TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SÍNTESIS DEL SUP-RAP-214/2026

PROBLEMA JURÍDICO:

¿Los Lineamientos impugnados protegen adecuadamente el interés superior de la niñez regulando el uso de IA?

HECHOS

En cumplimiento de la sentencia SUP-REP-893/2024 y acumulado, el Consejo General del INE emitió el Acuerdo INE/CG527/2026, por el que modificó los Lineamientos y anexos para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en materia político-electoral.

Inconforme, MC presentó un recurso de apelación al considerar que estos Lineamientos no eran conforme a Derecho.

PLANTEAMIENTOS DE LA PARTE RECURRENTE

De manera general, MC razonó que:

- El acuerdo debía incorporar una etapa de revisión de la propaganda electoral por parte de la autoridad para verificar que no se pusiera en riesgo el interés superior de la niñez.
- No se justificaba una prohibición absoluta a la simulación de menores de edad en eventos proselitistas en los cuales no hayan participado.
- La autoridad no estableció criterios técnicos para identificar los conceptos que introdujo.
- Los Lineamientos no permitían recabar la voluntad de los menores de edad de manera correcta.
- El proceso de creación y de implementación de los Lineamientos fue incorrecto.
- Se ponían cargas excesivas al requerir pruebas en manos de terceras personas.

SE RESUELVE

Al analizar los planteamientos del partido recurrente, la Sala Superior considera que:

- Los Lineamientos no prevén una etapa de revisión previa de la propaganda, ni es necesaria una.
- Es inconstitucional prohibir la simulación de menores de edad en eventos proselitistas, cuando existen otros mecanismos que alcanzan el mismo objetivo.
- No es necesario que la autoridad establezca criterios técnicos para distinguir entre conceptos, ya que la conducta regulada es clara.
- Los Lineamientos permiten recabar la voluntad de los menores de edad de manera correcta, libre e informada.
- No existe una obligación de consultar menores de edad o implementar un régimen transitorio.
- No existen cargas excesivas al requerir que los sujetos obligados entreguen información de terceros.

→ Se **revoca parcialmente** la resolución en los términos precisados en la sentencia.

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-214/2026

RECURRENTE: MOVIMIENTO CIUDADANO

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIO: ALBERTO DEAQUINO REYES

COLABORÓ: YUTZUMI PONCE MORALES

Ciudad de México, a * de noviembre de dos mil veintiséis**

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **revoca parcialmente el Acuerdo INE/CG527/2026** dictado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se modifican los lineamientos y anexos para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en materia político-electoral.

Lo anterior se basa en que a pesar de que los Lineamientos cumplen adecuadamente su función de proteger el interés superior de las Niñas, Niños y Adolescentes, imponen una restricción excesiva al limitar la simulación de NNA identificables en eventos proselitistas y no prevén con claridad el mecanismo para revocar su consentimiento.

ÍNDICE

GLOSARIO....2
1. ASPECTOS GENERALES....2
2. ANTECEDENTES....3
3. TRÁMITE....4
4. COMPETENCIA....5
5. CUESTIÓN PREVIA....5
6. REQUISITOS DE PROCEDENCIA....6
6. ESTUDIO DE FONDO....7
6.1. Planteamiento del caso....7

PROYECTO RRM

6.1.1. Acuerdo impugnado INE/CG527/2026 7
6.1.2. Planteamientos del partido recurrente 11
6.2. Metodología 13
6.3. Consideraciones de la Sala Superior 14
6.3.1. Los lineamientos no prevén, ni es necesaria, una evaluación preliminar del contenido de la propaganda electoral. 14
6.3.2. No se justifica una prohibición absoluta a la simulación de NNA en actos o eventos proselitistas 21
6.3.3. No es necesario que los Lineamientos establezcan criterios técnicos 26
6.3.4. Los lineamientos prevén los mecanismos necesarios para recabar la voluntad de las NNA 27
6.3.5. No existe la obligación de consultar o establecer un régimen transitorio para la creación de los Lineamientos 32
6.3.6. Es válido que se solicite información en manos de terceros para garantizar el interés superior del menor 35
7. EFECTOS 39
8. RESOLUTIVO 39

GLOSARIO

Consejo General o autoridad responsable:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
IA:	Inteligencia Artificial
INE o Instituto:	Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
LGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
NNA:	Niñas, niños y adolescentes
Recurrente:	Movimiento Ciudadano
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

1. ASPECTOS GENERALES

(1) En cumplimiento de la sentencia SUP-REP-894/2024 y acumulados, el Consejo General del INE emitió el Acuerdo INE/CG527/2026, por el que modificó los Lineamientos y anexos para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en materia político-electoral. Esto, con el objetivo de regular el uso de inteligencia artificial en la propaganda que utilizará imágenes de NNA.

PROYECTO RRM

(2) Inconforme con lo anterior, el partido Movimiento Ciudadano interpuso el presente medio de impugnación, al considerar, esencialmente, que las modificaciones no establecen con claridad la forma en que deberá acreditarse el uso de la IA, carecen de una justificación suficiente respecto de las restricciones implementadas y no contemplan medidas alternativas menos restrictivas.

(3) En consecuencia, corresponde a esta Sala Superior determinar si las modificaciones a los Lineamientos controvertidos se encuentran ajustadas a Derecho.

2. ANTECEDENTES

(4) **Denuncias**. En el marco del proceso electoral en Puebla, para renovar al titular de la gubernatura, Morena presentó tres quejas en contra de Xóchitl Gálvez, Eduardo Rivera, el PAN y a los partidos que conformaron la Coalición "*Fuerza y Corazón por México*" por calumnia, uso indebido de la pauta, uso de símbolos religiosos y vulneración al interés superior de la niñez por la transmisión de promocionales para radio y televisión.

(5) **SRE-PSC-369/2024**. El 01 de agosto de 2024, la Sala Regional Especializada declaró inexistentes las infracciones de: uso indebido de la pauta, calumnia y uso de símbolos religiosos en la propaganda electoral; sin embargo, consideró que si existió una vulneración al interés superior de la niñez, porque en el promocional aparecía la imagen de un supuesto menor de edad, respecto de la cual existían indicios de haber sido creada mediante IA, por lo que impuso al PAN una multa de 150 UMA, al considerarlo reincidente.

(6) **SUP-REP-893/2024 y acumulado**. Inconforme con lo anterior, el PAN y Morena interpusieron recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, los cuales se registraron con los números de expediente SUP-REP-893/2024 y SUP-REP-900/2024.

(7) El 04 de septiembre de 2024, esta Sala Superior determinó: ***I)*** revocar la resolución de la Sala Regional porque el uso de una imagen, como representación de un menor, creada a través de la inteligencia artificial no puede

PROYECTO RRM

actualizar esa infracción; y ***II)*** vinculó al INE a modificar los lineamientos para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en Materia de propaganda, a fin de establecer mecanismos para regular la difusión de imágenes de NNA editadas o generaras mediante IA o tecnología digital, así como establecer parámetros y mecanismos de verificación o certificación necesarios para su difusión en propaganda político-electoral.

(8) **Acuerdo impugnado (INE/CG527/2026).** El 03 de septiembre de 2026[1], en sesión extraordinaria, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG527/2026, por el que se modifican los lineamientos y anexos para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en materia político-electoral, en acatamiento a la sentencia dictada en los recursos SUP-REP-893/2024 y acumulado.

3. TRÁMITE

(9) **Recurso de apelación**. El 09 de septiembre, el partido Movimiento Ciudadano, por conducto de su representante propietario y suplente ante el Consejo General, interpuso el presente recurso en la oficialía de partes común del INE.

(10) **Recepción.** El 15 de septiembre, la directora ejecutiva de la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos del INE remitió a esta Sala Superior el escrito del recurso, el informe circunstanciado y las constancias de trámite.

(11) **Turno.** Recibidas las constancias, el magistrado presidente ordenó integrar el expediente **SUP-RAP-214/2026** y turnarlo a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, para los efectos del artículo 19 de la Ley de Medios.

(12) **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el expediente, admitió el recurso y, al no haber diligencias pendientes, cerró la instrucción.

PROYECTO RRM

[1] Las fechas subsecuentes son 2026, salvo mención expresa.

