeto activo de la información (periodista, reportero comunicador social, persona que comunica hechos o acontecimientos) como al sujeto pasivo que recibe la información, quien tiene derecho a exigir una cierta calidad de lo informado, de la cual forma parte su veracidad, oportunidad y lenguaje adecuado”<sup>15</sup>.

En otro orden, los tratados de derechos humanos integrados al orden jurídico nacional, en términos de lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Federal conciben de manera homogénea a la libertad de expresión en los siguientes términos.

El artículo 19, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. En el mismo sentido, señala que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir

---

<sup>14</sup> NOGUEIRA ALCALA Humberto, El derecho a la información en el ámbito del Derecho Constitucional comparado en Iberoamérica y Estados Unidos, en Derecho a la Información y Derechos Humanos, Jorge Carpizo et al. Edit. Porrúa-UNAM, México 2003, p.25 y 26.

<sup>15</sup> Idem. P. 63 Y 64

## **SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS**

información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

De la misma forma, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dispone que todas las personas tienen derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Dispone que el ejercicio de dicho derecho no podrá estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar, el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o, en su caso, la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

También señala, que no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por





cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Al efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las libertades de expresión e información implican el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole; de ahí que en su ejercicio se requiere que nadie sea arbitrariamente disminuido o impedido para manifestar información, ideas u opiniones<sup>16</sup>.

Asimismo, han sostenido que la libertad de expresión es un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática, y ha expresado que, debido a su importancia, es imprescindible que se proteja y garantice el ejercicio de este derecho en el debate político durante el proceso electoral<sup>17</sup>.

### **Libre ejercicio del periodismo**

Al respecto, también resulta relevante lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, en el sentido de que la libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas; asimismo, que toda persona tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma.

---

<sup>16</sup> Corte IDH, Caso La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros vs. Chile).

<sup>17</sup> Corte IDH, Caso Ricardo Canese vs Paraguay, Sentencia del 31 de agosto de 2004, Serie C, No. 111.

## **SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS**

Por otra parte, en la Opinión Consultiva OC-5/85 conocida como la Colegiación Obligatoria de Periodistas, determinó que el periodismo y los medios de comunicación tienen un propósito y una función social. Esto, porque la labor periodística implica buscar, recibir y difundir información y los medios de comunicación en una sociedad democrática son verdaderos instrumentos de la libertad de expresión e información; por lo que resulta indispensable que busquen las más diversas informaciones y opiniones.

Lo anterior incluye, como se ha señalado, cualquier expresión con independencia del género periodístico de que se trate o la forma que adopte o se materialice, incluidas por supuesto, el trabajo realizado en medios audiovisuales como lo son la radio y la televisión, así como los medios impresos, tales como los periódicos y las revistas, cualquiera que sea su línea editorial.

Al efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la libertad e independencia de los periodistas es un bien que es preciso proteger y garantizar, por lo que las restricciones autorizadas para la libertad de expresión deben ser las necesarias para asegurar la obtención de cierto fin legítimo<sup>18</sup> y estar sujetas en todo caso, a un escrutinio estricto.

---

<sup>18</sup> Opinión Consultiva OC-5/85, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 13 de noviembre de 1985, párrafo 79.



Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha enfatizado que las libertades de expresión e información alcanzan un nivel máximo cuando tales derechos se ejercen por profesionales del periodismo, a través de cualquier medio de comunicación, al considerar que la libre expresión garantiza el libre desarrollo de una comunicación pública donde circulen las ideas, opiniones, juicios de valor y toda clase de expresiones inherentes al principio de legitimidad democrática<sup>19</sup>.

En este tenor, la Sala Superior ha reafirmado la posición de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la del Máximo Tribunal del país, porque ha sostenido que los canales del periodismo de cualquier naturaleza generan noticias, entrevistas, reportajes o crónicas cuyo contenido refieren elementos de relevancia pública, a fin de dar a conocer a la ciudadanía situaciones propias del debate público y plural.

Por eso, se ha enfatizado que tal proceder debe considerarse lícito al amparo de los límites constitucionales y legales establecidos, porque en un Estado Democrático, los medios de comunicación tienen como función esencial poner a disposición de la ciudadanía todos los elementos indispensables, a fin de fomentar una opinión libre e informada.

---

<sup>19</sup> Véase Tesis XXII/2011, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el rubro: LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA

## **SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS**

### **B. Caso concreto.**

Las partes actoras manifiestan que el acuerdo controvertido establece una nueva metodología para realizar el monitoreo de medios de comunicación durante el desarrollo del proceso federal a celebrarse en 2023-2024.

Al respecto, señalan que se incorpora como variable de revisión la valoración “positiva” o “negativa” de información en los géneros de opinión, debate y análisis de noticieros y en los programas de espectáculos o revista.

Establecen que con la implementación de la variable se vulnera su derecho para difundir opiniones y desarrollar la labor periodística, así como los derechos de las audiencias para acceder y recibir contenidos que reflejen el pluralismo ideológico, político, social, cultural y lingüístico de la nación, así como recibir programación que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad.

Estiman que, las consideraciones que sustentan la nueva metodología para el monitoreo mediante la incorporación de la valoración de información en los géneros de opinión, debate y análisis de noticieros y en los programas de espectáculos o revistas es contraria a los derechos de libertad de expresión, ya que inhibe la labor que desempeñan los periodistas y comunicadores y merma la



libertad de la ciudadanía de acceder a información plural y oportuna, así como buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de comunicación.

Mencionan que, el acuerdo impugnado afecta sus derechos toda vez que, su función y objeto es la transmisión de contenidos en radio y televisión, entre los que destaca la emisión de programas de opinión y análisis, que están amparados por la libertad de expresión y opinión, por lo cual esos contenidos no pueden ser vigilados o monitoreados, ni se pueden derivar consecuencias adversas a los derechos con motivo de un ejercicio de autoridad que carece de todo referente constitucional.

Destacan que, la expresión de opiniones no está sujeta a estándar alguno de veracidad, pulcritud o corrección, ya que, una opinión es una manifestación válida y legítima que se origina de una valoración y apreciación subjetiva de una persona, por lo que ninguna autoridad puede juzgar ni tiene la potestad para calificar o evaluar cómo piensa una persona que, además, tiene el derecho de expresar sus ideas o parecer.

Bajo esa lógica, esencialmente sostienen que el acuerdo impugnado vulnera la libertad de opinión y expresión en materia política-electoral, en razón de que constituye un modelo de persecución de la crítica, basado en el monitoreo, revisión y evaluación de las opiniones, lo que socava profundamente un régimen democrático que debe

## **SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS**

proteger las expresiones del pueblo, máxime si están dirigidas a criticar al gobierno, gobernantes o actores políticos.