4. COMPETENCIA

(13) La Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional en contra de una resolución dictada por el Consejo General del INE, órgano central de esa autoridad administrativa electoral, supuesto que corresponde al conocimiento exclusivo de este órgano jurisdiccional[2].

5. CUESTIÓN PREVIA

(14) De la lectura del escrito de demanda se advierte que el partido recurrente alegó el cumplimiento deficiente de la sentencia SUP-REP-893/2024 y su acumulado.

(15) En específico, el partido recurrente reclamó que: 1) el acuerdo impugnado no establecía la manera en que la autoridad valoraría el origen y alteraciones del material difundido, así como la posible afectación a los derechos de las personas que se encuentran representadas en el mismo y, 2) el acuerdo impugnado excede lo ordenado al incluir una obligación de verificar que las aportaciones en especie cumplan con lo ordenado en los Lineamientos.

(16) Ahora bien, aunque lo ordinario sería que los planteamientos relacionados con el cumplimiento de una sentencia de la Sala Superior se tramite como un incidente dentro del expediente principal, de la lectura integral de la demanda se advierte que el partido recurrente realmente pretende impugnar el acuerdo por vicios propios, ya que la falta de certeza y los supuestos requisitos no contemplados no guardan relación con lo ordenado en la sentencia SUP-REP-893/2024 y acumulado.

(17) En concreto, en la citada sentencia se vinculó al Consejo General del INE para que modifique los Lineamientos para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en Materia de Propaganda y Mensajes Electorales, a fin de prever dicho supuesto y establecer los parámetros necesarios para la difusión de la imágenes de la niñez y adolescentes editadas o generadas mediante

[2] Con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución general; 251; 253, fracción IV, inciso a), y 256, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica, así como 3, párrafo 2, inciso b); 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

PROYECTO RRM

tecnologías digitales o inteligencia artificial señalando expresamente que el "**INE queda en plenitud de atribuciones para establecer, en los Lineamientos, las normas o mecanismos que considere pertinentes**".

(18) En otras palabras, el partido recurrente argumenta que la falta de certeza y las obligaciones impuestas le generan una afectación, sin embargo, a juicio de este órgano jurisdiccional, esta afectación no depende de lo ordenado en la sentencia SUP-REP-893/2024 y acumulado, sino que la supuesta afectación provendría de lo ordenado y razonado en los Lineamientos impugnados.

(19) En consecuencia, lo procedente es analizar la totalidad de los agravios del partido recurrente atendiendo a las irregularidades que materialmente se atribuyen al acuerdo, y no como planteamientos de incumplimiento de sentencia.

6. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

(20) El recurso de apelación cumple los requisitos de procedencia previstos en la Ley de Medios, como se explica enseguida.

(21) **Forma.** El escrito se presentó ante la autoridad responsable. Contiene el nombre, la representación y la firma autógrafa de quien promueve, identifica la resolución impugnada y la autoridad que la emitió, señala los hechos, agravios y preceptos presuntamente violados.

(22) **Oportunidad.** Se cumple con el requisito, ya que el Acuerdo impugnado se emitió el 03 de septiembre de 2026 y el recurso se interpuso el 09 de septiembre siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días hábiles[3].

(23) **Legitimación y personería.** El partido Movimiento Ciudadano interpuso el recurso por conducto de Juan Miguel Castro Rendón y Juan Manuel Ramírez Velasco, en su carácter de representantes propietario y suplente,

[3] Sin contar los días 05 y 06 de septiembre, por ser sábado y domingo, en términos del artículo 7, numeral 2, de la Ley de Medios, dado que la controversia no se encuentra relacionada con algún proceso electoral en desarrollo.

PROYECTO RRM

respectivamente, ante el Consejo General del INE, calidad que la responsable reconoce en el informe circunstanciado[4].

(24) **Interés jurídico.** El partido recurrente tiene interés jurídico al tener carácter de sujeto obligado por los lineamientos y estar vinculado a observar los deberes y restricciones establecidos respecto a la propaganda político-electoral de niñas, niños y adolescentes.

(25) **Definitividad.** El requisito se cumple porque la normativa aplicable no prevé algún medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Planteamiento del caso

(26) Al emitir la sentencia SUP-REP-893/2024 y acumulado, esta Sala Superior vinculó al INE a modificar los lineamientos para la protección de los derechos de NNA en Materia de propaganda, a fin de establecer mecanismos para regular la difusión de imágenes de NNA editadas o generadas mediante IA o tecnología digital, así como establecer parámetros y mecanismos de verificación o certificación necesarios para su difusión en propaganda político-electoral.

6.1.1. Acuerdo impugnado INE/CG527/2026

(27) En cumplimiento a la ejecutoria emitida por esta Sala Superior, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG527/2026, a fin de establecer parámetros jurídicos suficientes que permitan identificar los supuestos regulados, así como condiciones mínimas para garantizar que el uso de la IA sea compatible con el marco constitucional y convencional de protección reforzada de los derechos NNA.

(28) En ese sentido, el Consejo General señaló que las modificaciones propuestas tenían sustento en tres ejes complementarios:

[4] Visible en el expediente electrónico, archivo denominado “SUP-RAP-214-2026.pdf”, página 50.

PROYECTO RRM

I. Fortalecer los mecanismos de transparencia respecto del empleo de tecnología de IA en la creación, generación o modificación de contenidos relacionados con NNA, permitiendo que tanto la autoridad electoral como la ciudadanía conozcan cuándo un material incorpora este tipo de herramientas tecnológicas.

II. Establecer obligaciones documentales razonables que permitan a los sujetos obligados acreditar el origen de los contenidos creados, generados o modificados mediante IA, proporcionando a la autoridad elementos objetivos para valorar, caso por caso, si la utilización de dichas tecnologías resulta compatible con la protección reforzada que exige el interés superior de la niñez.

III. Incorporar medidas preventivas destinadas a evitar que el empleo de IA pueda convertirse en un mecanismo para vulnerar la identidad, imagen, dignidad, privacidad o desarrollo integral de NNA, privilegiando en todo momento un enfoque preventivo antes que sancionador.

(29) Los Lineamientos incorporan conceptos como: contenido generado por IA, *deepfake*, etiqueta de transparencia digital, identificable, imagen hiperrealista generada por IA, inteligencia artificial, manipulación digital, protección de la identidad digital y simulación digital. La finalidad es dar certeza a los sujetos obligados respecto de los supuestos regulados, frente a contenidos que, por sus características técnicas o grado de realismo, puedan generar confusión respecto de su naturaleza u origen. Su utilización no implica presumir que una representación generada mediante IA corresponda a una persona menor de edad real; no obstante, cuando existan elementos que permitan identificarla, resultarían aplicables las disposiciones de protección previstas en los Lineamentos.

(30) Asimismo, se establecen acciones que los sujetos obligados tienen que seguir respecto a la exhibición de imagen, voz o cualquier característica de NNA, generados o editados mediante IA o tecnologías digitales, dentro de su propaganda político-electoral, entre las cuales se encuentran:

PROYECTO RRM

- Obtener el consentimiento de quienes ejercen la patria potestad o tutela o, en su caso, la autoridad debe suplirles cuando se trate de NNA identificables, que aparezcan en propaganda político electoral, mensajes, actos proselitistas, actos de precampaña o campaña o para ser exhibidos en cualquier medio de difusión, incluyendo contenidos generados, editados o recreados mediante tecnologías digitales o IA. Ello, atendiendo las variables lingüísticas y modalidades de comunicación aplicables.

- Recabar la opinión informada del menor (entre 6 y menores de 18 años), además de explicar el contenido, temporalidad y forma de difusión, se debe informar: si su imagen, voz o representación podrá ser editada o modificada por medios digitales o IA; que tipo de transformación se realizará (edición, alteración, sintetizado o creación simulada); y el riesgo de desinformación o uso indebido de su imagen, voz o representación editadas.

- Además, debe asegurarse y, en su caso, acreditar, que la persona menor comprenda la naturaleza de las tecnologías involucradas y documentar ese proceso en un formato accesible acorde a su edad y madurez, a fin de evitar afectaciones no evidentes a su imagen, identidad y percepción de participación.

- Se establece un procedimiento especifico que los sujetos obligados deben observar cuando: en su propaganda político-electoral o mensajes de cualquier tipo exhiban imágenes, videos, voz, animación, avatares, identidad, datos biométricos o cualquier otra representación visual o auditiva –realista o estilizada— de NNA generada, manipulada o editada con IA; así como, cuando editen o modifiquen imagen de NNA físicos y tangibles, mediante IA o tecnologías digitales.

- Cuando se trate de una representación artificial de una persona menor de edad, los sujetos obligados deberán contar con documentación que permita acreditar el origen del contenido y su proceso de elaboración o modificación. Incluso se prevé la presentación de un escrito bajo protesta de decir verdad por parte de la persona física o moral que haya elaborado

PROYECTO RRM

producido o prestado los servicios para genera o modificar el material. En razón a que dicha persona interviene directamente en el proceso de elaboración o modificación del material y, por tanto, cuenta con la posibilidad de manifestar si en dicho proceso se utilizaron herramientas de inteligencia artificial.

- Se establece que, tratándose de contenidos sonoros, se debe generar un aviso de transparencia de manera audible, a fin de que la audiencia pueda conocer de forma clara y oportuna, que la elaboración o modificación del contenido se utilizaron herramientas de IA o tecnologías digitales, sin que ello implique una autorización previa o validación técnica por parte de la autoridad electoral.

- Cuando una representación generada o modificada digitalmente corresponda o pueda vincularse razonablemente con una niña, niño o adolescente determinado o determinable, deberán observarse las disposiciones aplicables a la aparición o participación de NNA reales, incluyendo, en su caso, las relativas a la manifestación de voluntad, consentimiento y opinión informada. Esta previsión busca evitar que el empleo de la IA constituya un medio para eludir las medidas de protección establecidas en los lineamientos y prevalezca el principio del interés superior de la niñez.

- Protección de datos personales. Se actualiza el numeral 22 de los Lineamientos a fin de precisar que la obligación de proporcionar el aviso de privacidad del tutor o quien ejerce la patria potestad resulta aplicable cuando los sujetos obligados recaben datos personales de NNA con motivo de su participación o utilización de su imagen en propaganda. Esto pretende que, desde el momento en que se recaben los datos personales se informe sobre los propósitos de su tratamiento, en términos de la normativa aplicable.

- Asimismo, se incorpora un apartado de la prohibición de simulación digital, para impedir que se utilicen representaciones de NNA identificables que generen en el electorado la falsa percepción de que participaron o estuvieron presentes en actos o eventos político-

PROYECTO RRM

electorales cuando ello no ocurrió. También se realizan ajustes de lenguaje incluyente y modificaciones al Manual para recabar la opinión y el consentimiento informado.

6.1.2. Planteamientos del partido recurrente

(31) El partido recurrente considera que el citado acuerdo no era conforme a Derecho por las siguientes razones.

(32) En primer lugar, el partido considera que queda indeterminado qué elementos utilizará el INE para evaluar si la propaganda fue desarrollada mediante inteligencia artificial y de qué manera se valorará la posible afectación a la imagen, identidad, privacidad u honor de una persona.

(33) En segundo lugar, señala que la prohibición general establecida en el numeral 8 de los Lineamientos es innecesariamente restrictiva e incongruente con otras porciones normativas de los Lineamientos. Asimismo, argumenta que se deben establecer supuestos en donde otras medidas pueden reemplazar la prohibición absoluta.

(34) En tercer lugar, señala que la declaración bajo protesta de decir verdad requiere una revisión de la autoridad conforme a parámetros conocidos. Sin embargo, señala que el Acuerdo no desarrolla el mecanismo de valoración de la documentación.

(35) En cuarto lugar, el actor argumenta que se viola el principio de certeza, ya que no existe claridad bajo qué supuestos podría actualizarse una revisión por parte de la autoridad y bajo qué reglas.

(36) Sobre este punto, el actor señala que no solamente se debe hacer un examen técnico en los casos de la propaganda difundida en radio y televisión, sino que se debe de analizar en todos los casos.

(37) En quinto lugar, el actor argumenta que el acuerdo es insuficiente al no requerir a los sujetos obligados que aporten elementos de prueba que vincule el material difundido con el resto de la documentación ni establecer consecuencias en caso de que alguna parte de la documentación sea omisa.

PROYECTO RRM

(38) En el mismo sentido, el partido actor argumenta que se deben de definir con claridad aspectos técnicos los conceptos tecnológicos que introdujo la autoridad administrativa en lugar de depender de la apreciación posterior de los materiales modificados.

(39) En sexto lugar, el partido sostiene que se debe de valorar las posibles afectaciones a las NNA antes de la difusión tomando en cuenta las características del uso propuesto y la persona para evitar un daño.

(40) En séptimo lugar, el recurrente argumenta que existe un deber reforzado de informar a las NNA del uso que se le puede dar a su información y establecer los supuestos en los que se debe de recabar nuevamente su conformidad. Esta obligación de protección reforzada se debe aplicar especialmente a las NNA que se encuentran en algún supuesto de vulnerabilidad.

(41) En el mismo sentido, los Lineamientos deberían de prever un mecanismo para retirar la conformidad de las NNA.

(42) En octavo lugar, el partido sostiene que se debió de involucrar la participación de NNA en la elaboración de las reglas.

(43) En noveno lugar, la parte recurrente señala que existe una aplicación inmediata de la regulación sin régimen transitorio ni plazo de adecuación, pues entre la aprobación del acuerdo y el proceso electoral median 7 días. Sin tomar en cuenta que, en los resolutivos del Acuerdo se imponen deberes a los sujetos obligados sin definir su exigibilidad.

(44) En décimo lugar, refiere que la creación de un deber de verificación a cargo de los partidos políticos respecto de las aportaciones en especie que reciban no forma parte de la ejecutoria, ni deriva del artículo 25 de la Ley General de Partidos políticos.

(45) Asimismo, el partido actor objeta que, para acreditar el uso de inteligencia artificial, se presente un documento en donde se exprese la manifestación suscrita por la persona física responsable o por la persona representante legal de la persona moral que haya elaborado, producido o prestado los servicios de creación, edición o manifestación del material objeto de difusión. Dicha

PROYECTO RRM

exigencia depende de la voluntad de un tercero y conserva íntegra su responsabilidad si ese tercero no suscribe el documento y, manifiesta que un partido político no dispone de un medio jurídico alguno para compeler a una persona física o moral ajena a suscribir tal exigencia.

(46) Finalmente, señala que existe una indeterminación de los supuestos que define la conducta prohibida y se traslada a la definición de la infracción. De esta manera, la decisión corresponde al sujeto obligado antes de difundir, y la regulación no le permite saber si el material que produjo queda comprendido en la prohibición. Por tanto, ante la duda sobre el alcance de la prohibición y frente al riesgo de sanción, el sujeto obligado tenderá a abstenerse de difundir materiales lícitos y ello produce una restricción del discurso político que la autoridad no valoró al justificar la medida.

6.2. Metodología

(47) De la lectura de los agravios presentados por la parte actora, esta Sala Superior considera que se pueden subsumir en las siguientes temáticas:

- ¿Es necesario que el INE haga una evaluación preliminar de la propaganda electoral que utiliza IA antes de que se difunda para prevenir una afectación en el interés superior de la niñez?
- ¿Se justifica una prohibición absoluta a la simulación de NNA identificables en actos o eventos proselitistas en los que no hayan participado?
- ¿La regulación del INE contempla los aspectos técnicos necesarios para regular el uso de IA?
- ¿Los Lineamientos permiten recaban la voluntad de las NNA de manera correcta?
- ¿Fue correcto el proceso de creación y vigencia de los Lineamientos?
- ¿Se puede vincular a los sujetos obligados a que presenten información que depende de terceras personas?

PROYECTO RRM

6.3. Consideraciones de la Sala Superior

(48) A juicio de esta Sala Superior, los agravios presentados por MC son **parcialmente fundados** y, en consecuencia, se ordena al INE **revocar parcialmente los Lineamientos**.

(49) Lo anterior, ya que establecen una restricción injustificada al prohibir la simulación de NNA en eventos proselitistas en los que no acudieron y no existe claridad del proceso mediante el cual las NNA pueden revocar su consentimiento para prestar su imagen para ser modificada mediante IA.