Esta Sala Superior estima **fundados** los conceptos agravios sobre que la inclusión de la nueva metodología de valoración "positiva o negativa" pone en riesgo o amenaza la libertad de prensa y libre expresión de las ideas y se vulnera el derecho a la información.

En efecto, en la línea jurisprudencial de este órgano jurisdiccional, se ha sostenido que de acuerdo con el texto del artículo 1º, párrafos primero a tercero de la Constitución federal y la normativa nacional e internacional precisada en el apartado relativo al marco jurídico, las normas deben interpretarse para favorecer la protección más amplia hacia las personas (*pro persona*).

Por ello, 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.

Dichas disposiciones establecen un parámetro obligatorio de carácter interpretativo, ya que si bien no establecen derechos humanos de manera directa, constituye una serie de normas que obliga a los operadores jurídicos a interpretar las normas aplicables conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos,



concediendo a todas las personas la protección más amplia o favorable, bajo el principio *pro homine* o *pro persona* (interpretación conforme en sentido amplio).

Además, prevé un mandato imperativo e inexcusable para todas las autoridades (bien sean administrativas, legislativas o jurisdiccionales y en cualquier orden de gobierno, federal, del Distrito Federal, estatal, municipal, o bien, autónoma o descentralizada), a fin de que, en el ámbito de sus competencias, promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

De lo anterior se sigue que cuando en el precepto constitucional mencionado, se establece que todas las autoridades deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, implica que se haga de manera universal, es decir, a todas las personas por igual, con una visión interdependiente e integral, que se refiere a que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados; los cuales, además, no podrán dividirse ni dispersarse, y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio de los mismos.

## SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS

Ahora bien, es necesario destacar que el derecho de acceso a la información es un derecho que complementa la libertad de expresión, y en este sentido, es válido afirmar que las personas están facultadas para buscar y recibir todo tipo de información con el propósito de tener una opinión mejor informada.

Así es, el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet.

En igual sentido los artículos 31.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen que toda persona tiene derecho a la **libertad de pensamiento y de expresión**, lo cual comprende **la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole**, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección, derecho que sólo puede ser restringido con el propósito de asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; y la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o moral pública.

De lo anterior es posible advertir que el derecho de acceso a la información pública es un elemento angular en el





desarrollo de los sistemas democráticos modernos, ya que 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.

En este sentido, el derecho de acceso a la información se puede entender de dos formas: la primera como la imperiosa obligación de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal o municipal de publicitar todos sus actos, la cual se agota en la difusión y acceso que dichos entes otorguen a los ciudadanos de todos aquellos documentos que sustenten su actuar; la segunda, con el derecho de libertad de expresión relacionada con la facultad de recibir e investigar información.

En consonancia con lo anterior, el artículo 256 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, establece que el servicio público de radiodifusión de interés general deberá prestarse en condiciones de competencia y calidad, a efecto de satisfacer los derechos de las audiencias, para lo cual, a través de sus transmisiones brindará los beneficios de la cultura, preservando la pluralidad y veracidad de la información, además de fomentar los valores de la identidad nacional, con el propósito de contribuir a la satisfacción de los fines establecidos en el Artículo 3o. de la Constitución.

## **SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS**

Igualmente establece como derechos de las audiencias: los de recibir contenidos que reflejen el pluralismo ideológico, político, social, cultural y lingüístico de la Nación; recibir programación que incluya diferentes géneros que respondan a la expresión de la diversidad y pluralidad de ideas y opiniones que fortalezcan la vida democrática de la sociedad; que se diferencie con claridad la información noticiosa de la opinión de quien la presenta; que se aporten elementos para distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa; ejercer el derecho de réplica en términos de la ley reglamentaria; que en la presentación de los servicios de radiodifusión estará 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; y los demás que se establezcan en ésta y otras leyes.

En tal contexto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral al ser parte de los órganos del Estado mexicano (artículo 41, base V), en el ámbito de su competencia está obligado a realizar una interpretación favorable de los derechos humanos (*pro persona*).

Por tanto, al ordenar la realización instrumental de monitoreos de las transmisiones sobre precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión



está obligado, en la medida en que no se vulneren los principios rectores de la función electoral, en especial, los de certeza, legalidad y objetividad, a realizar una interpretación *pro persona* de los derechos implicados, sobre todo en consideración del principio de interdependencia que debe prevalecer entre los derechos humanos fundamentales implicados, como son los de libertad de expresión, derecho a la información y el derecho a votar y el de ser votado, a través del sufragio universal, libre, secreto y directo, a fin de realizar elecciones libres, auténticas y periódicas.

En tal sentido, el Consejo General debe ejercer bajo esa pauta interpretativa su atribución instrumental dirigida a asegurar la vigencia del principio de equidad en el acceso a los medios de comunicación en armonía con la libertad de expresión y el derecho a la información.

En concepto de esta Sala Superior, la autoridad responsable se apartó de tales parámetros de valoración, pues determinó mediante un estándar de escrutinio ordinario o mera razonabilidad incluir las valoraciones "positivas" y "negativas" de programas de debate, opinión y análisis, así como espectáculos y revista.

Efectivamente, la autoridad responsable determinó incluir tales valoraciones en la construcción de la metodología de monitoreo a partir de la premisa de que en distintos foros organizados por el instituto durante la anualidad de dos mil veintiuno, personas especialistas en derechos de las

## **SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS**

audiencias y académicas expertas, se pronunciaron a favor de que la metodología se ampliara e incluyera el registro de valoraciones “positivas” o “negativas” de géneros de opinión y programas de debate, análisis y opinión en la observación a medios en procesos electorales, así como que con tales opiniones se rechaza la idea de que incluirlas pueda acallar el debate sobre las precampañas o campañas, porque con ello no se interfiere en la libertad de expresión, pues sus resultados no son vinculantes ni evita la difusión.

Conforme con lo anterior, se advierte que la autoridad administrativa electoral se limitó a constatar mediante un estándar de escrutinio ordinario la posible vulneración a las libertades de expresión y acceso a la información en la instrumentación de la nueva metodología para el proceso federal 2023-2024.

Bajo ese parámetro, rechazó la existencia de restricciones directas a la libertad de expresión de la labor periodística, soslayando la aplicación de un estándar de escrutinio estricto al motivar su decisión en opiniones expresadas en foros y limitar el análisis a restricciones directas como son la vinculación u obligatoriedad y la ausencia de censura.

En tal sentido, partió de un análisis del que no resultaba factible advertir que con la instrumentación de la nueva valoración se pudiera incurrir en restricciones indirectas a la libertad de expresión y derecho a la información, así como a



la labor periodística con efectos desproporcionados de silenciar, inhibir o censurar las opiniones o posturas.