(50) A continuación, se desarrollarán las premisas que sostienen esta conclusión.

6.3.1. Los lineamientos no prevén, ni es necesaria, una evaluación preliminar del contenido de la propaganda electoral.

(51) MC argumenta que los Lineamientos impugnados generan incertidumbre entre los sujetos obligados ya que; 1) no existe certeza sobre los parámetros que utilizará la autoridad para evaluar la información documental que presentarán los sujetos obligados, 2) no hay claridad sobre los supuestos en que se revisará la información presentada ni que autoridad será la competente, 3) no se prevén medios de pruebas equivalentes o que procede ante la imposibilidad de cumplir un requisito y, 4) no se prevén las reglas y consecuencias del procedimiento que se realizará para evaluar la afectación a los derechos de las NNA.

(52) Más allá de la supuesta falta de certeza en los Lineamientos, el partido recurrente sostiene que los Lineamientos deben de establecer un mecanismo que le permita a la autoridad revisar, bajo estándares claros, el contenido difundido en la propaganda político-electoral dependiendo del medio de su difusión, con el fin de evitar una afectación irreparable en el interés superior de la niñez.

(53) Para esta Sala Superior, los agravios son **infundados** en tanto que no existe una falta de certeza, ya que los Lineamientos no prevén un sistema de revisión preliminar.

PROYECTO RRM

(54) En el mismo sentido, de conformidad con la normativa aplicable y experiencias internacionales, no existe una justificación para ordenar la implementación de un sistema como el cual propone el partido recurrente.

(55) A continuación, se desarrollarán las razones que sostienen estas conclusiones.

6.3.1.1. Los lineamientos no establecen una revisión previa del contenido a difundir

(56) En primer lugar, es importante identificar qué obligaciones y procedimientos se establecieron en los Lineamientos impugnados.

(57) El objeto de los Lineamientos, en lo relevante para el caso, es fijar los requisitos y el procedimiento que deben cumplir los sujetos obligados cuando utilicen, generen, editen o modifiquen la imagen, la voz y/o cualquier otro dato que haga identificable a las niñas, niños y adolescentes con tecnologías digitales o inteligencia artificial.

(58) Respecto de los requisitos, los lineamientos prevén los siguientes:

- **El consentimiento de quienes ejerzan la patria potestad, tutela o representación de las NNA.** El consentimiento se deberá presentar por escrito y deberá incluir la manifestación de que se conoce el propósito, características, riesgos, alcances, temporalidad y forma y medio de difusión de la propaganda político-electoral.

- **Explicar sobre el alcance la participación a las NNA.** Los sujetos obligados deberán videograbar la explicación que proporcionen a las NNA incluyendo que su imagen, voz o cualquier otro dato podrá ser objeto de modificación mediante herramientas de inteligencia artificial.

  En la explicación se incluirá el contenido, temporalidad y forma de difusión asegurándose que se entienda el alcance de la participación y que las NNA puedan emitir su opinión tomando en consideración su edad, madurez y desarrollo cognitivo.

- **Conservar y, en los casos necesarios, presentar el consentimiento y la explicación recabadas.** Los sujetos obligados deberán conservar

PROYECTO RRM

la documentación que sustente el cumplimiento de los demás requisitos durante el tiempo previsto en la normativa aplicable y, en el caso de la documentación relacionada con promocionales de radio y televisión, remitir la documentación a la DEPPP.

(59) Aunado a lo anterior, en los casos en donde se use material para la representación de NNA, los sujetos obligados tendrán las siguientes obligaciones adicionales:

- Proteger la identidad digital de NNA.
- Presentar un escrito, bajo protesta de decir verdad, suscrito por la persona física responsable o representante legal de la persona moral que manipuló o modificó el material de difusión. En este escrito se deberá manifestar que la aparición de NNA fue realizada mediante inteligencia artificial precisando las herramientas tecnológicas utilizadas.
- Incorporar de forma accesible, clara y adecuada al medio de difusión; una etiqueta de transparencia digital que informe que la representación de NNA fue realizada mediante inteligencia artificial.
- Adoptar medidas razonables de documentación interna que permitan acreditar el origen y proceso de modificación de contenido.
- Conservar durante el tiempo exigido por la normativa aplicable en materia de archivos la documentación soporte de las representaciones generadas mediante inteligencia artificial de NNA.
- Entregar la documentación soporte del uso de inteligencia artificial a la DEPPP en el caso de propaganda difundida en radio y televisión.

(60) Ahora bien, como se puede observar, si bien, los Lineamientos impugnados establecen diversas obligaciones a los sujetos obligados, en ningún momento se establece la facultad de la autoridad electoral de realizar una revisión del contenido de los promocionales para verificar una posible afectación al interés superior de los menores.

PROYECTO RRM

(61) La única revisión prevista en los Lineamientos es la referencia de que, en caso de propaganda difundida en radio y televisión, se deberá remitir la documentación correspondiente para que se realice el dictamen técnico en donde se analizará que los materiales cumplan con las especificaciones técnicas y su duración corresponda al tiempo asignado[5].

(62) En ese sentido, el partido recurrente **parte de la premisa errónea de que los Lineamientos impugnados establecen un proceso de revisión por parte de la autoridad electoral**.

(63) Por lo tanto, no existe la falta de certeza alegada, puesto que el proceso es claro respecto a las obligaciones y requisitos de los sujetos obligados.

6.3.1.1. El uso de IA no justifica la creación de restricciones adicionales a la comunicación política

(64) Sin perjuicio de lo anterior, en el escrito de demanda del partido recurrente se argumenta a favor de la necesidad de que existiera un procedimiento en el que la autoridad electoral realizará una verificación del contenido generado con inteligencia artificial para prevenir un daño irreparable en los derechos de las NNA.

(65) Una regulación en estos términos no es posible, ya que el modelo que sugiere el partido recurrente implicaría establecer restricciones adicionales a la libertad de expresión de los actores políticos que disuade el aprovechamiento de un avance tecnológico.

(66) Para llegar a esta conclusión es necesario partir de dos premisas.

A. La IA ~~no tiene un valor jurídico en sí mismo, sino que~~ es un medio mediante el cual las personas ejercen derechos.

B. La IA representa un cambio sustancial a la forma en la que se ejercen derechos, por lo que es necesario que el Estado establezca alguna regulación.

[5] Artículo 43 del Reglamento de Radio y Televisión del INE.

PROYECTO RRM

(67) Respecto de **la primera premisa**, es necesario destacar que la expresión "Inteligencia Artificial" no es homogénea, sino que pueden hacer referencia a diversas técnicas del manejo de la información. Los propios Lineamientos reconocen este hecho y, en lugar una definición exhaustiva, solamente se limitan a describir algunas aplicaciones del uso de IA.

(68) Esta forma de regulación responde al hecho de que la IA se fundó como una disciplina académica es relativamente nueva al fundarse hace casi 71 años. Su corta historia, así como el hecho de que carezca de agencia y su relativa opacidad limitan la forma en la que podemos desarrollar marcos normativos generales[6].

(69) Así, si bien existe una diversidad de significados que el término "Inteligencia Artificial" puede asumir la postura que se ha tomado a nivel internacional es que la regulación se debe de centrar en su aplicación en sectores concretos y en función de sus riesgos y resultados[7].

(70) Sobre este tema, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea establecieron en las consideraciones 1 ,2, 6 y 7 de la Ley de Inteligencia Artificial de la Unión Europea que la regulación de la IA tiene por objeto potenciar los derechos de la persona humana, así como la protección de los valores democráticos y del estado de Derecho[8].

(71) En otras palabras, la IA debe proteger la dignidad de las personas y sus derechos fundamentales. Los lineamientos de diversas organizaciones y Estados convergen en la necesidad de que la IA siga los siguientes principios: transparencia, justicia, equidad, responsabilidad, privacia y no maleficencia.

(72) En el presente caso, los Lineamientos regulan, de manera preponderante, dos valores constitucionales distintos. Por un lado, el derecho de los partidos políticos a la libertad de expresión en su propaganda electoral y, por el otro, el interés superior de la niñez.

---

[6] Smuha, "An Introduction in the Law, Ethics, and Policy of Artificial Intelligence. Febrero 2025.
[7] Jorge Luis Ordelin Font, "Cargas normativas, innovación e inteligencia artificial: dilemas regulatorios", *Estudios en Derecho a la información*, 10(20), 2025, pp. 90-91.
[8] Artificial Inteligence Act, Regulation 2024/1689. (13 June 2024). Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689

PROYECTO RPM

(73) Esta Sala Superior se ha pronunciado en diversas ocasiones que la libertad de expresión de los partidos políticos es un derecho establecido a nivel constitucional que permite a las fuerzas políticas presentar sus ideologías a la ciudadanía a fin de favorecer un debate público completo9.

(74) Sin perjuicio de lo anterior, tanto el INE como el TEPJF han reconocido que esta libertad puede ser restringida cuando vulnere otros valores constitucionales, como lo es el interés superior de la niñez.

(75) En este sentido, la pregunta de la que deben partir las autoridades electorales al analizar el uso de Inteligencia Artificial es si el uso de esta tecnología impacta de manera específica a los valores constitucionales que protege la normativa, o no.

(76) **La segunda premisa** relevante para responder el planteamiento del partido recurrente es reconocer que el uso de la IA ha generado un cambio significativo en la manera en la que los sujetos pueden ejercer sus derechos.

(77) Precisamente, al resolver el precedente SUP-REP-893/2024 y acumulado que motivó la creación de los Lineamientos hoy impugnados, esta Sala Superior reconoció el impacto de la IA en la propaganda electoral y, de manera específica, en el uso de la misma para modificar imágenes de NNA.

(78) Esta realidad plantea un dilema para las autoridades electorales, en primer lugar, el uso de la IA obliga a las autoridades a establecer una normativa clara para evitar la afectación a valores constituciones al usar herramientas novedosas, en el caso concreto, el interés superior de las NNA.

(79) Por otro lado, puesto que la IA es el mecanismo por el que las personas ejercen sus derechos, se debe de priorizar que la regulación de esta afecta en la menor medida posible los demás valores constitucionales, como lo es el derecho de la libertad de expresión de los actores políticos.

PROYECTO RRM

[9] Ver entre otros, las sentencias SUP-REP-200/2023 y SUP-REP-569/2024.

(80) Sobre este tema, en la opinión 974/2019 de la Comisión de Venecia se establecieron una serie de principios para el uso de tecnologías digitales en procesos electorales de conformidad con el ejercicio de derechos[10].

(81) De manera específica, en el principio cuarto del citado documento se razonó que el uso de nuevas tecnologías puede representar un riesgo para los derechos de las personas, ya que las herramientas de procesamiento de información podrían generar afectaciones a la privacidad de las personas. En ese sentido, se recomendó que el uso de información para efectos electorales se regulará minimizando el impacto en las personas priorizando su consentimiento.

(82) No obstante, en el primer principio del mismo documento se realizó un énfasis especial en que la libertad de expresión en el espacio digital debe de gozar de una especial protección, incluyendo el uso de tecnologías que permitan la difusión de información.

(83) De la lectura de estos principios es posible concluir que **existe la necesidad de regular las herramientas tecnológicas novedosas, puesto que existen escenarios en donde el uso irrestricto de las mismas puede afectar los valores democráticos. Sin embargo, la regulación no debe ser tan estricta que limite los beneficios propios del avance tecnológico, por lo que debe de analizarse los casos y ofrecer medidas específicas a situaciones concretas.**

(84) Partiendo de las dos premisas previamente explicadas, se puede explicar porque no es posible adoptar un modelo como el sugerido por el partido recurrente.

(85) El modelo que sugiere el partido recurrente parte de establecer una obligación al INE de revisar el contenido generado por IA para determinar si puede afectar los derechos de NNA. Esta obligación representaría una restricción sustantiva a la libertad de expresión de los partidos políticos, puesto que pasa la decisión

[10] EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, PRINCIPLES FOR A FUNDAMENTAL RIGHTS-COMPLIANT USE OF DIGITAL TECHNOLOGIES IN ELECTORAL PROCESSES, Opinión 974/2019. Strasbourg, 11 diciembre 2020.

PROYECTO RRM

de que puede afectar a las NNA a la autoridad incluso sobreponiéndose a lo que hayan aceptado las NNA o quienes ejerzan la patria potestad.

(86) Si bien, esta clase de decisiones podría sustentarse, como lo sugiere el partido recurrente, en un valor constitucional, lo cierto es que al limitar la restricción al uso de la IA lo que materialmente generaría es una carga adicional que tiene por consecuencia impedir que los actores políticos se beneficien del desarrollo de nuevas tecnologías.

(87) La decisión de determinar que herramientas deben usarse en el discurso político excede lo que pueden determinar las autoridades electorales, en dado caso, esa sería una decisión que correspondería a los órganos legislativos del país.

(88) Sin perjuicio de lo anterior, es importante destacar que las obligaciones que ya se encuentran presente en los Lineamientos consistentes en guardar evidencia y proporcionar a la autoridad para que, en caso de ser necesario, pueda verificar y/o certificar que estas fueron modificadas por IA no es equiparable al procedimiento que sugiere el partido recurrente, dado que la normativa del INE no establece impedimentos a que los actores políticos puedan difundir libremente su propaganda.

(89) En consecuencia, es **infundado** el agravio del partido recurrente consistente en que es necesario una revisión previa del INE a la propaganda que haga uso de IA para evitar una afectación irreparable, puesto que eso agregaría una restricción a la libertad de expresión de los actores políticos que disuade el uso de avances tecnológicos.

6.3.2. No se justifica una prohibición absoluta a la simulación de NNA en actos o eventos proselitistas

(90) El partido recurrente sostiene que la prohibición prevista en el numeral octavo de los Lineamientos no es proporcional ni necesaria.

(91) Para sostener esta conclusión, el partido recurrente argumenta que la autoridad debió de haber analizado el riesgo que involucra las conductas descritas en la prohibición frente a otros valores constitucionales.

PROYECTO RRM

(92) De manera ejemplificativa, el partido expone que otras medidas como el consentimiento adulto, la opinión de las NNA y el etiquetado podían ser alternativas razonables, por lo que la autoridad debía de explicar los motivos por lo que se optó por una prohibición absoluta.

(93) Esta Sala Superior considera que el agravio es **fundado**, puesto que no existe una justificación para restringir completamente la representación simulada de la participación o asistencia de NNA identificables en actos o eventos políticos-electorales en los que no hubiesen participado.

(94) A continuación, se desarrollarán las premisas que sostienen esta conclusión.

(95) En primer lugar, es importante destacar que los Lineamientos impugnados prevén actualmente dos regulaciones respecto del uso de la imagen de NNA mediante IA en propaganda electoral.

- La participación de NNA en propaganda político-electoral, mensajes electorales, actos políticos o proselitistas, de precampaña o de campaña, o que se exhiba por cualquier medio de difusión incluidos aquellos contenidos generados, editados o modificados mediante tecnologías digitales o inteligencia artificial.

- La simulación digital de la participación o presencia de niñas, niños o adolescentes identificables en actos o eventos político-electorales en los que no hubieren participado.

(96) Como se señaló en secciones previas, el primer supuesto normativo establece diversas medidas para garantizar la protección de los derechos de las NNA:

a) El consentimiento de los padres, tutores o representantes legales, así como de las NNA asegura que exista la voluntad de participar en la propaganda.

b) La manifestación de que tanto las personas responsables de los menores como de las NNA de que se conoce el propósito, características, riesgos, alcances, temporalidad y forma del uso de la imagen de las NNA, así como

PROYECTO RRM

el contenido del mensaje electoral asegura que esta voluntad sea emitida de manera informada.

c) La obligación de que esta información sea presentada en el idioma que comprenda las NNA, así como en un formato accesible de acuerdo a su edad y madurez garantiza que la información sea accesible.

d) La garantía de que las NNA puedan expresar su opinión en un entorno protegido y que estos o sus tutores puedan retirar la autorización de usar la imagen de las NNA en cualquier momento permite que el consentimiento sea libre.

(97) Como se puede apreciar, la regulación que el propio instituto estableció garantiza que el uso de la imagen de NNA modificada mediante IA sea una decisión libre y plenamente consciente.