Efectivamente, se debe especificar que algunas de las formas de vulnerar la libertad de expresión suelen ser indirectas, tales como la autocensura, misma que resulta de un efecto inmediato para evitar los riesgos de la profesión y el clima de escrutinio o amenaza.

La autocensura es utilizada como un escudo de protección o resguardo para evitar cualquier tipo de represión por difundir contenidos periodísticos que se pueda considerar contrario a los intereses del Estado.

Así, estas prácticas de restricciones indirectas reflejadas, por ejemplo, en escrutinio, revisiones o calificaciones de la información afectan negativamente la calidad de los medios de comunicación, limitan la libertad de expresión, y violan el derecho a la información pública.

Por tanto, la intervención, aunque parcial de la autoridad administrativa electoral en la valoración de los contenidos de los medios de comunicación social, puede generar la sospecha en sus destinatarios de controlar los mensajes u opiniones que emiten.

Conforme con lo anterior, se advierte claramente que la autoridad administrativa electoral solamente se limitó a realizar un estudio ordinario al descartar la existencia de

## **SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS**

censura desde el punto de vista legal con la implementación de la nueva metodología, en tanto, no se establecieron efectos vinculantes, sin embargo, como se expuso, soslayó la verificación mediante un estándar estricto desde el cual es posible advertir la posibilidad de una vulneración indirecta a la libertad de expresión y, consecuentemente, al acceso a la información.

Máxime, que ha sido criterio de esta Sala Superior<sup>20</sup> que la exclusión de valoraciones “positivas” o “negativas” de la información en la instrumentación del monitoreo de los programas de radio y televisión del género espectáculo o revista y programas de debate, análisis y opinión que difundan noticias durante las precampañas y campañas constituye una determinación ajustada a derecho y en respeto a la libertad de expresión, dado que se sustenta en una correcta interpretación de los artículos 6º, párrafos primero, segundo y tercero; 7; 35, fracciones II y III y 41, párrafo segundo, fracciones I, segundo párrafo, II y III de la Constitución Federal, así como, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 19 y 25) y la Convención Americana de Derechos Humanos (artículos 13 y 23), a fin de por una parte, permitir el pleno goce del derecho a la información, y por la otra, garantizar el debido respeto al pleno ejercicio de la libertad de expresión.

---

<sup>20</sup> Ver SUP-JIN-359/2012, SUP-RAP-167/2014 y acumulados, así como, SUP-RAP-722/2017.



Esta posición de exclusión de valoraciones, se señaló, resulta armónica con el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía para votar a través del voto universal, libre (un voto libre también lo es porque esté informado, en cuanto a que se respeta la libertad de expresión y el derecho a la información de las y los electores), secreto y directo, así como de ser votado a través de elecciones periódicas, auténticas y libres (una elección es libre porque existan condiciones para ejercer la libertad de expresión y se ejerce el derecho a la información).

Ello, en tanto es imprescindible que las opiniones y análisis de toda persona que hace uso de los medios de comunicación electrónicos (radio y televisión) disfrute de un contexto normativo e instrumental que asegure y potencie un amplio espectro libertario (de ahí el respeto progresivo a la libertad de expresión), sobre todo si no se pone en riesgo la realización de elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio libre, secreto, directo y universal. Es necesario que las distintas actividades y actos de las y los actores políticos que ocurren en el desarrollo del proceso electoral y sus resultados, sean objeto de un amplio análisis y opinión y que ello sea conocido por la ciudadanía.

En ese sentido, se considera que no resulta válido que una cuestión meramente instrumental u operativa, como es la determinación para que se lleve a cabo el citado monitoreo, la autoridad responsable, incluya la valoración de "positiva o negativa" de los contenidos como los de géneros "opinión y

## **SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS**

análisis", "debate" y "espectáculos o de revista", al generar posibles restricciones a la libertad de expresión y no constituir la medida más favorable a la labor periodística ante la sospecha de censura.

Esto es, cualquier calificación como "positiva o negativa" de una expresión, puede inhibir que, en los espacios de opinión y debate, las personas invitadas puedan exponer sus ideas, en orden a contribuir a un mayor y más profundo debate ideológico y programático que eleve el nivel de las campañas políticas. Entender lo contrario sería inaceptable, puesto que lesionaría la libertad de expresión que garantiza la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en nuestro país.

Principalmente porque la norma constitucional consagra la libertad de información y, dentro de ella, la libertad de prensa (garantía del pluralismo y la tolerancia que deben caracterizar a toda sociedad democrática), que impide a cualquier órgano del Estado controlar el ejercicio de ese derecho. Éste, además, no requiere ser previamente autorizado ni puede ser sujeto a censura previa.

Cabe mencionar que dicho criterio fue sostenido en los precedentes SUP-RAP-722/2017 y SUP-RAP-167/2014 en donde se expuso **que si en la instrumentación del monitoreo de los programas de radio y televisión que difundan noticias durante las precampañas y electorales del proceso electoral federal, la autoridad responsable determinó monitorear los**





programas de "opinión y análisis", "debate" y "espectáculos o de revista" pero exentarlos de valoración positiva o negativa, esto último en respeto a la libertad de expresión, entonces tal decisión se encuentra ajustada a Derecho, ya que permite el pleno goce del derecho a la información, y por la otra, garantiza el debido respeto al pleno ejercicio de la libertad de expresión.

Así, lo procedente es **modificar** el acuerdo controvertido para que se **suprima de su contenido la valoración "positiva o negativa"** a los programas clasificados como "opinión y análisis", "debate" y "espectáculos o de revista".

De esa forma se pueden promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de mérito con una orientación universal, interdependiente, progresiva e indivisible, sobre todo porque dichos derechos humanos son infragmentables.

## **II. Indebida inclusión en el monitoreo de programas de espectáculo o revista y programas de debate, análisis y opinión. (Demandas de los SUP-RAP-145/2023 y SUP-RAP-146/2023)**

Los recurrentes sostienen que el acuerdo impugnado no se encuentra debidamente fundado y motivado y transgrede los principios de certeza y legalidad jurídica, previstos en los artículos 14, 16, y 41 de la Constitución Federal, en virtud de que mediante su emisión, el Consejo General del INE rebasa

## **SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS**

el mandato que le impone la ley para monitorear a los programas de radio y televisión que difunden noticias, ya que indebidamente incluye para su monitoreo programas de espectáculo o revista y programas de debate, análisis y opinión, soslayando que esos espacios no tienen un carácter noticioso, por lo que no deben ser objeto de ningún monitoreo o revisión.

Consideran que, la autoridad responsable incurre en una violación al principio de jerarquía normativa, ya que mediante el acuerdo impugnado va más allá de lo dispuesto en la ley, al incluir en la categoría de noticieros, programas que no pueden considerarse como parte de ese género periodístico, como son los programas de espectáculo o revista, y los de debate, análisis y opinión.

Menciona que, desde su perspectiva, no se advierte razonamiento alguno de la autoridad responsable, mediante el cual se hayan expuesto las razones que llevaron a concluir que los programas de espectáculos o revista caben dentro de la clasificación excluyente prevista por el legislador ordinario en el artículo 185 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A juicio de esta Sala Superior, los agravios resultan **infundados** en razón de que la responsable al emitir el acuerdo impugnado y la metodología para la realización del monitoreo respecto a programas de espectáculo o revista y programas de debate, análisis y opinión, se encuentra



debidamente fundado y motivado y no viola el principio de jerarquía normativa, pues de la interpretación gramatical y sistemática de los artículos 185 de la Ley sustantiva nacional electoral, 296 del Reglamento de Elecciones del INE, y 6, párrafo 1, incisos c) y d), y 57, numeral 4, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, se colige que el Consejo General del INE tiene la facultad de ordenar la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias, incluyendo programas de espectáculos o revista y programas de debate, análisis y opinión que difundan noticias referidas al proceso electoral federal.

En ese tenor, si en los programas de espectáculos o revista y programas de debate, análisis y opinión de los que se duelen los recurrentes y en los cuales también se difunden noticias y son vistos por una gran cantidad de la ciudadanía a nivel nacional, luego entonces, dichos programas recaen en los supuestos normativos referidos en cuanto a ser susceptibles de ser monitoreados.

Al efecto, conviene tener presente que la facultad reglamentaria consiste en la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos para emitir reglamentos, es decir, normas jurídicas obligatorias con valor subordinado a la ley.

## **SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS**

El ejercicio de esa facultad reglamentaria está sometido jurídicamente, a limitantes derivados de lo que se conoce como el principio de reserva de ley y del diverso principio de subordinación jerárquica, este último obedece a la propia naturaleza de los reglamentos, en cuanto disposiciones sometidas al ordenamiento que desarrolla.

El primero de dichos principios implica, que una disposición constitucional reserva expresamente a la ley, la regulación de una determinada materia, con lo cual se excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean normados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley.

De este modo, el legislador ordinario ha de establecer la regulación de esa materia, al no poderse realizar por otras normas secundarias, entre ellas, el reglamento, salvo que las restricciones estén claramente justificadas, sean razonables e idóneas para perseguir los fines de la legislación materia de reglamentación.

El segundo principio, de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan; por ende, los reglamentos sólo pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin contener mayores supuestos, ni crear nuevas limitantes a las previstas en la ley.



De esta suerte, al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos jurídicos, esto es, su desarrollo.

En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, para que en sus disposiciones se pueda hacer referencia a cuestiones relativas a la materia de las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo) es menester que estos aspectos estén contestados por la ley.

Lo anterior, en virtud de que el reglamento, se insiste, desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley, y en ese tenor, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, y mucho menos contradecirla, sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla; además, cuando exista reserva de ley no puede abordar los aspectos materia de tal disposición.

Sirve como criterio orientador, la Jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, que es de este tenor:

**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.** La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de

## **SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS**

ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competirá, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Cabe mencionar que el monitoreo a medios de comunicación constituye el conjunto de actividades diseñadas para medir, analizar y procesar en forma continua la información emitida por medios de comunicación electrónicos, impresos o alternos, respecto de un tema, lugar



y tiempo determinados, con el registro y representación de los promocionales, anuncios, programas, etcétera, objeto del monitoreo.

En cuanto procedimientos técnicos que permiten medir la cantidad y calidad de los mensajes publicados en medios de comunicación, es de precisar que los monitoreos han sido introducidos en el ámbito electoral como una herramienta para auxiliar y coadyuvar en las funciones al control y fiscalización de las actividades de los partidos políticos y candidaturas, encomendadas a las autoridades electorales.

Ahora bien, acorde con lo establecido en el artículo 185 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos y el numeral 2, y del artículo 296 del Reglamento de Elecciones, es responsabilidad del INE llevar a cabo el monitoreo de los programas de radio y televisión que difunden noticias en un proceso electoral, acorde a sus respectivas atribuciones.

Para ello, se reconoce que la información que se obtenga del monitoreo de los programas que difundan noticias en radio y televisión será útil para que la ciudadanía conozca el tratamiento que brindan los noticiarios de radio y televisión a la información de precampañas y campañas electorales de las candidaturas a la Presidencia de la República, senadurías y diputaciones federales en el proceso federal electoral 2023-2024.

## **SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS**

En la salvaguarda del principio de equidad, es de precisar que la actividad de los monitoreos puede abarcar dos clases de modalidades: a) Uno cualitativo, el cual consiste en un estudio que mide el trato que los medios otorguen en la difusión de las precampañas y campañas electorales; así como identificar si la valoración es positiva, negativa o neutra como sucede en el caso concreto, y la equidad en los tiempos y el tratamiento de la información; y, b). Uno cuantitativo, mismo que se encarga de medir la cantidad de mensajes promocionales, propagandísticos e informativos, que difunden los actores políticos, el cual tiene por objeto verificar que los medios otorguen un trato equitativo en la difusión de las precampañas y campañas electorales.

En el caso, en lo que interesa, se deben tenerse presentes los argumentos torales de la resolución reclamada, consistentes en<sup>21</sup>:

a) El INE recabó a través de los vocales de las juntas locales y distritales el listado de noticiarios que se ven y se escuchan en los Centros de Verificación y Monitoreo, en el que se indica la relevancia política de cada uno de ellos.

Utilizó para la selección los criterios de:

a) Audiencia Nacional, consideró los mayores índices de audiencia reportados por los estudios de la empresa:

---

<sup>21</sup> Ver consideraciones 51 a 59 del acuerdo impugnado.





"Investigación de Mercados" (INRA) S.C., independientemente de su ubicación geográfica.

Se dijo que los catálogos de noticiarios usados en los últimos procesos electorales federales han contemplado una importante cantidad de programas de radio y televisión que difunden noticias, y sostuvo que posterior a la penúltima elección presidencial (2011-2012), el INE decidió integrar en el catálogo programas de "espectáculos o revista" debido al interés que éstos generaban entre la ciudadanía.

b) Equidad Territorial, buscó que todas las entidades fueran cubiertas, considerándose a concesionarios de uso público y a concesionarios del servicio comercial por cada entidad.

c) Representatividad Demográfica, seleccionó a los noticiarios con base al porcentaje de la lista nominal que contiene cada entidad, distribuyendo 238 noticiarios para el catálogo de campaña.

Asimismo, en orden de prelación, tomó en consideración los índices de audiencia y la relevancia política.

Además, incluyó dentro del monitoreo los programas de espectáculos o de revista donde también se difunden noticias y que son vistos por una gran cantidad de ciudadanos a nivel nacional.