(98) Partiendo de este hecho, esta Sala Superior debe de analizar si existe alguna característica que permita concluir que el supuesto específico de simulación de participación de NNA identificables en eventos o actos proselitistas en donde no hayan participado deba ser prohibido sin importar el consentimiento de las NNA o las personas responsables a su cargo.

(99) Sobre este punto, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas sostuvo en la observación general número 25 (2021) que las innovaciones en las tecnologías digitales tienen consecuencias amplias en la vida de las NNA.

(100) De manera específica, al analizar el impacto que pueden tener el uso de la imagen de las NNA por actores que pretenden obtener un beneficio de esta, el Comité sostuvo que los Estados debían de impedir que el uso publicitario de las NNA propicie violaciones o vulneraciones a los derechos de las NNA[11].

(101) De igual manera, al referirse al ejercicio de la libertad de asociación y reunión pacífica de las NNA, el Comité concluyó que **no se pueden imponer restricciones a estos derechos salvo que el ejercicio de estos tenga**

[11] ONU, Comité de los Derechos del Niño. Observación general núm. 25 (2021) relativa a los derechos de los niños en relación con el entorno digital. 2 de marzo de 2021, par 35.

PROYECTO RRM

consecuencias negativas por sí mismas para las NNA, como lo puede ser la privación de futuras oportunidades o su exclusión social[12].

(102) A partir de estas consideraciones, esta Sala Superior considera que solamente cuando la actividad que se regula tenga consecuencias por sí mismas a los derechos de las NNA se justifica una prohibición absoluta.

(103) A juicio de este órgano jurisdiccional, la prohibición prevista en el numeral octavo de los Lineamientos no cumple con este estándar.

(104) En primer lugar, es importante destacar que el derecho de las NNA de asociarse se encuentra reconocido en la legislación mexicana. En concreto, el artículo 75 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prevé expresamente las NNA tendrán derecho a asociarse y reunirse sin más limitaciones que las previstas en la Constitución General.

(105) En otras palabras, la posible asociación que se haga de un menor con una fuerza política no representa un daño a su esfera jurídica siempre y cuando se pueda determinar que esta participación fue realizada de manera voluntaria.

(106) Este criterio fue sostenido por la Sala Superior en la jurisprudencia 20/2019[13] en la que se estableció que la protección al interés superior de la niñez se cumplía si los partidos políticos recababan por escrito el consentimiento necesario para la aparición de NNA en propaganda electoral.

(107) Los propios Lineamientos reconocen este supuesto al regular la aparición incidental de NNA en actos políticos o proselitistas exigiendo únicamente que se recabe el consentimiento correspondiente o, en caso contrario, se difumine los elementos que hagan reconocible a la persona menor de edad.

(108) Dicho esto, es claro para esta Sala Superior que la aparición de NNA en los eventos o actos proselitistas no genera una afectación que amerite emitir una prohibición.

---

[12] *Ibidem*, par. 65.
[13] Jurisprudencia 20/2019 de rubro “PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. CUANDO APAREZCAN MENORES SIN EL CONSENTIMIENTO DE QUIEN EJERZA LA PATRIA POTESTAD O TUTELA, SE DEBE HACER IRRECONOCIBLE SU IMAGEN”.

PROYECTO RRM

(109) Por otra parte, este órgano jurisdiccional no considera que el hecho de que se utilice IA para simular la participación de NNA en estos eventos sea un factor relevante para considerar una prohibición. Esto, ya que la regulación que establecen los propios Lineamientos garantiza que cualquier uso de la imagen de las NNA mediante IA sea de manera voluntaria, libre e informada.

(110) Por lo tanto, es **fundado** el agravio del partido recurrente respecto a que la prohibición prevista en el octavo numeral de los Lineamientos no es proporcional ni necesaria, ya que la simulación de la participación de NNA en eventos proselitistas no genera una afectación a su esfera de derechos si se realiza bajo los estándares previstos en los propios Lineamientos.

(111) En el mismo sentido, esta Sala Superior considera que tampoco genera una afectación al interés superior de la niñez, la representación artificial de un NNA, no asociada a una persona identificable en concreto, generada mediante tecnologías digitales o inteligencia artificial.[14]

(112) El interés superior de la niñez en la propaganda electoral se orienta para garantizar el respeto al derecho a la imagen, como un atributo de la personalidad y en la protección de los datos de una persona física, a partir de los cuales sea identificada o identificable y evitar la difusión ilícita de sus datos personales que atenten contra su honra, imagen o reputación.

(113) La inclusión de una representación artificial de un NNA que no corresponde a una persona identificable no puede ubicarse dentro de la restricción en el uso de la imagen de los NNA, ni se trate de un uso arbitrario o de algún otro dato personal de una persona.

(114) Tampoco en este supuesto se justifica la prohibición absoluta, porque la inclusión obligatoria de la etiqueta de transparencia digital y la obligación de presentar un dictamen firmado por el proveedor del servicio permite informar al electorado sobre el uso de herramientas de IA en la propaganda asociada a un NNA y acreditar la trazabilidad del origen del recurso visual, es decir, que no se trata de una imagen asociada a un NNA en particular.

[14] Tal y como lo consideró esta Sala Superior en el SUP-REP-893/2024 y su acumulado.

PROYECTO RRM

(115) En consecuencia, lo procedente es ~~declarar la inconstitucionalidad de la prohibición prevista en el octavo numeral y~~ ordenar modificar los Lineamientos para el efecto de que el supuesto normativo de simulación se contemple junto con el resto de supuestos que ya regulan los Lineamientos.

6.3.3. No es necesario que los Lineamientos establezcan criterios técnicos

(116) El partido recurrente sostiene que los conceptos de hiperrealismo, manipulación o simulación requieren criterios técnicos que permitan saber en qué supuestos los sujetos obligados deben cumplir con las obligaciones impuestas en los Lineamientos.

(117) Esta Sala Superior considera que el agravio es **infundado**, puesto que los Lineamientos son claros sobre los casos en los que los sujetos obligados deben de cumplir con las obligaciones previstas en los acuerdos. Se llega a esta conclusión por las siguientes razones.

(118) Tal y como lo señala el partido recurrente, los Lineamientos establecen en su numeral tercero diversos conceptos que describen formas de manipular la imagen de NNA; por ejemplo: *Deepfake*, Imagen hiperrealista generada por IA, manipulación digital y simulación digital.

(119) Si bien, al ser estos conceptos similares y, por lo tanto, difícil de establecer las diferencias entre uno y otro, este hecho por sí mismo no genera una afectación a la esfera jurídica de los sujetos obligados.

(120) Para identificar una posible afectación, lo relevante es identificar si existe claridad sobre la conducta que deben de seguir los sujetos obligados para cumplir con la normativa.

(121) En el caso concreto, el numeral dieciseisavo de los Lineamientos establece en qué casos los sujetos obligados deben de cumplir las obligaciones previstas en los Lineamientos. De manera textual, los Lineamientos señalan que:

> Los sujetos obligados que, en su propaganda político-electoral o mensajes electorales, utilicen o difundan imágenes, videos, voces, animaciones, avatares, datos biométricos o cualquier otra representación visual o auditiva, realista o estilizada, que represente o haga identificables a niñas, niños o adolescentes y que

PROYECTO RRM

> **haya sido generada, manipulada o editada mediante sistemas de inteligencia artificial, tecnologías digitales o sistemas equivalentes** deberán cumplir las siguientes obligaciones […] (énfasis propio)

(122) Como se puede apreciar, la regulación prevista en los Lineamientos no establece una distinción entre los medios de modificación de la imagen de NNA, sino que vinculó la obligación de seguir las normas previstas en los Lineamientos con cualquier modificación digital de la imagen de NNA.

(123) En otras palabras, no es necesario ordenar al INE que establezca criterios técnicos que distingan entre una técnica de modificación digital y otra, puesto que todas son reguladas de la misma manera.

(124) Tal y como destacó la autoridad responsable en el acuerdo impugnado, la SCJN al emitir la Acción de inconstitucionalidad 66/2024 razonó que no existe una definición única respecto de los conceptos relacionados con la IA.