## **SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS**

Por tanto debe considerarse, que para efectos de hacer del conocimiento público la cobertura informativa de los contenidos de las precampañas y campañas federales, se advierte ajustado a derecho que la autoridad responsable haya considerado principalmente al género noticiero para efecto de realizar los monitoreos conforme a lo dispuesto por el artículo 185 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ello en razón de éstos tienen como objeto principal el transmitir a los televidentes o radioescuchas las noticias actualizadas del día y de las últimas horas, ello incluyendo programas de espectáculo o revista y programas de debate, análisis y opinión.

Máxime que la legislación aludida sólo ordena la realización de monitoreos, en aquellos medios de comunicación cuya finalidad o propósito sea informar oportunamente un acontecimiento noticioso, no en otros diversos, para, de esa forma garantizar que la atribución del Consejo General para vigilar el adecuado desarrollo del proceso electoral no llegue a constituir una interferencia o intromisión que desvirtúe las campañas electorales y el propio debate político.

En ese tenor, si como ya quedó precisado con antelación, en los programas de espectáculos o revista o de opinión o debates de los que se duelen los recurrentes se difunden noticias, luego entonces, dichos programas recaen en los supuestos normativos referidos en cuanto a ser susceptibles de ser monitoreados.



Además, si el objeto del monitoreo de mérito es que la sociedad mexicana reciba información que permita conocer el tratamiento que se dará a las precampañas y campañas electorales, se estima que el monitoreo realizado a dichos programas, resulta adecuado para que del análisis de las transmisiones en tales programas que difundan noticias, con mayor audiencia, en todas las entidades, con mayor representación demográfica e importancia política, conlleva a que la ciudadanía esté informada sobre el tratamiento que se da a las precampañas y campañas electorales de las precandidaturas, y candidaturas, así como las y los candidaturas independientes en su caso.

Esto, siguiendo la lógica de la menor intrusión en los ámbitos de las libertades de expresión y prensa, al posibilitar que con el monitoreo efectuado en los programas de mayor difusión se consiga igualmente una muestra significativa que permita valorar en su integridad la cobertura noticiosa de las precampañas y campañas electorales en cuestión que constituyen el objeto de la norma, principalmente porque en la presente sentencia se toma en cuenta el respeto al derecho de libertad de expresión y derecho a la información, al determinar que los programas de espectáculo o revista y programas de debate, análisis y opinión, no se analizará ni valorará positiva ni negativamente la información emitida.

De ahí lo **infundado** de los agravios.

## **SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS**

Similar criterio fue sostenido en la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-167/2014 y sus acumulados.

**C. Efectos.** En mérito de lo anteriormente expuesto y al haber resultado esencialmente fundados los motivos de disenso hechos valer, lo procedente es **modificar**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo controvertido; y, en consecuencia, es conforme a derecho que se **suprima de su contenido la valoración “positiva o negativa”** a los programas clasificados como "opinión y análisis", "debate" y "espectáculos o de revista", ello a fin de permitir el pleno goce del derecho a la información, y por la otra, garantizar el debido respeto al pleno ejercicio de la libertad de expresión.

Por lo expuesto y fundado, se

### **RESUELVE**

**PRIMERO:** Se **acumulan** los recursos de apelación SUP-RAP-132/2023 al SUP-RAP-139/2023, SUP-RAP-141/2023 al SUP-RAP-143/2023, así como, el SUP-RAP-145/2023 y el SUP-RAP-146/2023 al diverso SUP-RAP-131/2023, por lo que se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta resolución a los expedientes acumulados.

**SEGUNDO.** Se **modifica**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo controvertido en los términos establecidos en la ejecutoria.



**Notifíquese** en términos de Ley.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que corresponda, y acto seguido, archívense estos expedientes como total y definitivamente concluidos.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos concurrentes de los magistrados Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, así como con la ausencia del magistrado José Luis Vargas Valdez, ante la subsecretaria general de acuerdos quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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.

## **SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS**

### **VOTO CONCURRENTES QUE FORMULAN LOS MAGISTRADOS INDALFER INFANTE GONZALES Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS (METODOLOGÍA PARA REALIZAR LOS MONITOREOS EN RADIO Y TELEVISIÓN DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL<sup>22</sup> 2023-2024)**

Emitimos este voto concurrente para explicar la forma en cómo, a nuestro juicio, se debieron resolver los recursos de apelación 131 y acumulados. Si bien, coincidimos con la postura mayoritaria relativa a que se debe modificar el acuerdo impugnado, las razones y los alcances de nuestra postura son sustancialmente distintos.

En esencia, nuestra postura se basa en una interpretación distinta, y con otros alcances, respecto del derecho a la libertad de expresión y de la labor del periodismo, pues consideramos que los monitoreos que lleva a cabo el INE respecto de los programas que difunden noticias no debe ser extensivo a otro tipo de programas.

Así, en el primer apartado presentaremos la identificación del problema jurídico. Posteriormente, presentaremos la metodología que se debió seguir para el análisis de este problema jurídico. En tercer lugar, aplicaremos esta metodología al caso concreto.

Finalmente, en el último apartado, presentaremos una serie de debates y reflexiones en torno a si existe una diferencia entre los distintos géneros periodísticos, que se dieron como resultado de la deliberación que se llevó a cabo durante la sesión pública en la que se resolvieron estos recursos.

#### **1. Identificación del problema jurídico**

En estos recursos de apelación diversas concesionarias de radio y televisión, así como la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, están impugnando un acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>23</sup>. En este acuerdo, se aprobó la metodología que se adoptará para llevar a cabo el monitoreo que hace el INE respecto de las transmisiones en radio y televisión de noticias, durante el periodo de precampañas y campañas.

---

<sup>22</sup> PEF.

<sup>23</sup> INE.



En lo que interesa, en la metodología y las variables que considerará el INE para llevar a cabo los monitoreos, incluyó a los programas del género debate, análisis y opinión, así como espectáculos y revistas. Además, acordó que estos programas también serán valorados respecto de su contenido, en donde se distinguirá si este es “positivo” o “negativo” en relación con los partidos políticos, así como con sus candidaturas y precandidaturas.

A pesar de que el INE pretendió justificar que esta medida no incide en la libertad de expresión de las concesionarias y, en todo caso, maximiza el derecho a la información de la ciudadanía, diversas concesionarias de radio y televisión alegan que incluir tales programas en esta metodología de valoración y, en general, incluirlos dentro de los monitoreos que lleva a cabo el INE incide negativamente en la libertad de expresión.

Así, el problema jurídico que se plantea en estos recursos es doble. En primer lugar, se debe determinar si les asiste la razón a las concesionarias actoras al alegar que el Instituto excedió su facultad reglamentaria, al incluir a estos géneros dentro de los monitoreos que hace el Instituto porque con esto se incide en su derecho a la libertad de expresión.