(125) En ese sentido, cuando se analicen normas que regulen conductas relacionadas con la IA, lo importante no es que exista una definición técnica absoluta e inamovible, sino que la ciudadanía pueda entender cuáles son las conductas que se pretenden regular.

(126) En el caso concreto, este estándar se cumple, puesto que queda claro que la conducta a regular es la modificación de la imagen de NNA mediante herramientas digitales, sin que sea necesario distinguir que clase de herramientas existen y como se distinguen entre ellas.

(127) Por lo tanto, el agravio es infundado al no existir una afectación a los derechos de los sujetos obligados por la carencia de estándares técnicos para definir los conceptos introducidos en los Lineamientos.

6.3.4. Los lineamientos prevén los mecanismos necesarios para recabar la voluntad de las NNA

(128) El partido recurrente argumenta que los Lineamientos son deficientes en informar a las personas sobre los riesgos que conllevan prestar la imagen de las NNA para su modificación mediante IA, ya que: 1) no menciona los riesgos derivados de la generación, almacenamiento, circulación y reutilización del contenido, 2) no toma en consideración las características específicas de las

PROYECTO RRM

personas involucradas (como la edad o madurez) ni las características del uso propuesto (como el mensaje político o su difusión) y 3) el diseño no prevé medidas para que las personas puedan retirar su consentimiento cuando cambien las circunstancias.

(129) Para esta Sala Superior, el agravio del partido recurrente es **parcialmente fundado**, ya que, si bien, los Lineamientos establecen medidas efectivas para garantizar que las personas involucradas manifiesten su consentimiento conociendo los riesgos involucrados, no existe una regulación eficaz para evitar un daño irreparable en caso de que las personas retiren su consentimiento. Esta conclusión se sostiene en las siguientes razones.

(130) En primer lugar, el partido recurrente parte de la premisa errónea de que los Lineamientos no establecen algún procedimiento para informar a las personas involucradas de las consecuencias y posibles riesgos del uso de la imagen de las NNA en la propaganda electoral.

(131) De manera específica, en el noveno numeral de los Lineamientos se establece que las personas que ejercen la patria potestad de las NNA deben de informar que conocen el propósito, las características, los riesgos, el alcance, la temporalidad, la forma de transmisión, el medio de difusión y el contenido de la propaganda en el que participara la NNA.

(132) Asimismo, en el décimo numeral de los Lineamientos se establece que se explicará a las NNA de manera expresa:

- Si su imagen, voz o cualquier otro elemento que permita su identificación podrá ser generado, editado o modificado mediante tecnologías digitales o inteligencia artificial.

- El tipo de modificaciones, a saber, edición, alteración, sintetizado o creación simulada, entre otras, que podrán realizarse mediante dichas tecnologías.

- Los posibles riesgos derivados del uso indebido, alteración o difusión no autorizada de su imagen, voz o cualquier otro elemento que permita su identificación.

PROYECTO RRM

(133) Con base en esta información, es claro para esta Sala Superior que los Lineamientos si prevén un procedimiento mediante el cual se informa a las NNA y a las personas que ejercen la patria potestad la información necesaria para que entiendan los riesgos asociados con prestar su imagen para ser modificada mediante el uso de IA.

(134) Asimismo, numeral 16 de los Lineamientos establece la obligación de incorporar de forma accesible, clara y adecuada una etiqueta de transparencia digital, cuando en su propaganda o mensajes electorales utilicen o difundan imágenes, videos, voces, animaciones, avatares, datos biométricos o cualquier representación visual o auditiva, realista o estilizada, que represente o haga identificables a NNA y que hubiere sido generada, manipulada o editada mediante sistemas de IA.

(135) Este mecanismo es un mecanismo de trazabilidad que permite verificar la licitud en el origen del recurso visual y evita que se transgreda el principio de consentimiento informado y la protección de datos personales. La regulación del etiquetado y del procedimiento para recabar la voluntad de las NNA harmoniza el derecho de las audiencias de contar con información verídica y el de las infancias de proteger su derecho de identidad.

(136) En segundo lugar, la regulación si toma en cuenta las características personales de las NNA. En el citado décimo numeral se establece que la explicación que se proporcione a las NNA deberá corresponder con el lenguaje habitual de las NNA, lo que implica su traducción al idioma, lengua originaria u otro sistema de comunicación, como el sistema braille o el lenguaje de señas, que conozca la persona menor de edad que preste su imagen.

(137) De igual manera, esta explicación se desarrollará de conformidad con la edad, madurez y desarrollo cognitivo de las NNA. En cualquier caso, si la persona menor de edad no emite una opinión sobre su participación, se tomará como una negativa.

(138) Para esta Sala Superior, los Lineamientos si establecen suficientes medidas para tomar en consideración las características específicas de las NNA que prestarán su imagen.

PROYECTO RPM

(139) Finalmente, respecto de la posibilidad de retirar el consentimiento, los Lineamientos prevén lo siguiente:

- Los sujetos obligados siempre deberán atender la voluntad de las NNA de no difundir o, en su caso, interrumpir la exhibición de su imagen, voz u otro dato que les haga identificables en cualquier medio.

- Las NNA o quienes ejerzan la patria potestad podrán solicitar por escrito ante la autoridad electoral nacional que se deje de difundir su imagen.

- La autoridad tendrá un plazo de 24 horas para ordenar a los sujetos obligados eliminar la propaganda política que haga uso de la imagen de las NNA y esta tendrá un plazo de 48 horas para cumplir con lo ordenado.

(140) Con base en estos puntos, es claro que existen disposiciones que reconocen el derecho de las NNA de retirar el consentimiento que permite que se haga uso de su imagen. No obstante, esta Sala Superior considera que la autoridad administrativa no explicitó algunos aspectos esenciales de este procedimiento.

(141) En específico, en los Lineamientos no se prevé: 1) ante qué dependencia de la autoridad electoral se puede presentar el retiro del consentimiento, 2) en caso de que los sujetos obligados no cumplan con lo ordenado, con qué herramientas la autoridad puede hacer efectiva la orden, 3) qué elementos de prueba debe de presentar los sujetos obligados para demostrar no solo que se detuvo la transmisión de la propaganda político electoral que usaba la imagen de las NNA, sino que se eliminaron los datos que fueron usados para la propaganda, y 4) cuáles son los alcances y efectos relacionados con la eliminación de los datos utilizados para generar la propaganda.

(142) En opinión de este órgano jurisdiccional, al tratarse de un procedimiento en que se ve involucrada la protección de los derechos de privacidad y uso de la imagen de las NNA, así como el principio de interés superior del menor; es indispensable que el procedimiento sea claro en todas sus etapas.

(143) En particular, se advierte la necesidad de emitir medidas que permitan prevenir posibles afectaciones irreparables a tales derechos, especialmente respecto de aquellos casos en que se decida retirar el consentimiento previamente

PROYECTO RRM

otorgado, puesto que, el simple retiro de una publicación no garantiza, por sí mismo, la supresión de la información empleada para su creación ni impide necesariamente su posterior reproducción en entornos digitales o sintéticos.

(144) Lo anterior, puesto que el derecho de suprimir o cancelar la información personal alojada en la web, a pesar de ser reconocido desde hace años bajo figuras como los derechos ARCO y contar con mecanismos para su aplicación, como la desindexación, encuentran dificultades técnicas para ser plenamente eliminados del ecosistema digital. Esta situación adquiere especial relevancia en el contexto de los sistemas de IA generativa, que crean o modifican contenido a partir de la información alojada en su base de datos la cual, en la mayoría de los casos, se nutre del propio contenido que suben los usuarios para generar fotos, videos o texto.

(145) Al respecto, se ha sido evidenciado por la academia que determinados modelos de inteligencia artificial pueden internalizar las imágenes de su base de datos de entrenamiento y reproducirlas posteriormente sin que se solicite incluir dicha imagen. Con lo cual, demuestra que las imágenes de NNA incorporadas pueden ser reproducidas en resultados previos sin que se solicite expresamente dicha imagen[15].

(146) Trasladando el ejemplo al ámbito electoral, el uso de un partido o un tercero de la imagen de un NNA para generar o modificar contenido sintético implica un riesgo para su derecho a la imagen a que aparezca en futuros contenidos, incluso, si su consentimiento ha sido retirado; salvo que los terceros o el partido cuenten con los elementos técnicos para evitarlo, su imagen puede aparecer nuevamente sin su consentimiento, lo cual genera una duda sobre la eficacia de dicho mecanismo para proteger efectivamente sus derechos.