Por otro lado, y de resultar infundado este agravio, el segundo problema jurídico que se deberá analizar es si calificar de negativa o positiva la información que se emita en estos programas es válida o si, por el contrario, tal y como lo señalan las partes recurrentes, incide negativamente en su derecho a la libertad de expresión.

## **2. Metodología y marco jurídico que debe usarse para analizar el problema jurídico**

Para presentar nuestra postura, es necesario señalar primero cuál es la metodología y marco normativo que, a nuestro juicio, se debe utilizar para analizar el problema jurídico planteado.

Al respecto, coincidimos con la sentencia aprobada por la mayoría cuando señala el marco normativo que debe guiar la decisión que se adopte en estos recursos. En específico, compartimos todo lo relativo a la protección del derecho a la libertad de expresión y de pensamiento, reconocido tanto en la Constitución general, como en los instrumentos de carácter internacional.

Además, y relevante para nuestra postura, destacamos que ha sido un criterio adoptado por esta Sala Superior, así como por los diversos instrumentos de

## SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS

derechos humanos, que las restricciones a derechos humanos deben estar, dentro de otras cuestiones, previstos en la ley.

En efecto, se ha sostenido que una restricción a derechos humanos puede ser válida siempre y cuando reúna ciertos requisitos, dentro de los que destacan estar previstos en la legislación.

Por ejemplo, el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que “las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito por el cual han sido establecidas”.

Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que las restricciones deben estar previstas en la ley y que debe existir una “estricta legalidad”, entendida como “que las restricciones deben estar previamente fijadas en la ley como medio para asegurar que las mismas no queden al arbitrio del poder público”<sup>24</sup>.

Así, en el caso, el planteamiento de las actoras de estos recursos es, en esencia, que el INE excedió sus facultades reglamentarias porque incluyó dentro de los monitoreos que realiza de las transmisiones de radio y televisión a los programas del género debate, análisis y opinión, así como espectáculos y revistas. A juicio de los actores, esto incide en la libertad de expresión de las y los periodistas que participan en estos programas y, al no estar previstos como sujetos de monitoreos en la legislación, el acuerdo está indebidamente fundado y motivado.

La base del agravio se sustenta en que la legislación (LGIPE) prevé que los monitoreos que realizará el INE solamente se harán respecto de los programas que difunden noticias, mientras que estos géneros no son programas de difusión de noticias sino, contrariamente, de difusión de opiniones y críticas.

De lo anterior, consideramos que en este caso la metodología que se debe adoptar para analizar el planteamiento del problema jurídico es la siguiente.

En primer lugar, se debe determinar si los monitoreos que lleva a cabo el INE tienen alguna incidencia en el derecho a la libertad de expresión de las personas que participan en las transmisiones de radio y televisión que son monitoreadas.

---

<sup>24</sup> Caso Baraona Bray Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 105





En segundo lugar, y de considerar que sí puede tener una incidencia en este derecho, se deberá analizar si la legislación prevé expresamente la posibilidad de incidir en este tipo de programas. Es decir, se debe analizar en qué consiste la restricción prevista en la legislación y cuáles son sus alcances, considerando en todo momento que, al tratarse de una posible incidencia a un derecho humano, esta debe ser interpretada en el sentido más estricto y menos restrictivo posible.

En tercer lugar, se debe analizar si le asiste o no la razón a las actoras cuando alegan que el acuerdo impugnado incide injustificadamente en su derecho a la libertad de expresión al incluir dentro de los monitoreos a los géneros de debate, análisis y opinión, así como de espectáculos y revistas.

Para ello, consideramos necesario analizar si todos estos géneros deben ser sujetos del mismo tratamiento o si hay lugar para hacer alguna distinción, atendiendo a la naturaleza y finalidades de cada uno de estos géneros.

### 3. Análisis del caso concreto

Coincidimos con la postura mayoritaria respecto de que se debe modificar el acuerdo impugnado. Sin embargo, a nuestro juicio, se debe responder de forma distinta a los problemas jurídicos y agravios planteados en estos recursos, tal y como se señala a continuación.

A nuestro juicio, le asiste la razón a la parte actora cuando alega que el acuerdo impugnado **está indebidamente fundado y motivado**, porque al incluir a los géneros de debate, análisis y opinión dentro de los monitoreos que lleva a cabo el Instituto se excedió de lo que señala la ley y, por tanto, de la facultad reglamentaria del Instituto.

Para explicar esto, se seguirá la metodología señalada en el punto anterior.

**Primero. Determinar si los monitoreos que lleva a cabo el INE tienen alguna incidencia en la libertad de expresión y en la labor periodística.**

Consideramos que la respuesta es afirmativa. En efecto, a nuestro juicio, la realización de estos monitoreos no tiene, en principio, **una consecuencia jurídica negativa** en contra de quienes participan en la elaboración de este tipo de programas de radio y televisión. Es decir que, en principio, estos monitoreos tienen como única finalidad maximizar el derecho de información respecto de cuál es el contenido que se está transmitiendo en la radio y televisión durante el proceso electoral, lo cual contribuye a maximizar el derecho de la ciudadanía a estar informada, así como a generar diversos tipos de insumos que permiten hacer del

## SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS

conocimiento de la ciudadanía, en términos generales, cuál es la opinión pública respecto del PEF.

Sin embargo, consideramos que este tipo de monitoreos **sí tiene una incidencia** en el derecho a la libertad de expresión de todas las personas que participan en los programas de radio y televisión, con independencia del género del que se trate. Es decir que, aunque en principio no hay una consecuencia jurídica de estos monitoreos, lo cierto es que sí inhiben la libertad de expresión de quienes participan en las transmisiones porque, el simple hecho de tener conocimiento de que el contenido transmitido será monitoreado y valorado, necesariamente genera una condicionante para quienes participan en estos programas.

Incluso, consideramos que el simple hecho de monitorear a las concesionarias con la finalidad de que se incluya una pluralidad de voces y de opiniones es, en sí misma, una incidencia a las líneas editoriales de cada concesionaria porque el monitoreo busca generar un actuar determinado, o bien, un empujón (*nudge*) que obstaculiza su libertad de determinar y decidir qué y cómo transmitir la información.

Además, aun y cuando se coincide con que los monitoreos no tienen una consecuencia jurídica en contra de quienes ejercen la libertad de expresión por medio de la labor periodística, sí pueden acarrear consecuencias posteriores extrajurídicas para quienes practican esta profesión. Esto, porque los resultados del monitoreo que lleva a cabo el INE pueden ser utilizada para determinados fines que pueden afectar la labor de quienes ejercen el periodismo.

Finalmente, consideramos relevante destacar que la medida que inhibe o incide negativamente en la libertad de expresión es el monitoreo en sí mismo, con independencia de cuales sean las variables que se considerarán para efectos de clasificar y procesar la información. En efecto, **es el ejercicio total e integral del monitoreo** lo que genera una incidencia en la libertad de expresión, y no únicamente ciertas variables que utiliza el Instituto, como más adelante se destacará.

Por lo anterior, consideramos que este tipo de monitoreos **sí tiene una incidencia en el ejercicio a la libertad de expresión y a la labor del periodismo**, de forma que se debe proceder al segundo paso, relativo a determinar si esta restricción está prevista en la ley.

**Segundo. Determinar si el monitoreo está expresamente previsto en la ley.**



Los monitoreos que lleva a cabo el INE están previstos en la LGIPE, únicamente para programas de radio y televisión que difundan noticias. En específico, el artículo 185 de este ordenamiento prevé que el Consejo General del INE “ordenará la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión **que difundan noticias**”.

Por su lado, el artículo 296, párrafo 1 y 2 del Reglamento de Elecciones señala que

1. Con el objetivo de dotar a la sociedad mexicana de información cierta, oportuna, completa, plural e imparcial, que permita conocer el tratamiento que se dará a las precampañas y campañas electorales de los precandidatos y candidatos a un cargo de elección popular, y con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de un voto informado y razonado, durante las precampañas y campañas de los procesos electorales federales, y, en su caso, de los procesos electorales locales, se realizarán monitoreos de programas de radio y televisión que difundan noticias.
2. Es responsabilidad del Instituto, tratándose de procesos electorales federales o de aquellos locales cuya organización le corresponda realizar, y en su caso, de los ope, cuyas legislaciones electorales así lo dispongan, llevar a cabo el monitoreo de los programas de radio y televisión que difunden noticias en un proceso electoral, acorde a las respectivas atribuciones previstas para cada autoridad en la legislación.

Finalmente, el artículo 6, párrafo 1, inciso c) y d), señala que el Consejo General del INE aprobará el acuerdo que establezca la metodología y el catálogo para el monitoreo de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas **que difundan noticias en radio y televisión**; y ordenará la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales federales en los programas que **difundan noticias en radio y televisión**.

Como se observa, las normas que facultan al Instituto para llevar a cabo estos monitoreos refieren de forma estricta a programas que difundan noticias en radio y televisión.

Es decir que, dado que estamos ante una medida que incide en la libertad de expresión y en el libre ejercicio de la labor periodística, la medida -el monitoreo- se debe llevar a cabo de una forma estrictamente apegada a Derecho y, por lo tanto,

## SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS

**solo debe ser aplicada, de forma estricta y literal, a los programas de difusión y de noticias.**

**Tercero. Determinar si los programas de debate, análisis y opinión tienen como finalidad la difusión de noticias.**

A nuestro juicio, estos no son programas en los que se difunda exclusivamente noticias. Incluso, no son programas cuya finalidad sea la transmisión de noticias, sino que tienen un objetivo distinto que implica, dentro de otras cosas, llevar a cabo análisis críticos y especializados, así como emitir opiniones respecto de lo que está ocurriendo en el debate público.

A diferencia de lo que ocurre en los espacios noticiosos, en donde la finalidad es transmitir la información en forma de noticias respecto de lo que ocurre en el PEF, los programas de opinión, análisis y debate emiten precisamente opiniones respecto de hechos objetivos. Es decir, su objetivo principal ya no es transmitir información de forma objetiva, neutral e imparcial. Sino que su objetivo es emitir análisis críticos y opiniones que, naturalmente, están acompañados de juicios de valor, de forma que la finalidad de estos programas es totalmente distinta a la de programas noticiosos.

Así, dado que este tipo de programas no son, en estricto sentido, programas en los que se difunden noticias, consideramos que **no se debe incluir dentro de los monitoreos del Instituto** porque esto implicaría llevar a cabo una interpretación flexible de lo que prevé la legislación.

Además, consideramos que no es dable distinguir entre variables que sí podrán ser aplicadas y las que no, según cada género periodístico. Esto, porque este tribunal no cuenta con una base jurídica y objetiva para excluir a estos programas solo de una de las variables que se monitorean (la variable positiva y negativa), porque **lo que está previsto en la legislación es el monitoreo de forma total.**

Es decir que, la medida que incide en el ejercicio de la libertad de expresión es el monitoreo, con independencia de las variables que el Instituto determine para llevar a cabo estos monitoreos y procesar la información que se transmite en esos programas.

Dado que la medida que incide en este derecho es el monitoreo en sí mismo y de forma total, consideramos que lo que se debe valorar es esta medida **de forma integral y no dependiendo de cada una de las variables**, pues es el ejercicio



del monitoreo en sí lo que incide e inhibe la libertad de expresión de las personas que participan en estos programas.

Por ello, si se considera que es válido que estos géneros estén sujetos al monitoreo, esta Sala Superior no tiene una base ni una justificación para excluirlo de ciertas variables y si, por el contrario, se considera que la medida del monitoreo incide injustificadamente y sin fundamento legal en el ejercicio a la libertad de expresión y del periodismo, entonces esos géneros deben quedar exentos, en su totalidad, de esta medida.

Por lo anterior, concluimos que:

- El monitoreo que lleva a cabo el Instituto puede tener una incidencia inhibitoria en quienes ejercen la labor del periodismo. En el caso de los programas de radio y televisión que emiten noticias, la inhibición es menor porque su principal finalidad es transmitir de forma objetiva la información que ocurren en torno al PEF.

En cambio, en el caso de quienes participan en los programas de debate, análisis y opinión, la inhibición puede ser mayor porque la finalidad de estos programas es analizar de forma crítica y subjetiva la información que ya se ha transmitido, o bien, los sucesos en torno al PEF.

- Dado que los monitoreos pueden incidir en el derecho a la libertad de expresión de quienes ejercen el periodismo, el fundamento que habilita al INE a llevar a cabo los monitoreos de lo que se transmite en radio y televisión no puede ser extensivo. Es decir, se debe interpretar de forma estricta.

Así, dado que estos fundamentos prevén como objeto de monitoreos únicamente a los programas de radio y televisión que difunden noticias, el monitoreo no puede hacerse extensivo a otros programas de radio y televisión, como es el caso de los géneros de opinión, análisis y debate.

Por estos motivos, a nuestro juicio, el acuerdo impugnado se debió modificar para los efectos **de excluir de los monitoreos, de forma total, a los programas de debate, análisis y opinión.**

#### **4. Tratamiento respecto de los programas de espectáculos y revista**

Finalmente, en este apartado presentaremos una serie de debates y reflexiones y posturas que se presentaron durante la discusión de este recurso, respecto del tratamiento que se le debe dar a los programas de espectáculos y revista.

## **SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS**

La primera postura fue la sostenida por la mayoría del pleno, la cual consistió en incluir a estos géneros dentro del monitoreo que lleva a cabo el Instituto, pero excluirlos de la valoración positiva o negativa que se realiza respecto del contenido transmitido en estos programas. Esta postura, como ya ha quedado explicado en este documento, no es la adoptada por quienes emitimos este voto concurrente.

A nuestro juicio, como ya hemos señalado se debe excluir totalmente de los monitoreos a los programas de análisis, debate y opinión, al no estar previstos en la legislación como sujetos del monitoreo.

Sin embargo, hubo una serie de reflexiones respecto de los programas de espectáculos y revista, y consideramos relevante destacar y exponer las reflexiones y argumentos que se emitieron al respecto.

En primer lugar, el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón expuso la posibilidad de dar un tratamiento diferenciado entre los géneros de debate, análisis y opinión, y los de espectáculos y revista.

En el caso de estos últimos, consideró que sí son géneros en los que se difunden noticias que, si bien, son noticias relacionadas con espectáculos y cultura popular, lo cierto es que son programas en los que se puede difundir alguna noticia relacionada con las candidaturas o precandidaturas.

Por este motivo, consideró la posibilidad de que este tipo de géneros sí deben ser catalogados como de difusión de noticias y, por lo tanto, sí deben entrar dentro de los monitoreos que lleva a cabo el Instituto.

Esta postura se reforzó con el precedente de esta Sala Superior relativo al SUP-RAP-167/2014 en donde se señaló que resultaba válido incluir a estos géneros dentro de los monitoreos que lleva a cabo el INE, porque era acorde con lo previsto en el artículo 185 de la LGIPE, ya que en ellos también se difunde información y noticias.

En específico, en ese precedente se señaló que de acuerdo con el artículo 185 de la LGIPE el monitoreo deberá realizarse respecto de programas que difundan noticias, y los programas de espectáculo o revistas en sus transmisiones sí difunden noticias relacionadas con personajes de la vida pública nacional, de forma que es válido incluirlos dentro de los monitoreos.

A diferencia de lo que ocurre en los programas de debate, análisis y opinión, de acuerdo con esta postura, en este tipo de programas sí es posible la transmisión



de notificaciones respecto de candidaturas y precandidaturas, de forma que es válido que estos géneros sean monitoreados por el Instituto.

De acuerdo con esta postura, entonces, el acuerdo impugnado debió de modificarse para efectos de **incluir dentro de los monitoreos** a los programas del género espectáculos y revista.

Por su lado, el magistrado Indalfer Infante Gonzáles consideró que no existían motivos para incluir a los géneros de espectáculos y revista en los monitoreos que hace el Instituto, porque las razones de excluir a los otros géneros son trasladables a estos géneros.

Así, de acuerdo con esta postura, los programas de espectáculos y revista deben estar excluidos de los monitoreos que hace el INE, ya que, al ser un género periodístico diverso al noticioso, resulta evidente, conforme a lo expresado en el apartado de consideraciones conjuntas de este voto, que sí se genera una incidencia en el derecho a la libertad de expresión de todas las personas que participan en los programas de radio y televisión de esos tipos de género.

En efecto, el que se monitoreen los programas de espectáculos y revista inhibe la libertad de expresión de quienes participan en las transmisiones porque, el simple hecho de tener conocimiento de que el contenido transmitido será monitoreado y valorado, necesariamente genera una condicionante para quienes los participantes.

Ello constituye, como se ha dicho, una incidencia a las líneas editoriales de cada concesionaria porque el monitoreo busca generar un actuar determinado, o bien, un empujón (*nudge*) que obstaculiza su libertad de determinar y decidir qué y cómo transmitir la información, máxime que los resultados del monitoreo que lleva a cabo el INE pueden ser utilizada para determinados fines que pueden afectar la labor de quienes ejercen el periodismo en los programas de espectáculos o revista, lo que pone de relieve que lo regulado inhibe la labor periodística e incide negativamente en la libertad de expresión.

Así, si la legislación electoral impone el deber de que exclusivamente se monitoreen los programas que difunden noticias, no resulta ajustado a derecho que se pretenda llevar a cabo esta labor por parte del INE sobre programas cuya finalidad sea distinta a la difusión de noticias, como lo son los programas de revista o espectáculos.

## **SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS**

En ese sentido, de acuerdo con esta postura, la modificación debió ser para excluir del monitoreo que realiza el INE a los programas de revista o espectáculos, por no ser programas que difunden noticias, porque realizar esta acción implica una indebida intervención, ya que existe el riesgo de incidir negativamente en el derecho a la libertad de expresión de todas las personas que participan en los programas de radio y televisión de esos tipos de género.

Así, para el magistrado Indalfer Infante Gonzales el acuerdo impugnado debió modificarse para efectos de excluir totalmente de los monitoreos también a los programas del género de espectáculos y revista.

Como se observa, estas posturas coinciden en el tratamiento que se debe dar a los monitoreos del Instituto. En específico, coinciden respecto de que estos monitoreos constituyen una inhibición a la libertad de expresión y, por lo tanto, debe aplicarse de forma literal a lo que prevé la ley. Por ello, solo deben monitorearse los programas cuya finalidad sea exclusivamente la difusión de noticias.

El debate radica en cómo entender a los programas de espectáculos y revistas, siendo que estas posturas muestran dos cuestiones. La primera, es maximizar el derecho a la libertad de expresión y, por lo tanto, no monitorear a los programas cuya finalidad no sea estrictamente la transmisión de noticias.

La segunda, por su lado, si bien busca maximizar el derecho a la libertad de expresión, también pretende evitar malas prácticas respecto del tipo de contenido que se puede llegar a difundir en espacios que, a pesar de no ser estrictamente de transmisión de noticias, en su contenido si se dedica un amplio espacio para la difusión de ellas.

Ambas posturas muestran una intención de proteger todos los valores, principios y derechos que están en juego y, a nuestro parecer, cualquiera de estas dos posturas protegía de mejor manera estos derechos, que aquella adoptada por la mayoría.

Por estos motivos, a nuestro juicio, se debió excluir totalmente de los monitoreos a los programas del género debate, análisis y opinión y, en el caso de espectáculos y revista, se debió llevar a cabo un análisis más exhaustivo para determinar qué tratamiento se le debe dar a este tipo de programas.

Con esto, esperamos que en futuras discusiones respecto de temas similares se tome en consideración estas reflexiones y se adopte la decisión que logre un





## SUP-RAP-131/2023 Y ACUMULADOS

consenso y que busque maximizar la libertad de expresión para que se excluya de los monitoreos a los programas del género debate, análisis y opinión y, a su vez, se debata sobre la necesidad de una fundamentación y motivación reforzada respecto de la necesidad de monitorear los programas de espectáculos y revista, para disminuir la posibilidad de malas prácticas que generan inequidades en la contienda electoral, respecto del uso de los tiempos de radio y televisión.

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.