(147) En ese sentido, aunque los Lineamientos imponen obligaciones relacionadas con el de retiro de contenido por parte de los sujetos obligados, resultan genéricos al asegurar que el partido está en plenitud de eliminar la información de los NNA de modo que no aparezca en futuros resultados.

[15] Nicholas Carlini, *et al*. Extracting Training Data from Diffusion Models.Enero (2023).

(148) En consecuencia, se estima indispensable que la autoridad responsable distinga entre la obligación del sujeto responsable de cesar la difusión y la posibilidad de eliminar plenamente los archivos del entorno digital o, en su caso, prever mecanismo para asegurar que la información de los NNA utilizado para generar contenido será efectivamente suprimido de las bases de datos de los sistemas de IA.

(149) En este sentido, es **fundado** el agravio del partido recurrente en este aspecto, puesto que la falta de certeza de los Lineamientos sobre aspectos fundamentales del proceso para revocar el consentimiento se traduce en una vulneración al interés superior de las NNA.

(150) Por lo anterior, se ordena al Consejo General del INE que modifique los Lineamientos para explicitar el proceso para revocar el consentimiento de las NNA, desde la presentación de la solicitud, hasta las consecuencias en caso del incumplimiento de los sujetos obligados.

6.3.5. No existe la obligación de consultar o establecer un régimen transitorio para la creación de los Lineamientos

(151) El partido recurrente argumenta que en el proceso de creación de los Lineamientos era necesario que se consultara la opinión de las NNA, ya que las reglas que se establecieran tendrían un impacto en su esfera jurídica.

(152) Asimismo, el partido considera que era necesaria la creación de un régimen transitorio, puesto que los Lineamientos les imponen nuevas obligaciones.

(153) Esta Sala Superior considera que los planteamientos del partido recurrentes son **infundados**, ya que no existe una obligación ni de consultar como grupo a las NNA ni de establecer un régimen transitorio, esta conclusión se sustenta en las siguientes consideraciones.

(154) Para empezar, tal y como señala el partido recurrente en su escrito de demanda, existen diversas disposiciones normativas que reconocen el derecho de las NNA de expresar su opinión, y que esta sea tomada en cuenta, respecto de los temas que los pueden afectar.

PROYECTO RRM

(155) Por ejemplo, el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que el Estado garantizará que las NNA tengan la oportunidad de ser escuchados en todo procedimiento judicial o administrativo que los afecte.

(156) En el mismo sentido, los artículos 71 y 73 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes reconocen este mismo derecho tomando en consideración su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez.

(157) A partir de estas premisas normativas, el partido recurrente sostiene que la emisión de los Lineamientos debió de contar con la participación de las NNA como un grupo afectado.

(158) A juicio de esta Sala Superior, la interpretación que realiza el partido recurrente de estas premisas normativas es incorrecta, ya que la obligación de escuchar la opinión de las NNA se encuentra centrada en la afectación que tengan las NNA en procedimientos administrativos y judiciales concretos y no en la emisión de normas de carácter abstracto.

(159) Para respaldar esta conclusión es ilustrativa la Observación General número 12 del Comité de los derechos del niño en el que se explica la interpretación del citado artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

(160) En primer lugar, la observación establece que el derecho de ser consultados puede ser ejercido de manera individual o colectiva. Respecto de la posibilidad de ser ejercida de manera colectiva, la observación encuadra esta posibilidad cuando se tomen medidas que afecten a un grupo determinado de personas; por ejemplo, alumnos de una clase, niños de un barrio, niños con discapacidad o niñas.

(161) La posibilidad de tomar la opinión de manera colectiva deriva de la obligación de los estados de escuchar la opinión de las NNA de conformidad con sus circunstancias particulares.

(162) En el caso concreto, la emisión de una norma de carácter general no se beneficiaría de una consulta genérica a las NNA, puesto que no existiría la posibilidad de adecuarla a las características específicas de cada infante que emitiera su opinión.

PROYECTO RRM

(163) En ese sentido, y como se señaló en secciones previas, esta Sala Superior considera que fue correcta la manera en la que la autoridad administrativa introdujo dentro de los procedimientos pasos para tomar en consideración la opinión en lo individual de las NNA.

(164) Ahora bien, estas consideraciones no significan que la autoridad administrativa no pueda considerar hacer consultas a NNA en casos futuros cuando así lo estime necesario o que grupos específicos de NNA no pueda solicitar que sean escuchados en la creación de normas generales cuando crean que los afectan de manera específica. Lo que significa es que, respecto de las normas que regulen conductas relacionadas con NNA, una consulta para obtener la opinión de estos no es elemento necesario para su emisión.

(165) Por otra parte, el partido recurrente sostiene que el INE tenía la obligación de implementar un régimen transitorio, ya que la modificación de los Lineamientos generaba nuevas obligaciones.

(166) En la opinión de este órgano jurisdiccional, no le asiste la razón al partido recurrente, dado que la facultad de emitir regímenes transitorios se entiende como una potestad de los órganos que emiten las reglas.

(167) Al respecto, en el amparo directo en revisión 5491/2023, la SCJN reconoció que los legisladores pueden disponer de normas transitorias para facilitar la implementación de normas.

(168) Si bien, esta facultad se encuentra prevista en el artículo 73, fracción XXX como facultad del congreso, la Sala Superior que aplica de manera análoga al INE, que cuenta con atribuciones similares previstas en el artículo 35 constitucional y 44 de la LEGIPE.

(169) Ahora bien, más allá de que el INE tenga la atribución discrecional de implementar regímenes transitorios, en el caso concreto, limitar la vigencia de la norma supondría un riesgo al derecho de las NNA.

(170) Esto, ya que el objetivo de los Lineamientos es prevenir una afectación identificada por esta Sala Superior en el precedente SUP-REP-893/2024 y

PROYECTO RRM

acumulado, si se restringe la aplicabilidad de los Lineamientos se mantendría vigente este riesgo.

(171) En consecuencia, esta Sala Superior considera que son infundados los agravios planteados por el partido recurrente en tanto no existe la obligación de una consulta ni de implementar un régimen transitorio.

6.3.6. Es válido que se solicite información en manos de terceros para garantizar el interés superior del menor

(172) El partido recurrente sostiene que la obligación de verificar que las aportaciones en especie que reciban los partidos cumplan con lo mandatado en los Lineamientos es un requisito sin sustento normativo.

(173) A juicio del partido político, los sujetos obligados no cuentan con la información necesaria para verificar el cumplimiento de los Lineamientos y los somete al riesgo de una posible sanción por conductas que no son propias.

(174) En el mismo sentido, el partido recurrente considera que obligarlo a presentar una manifestación suscrita por terceros (persona física que haya modificado la propaganda o el representante legal de la persona moral que prestó el servicio de edición) les impone una carga excesiva que los pone en riesgo de ser acreedores de una sanción.

(175) A juicio de esta Sala Superior, los planteamientos del partido son **infundados**, puesto que las cargas que se le imponen a los partidos políticos si tienen sustento normativo en un principio constitucional y la información solicitada es razonable exigirla a los partidos políticos. A continuación, se presentarán las razones que sustentan esta conclusión.

(176) En primer lugar, el partido recurrente parte de dos premisas falsas relacionadas con la ausencia de justificación de exigirles verificar que el contenido aportado por terceros cumpla con los estándares de los Lineamientos.

(177) La primera premisa errónea es que esta obligación no cuenta con un sustento normativo. Tal y como lo señaló la autoridad responsable en el acuerdo impugnado, la emisión de los Lineamientos tiene por objetivo primordial

PROYECTO RRM

garantizar la protección del interés superior de la niñez en la propaganda político-electoral en la que aparezcan NNA.

(178) Al respecto, la Sala Superior ha establecido que el interés superior de la niñez es un criterio rector y principio orientador en la aplicación e interpretación de cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a la niñez en algún caso concreto o que pueda afectar los intereses de aquéllos, lo cual demanda de los órganos jurisdiccionales y administrativos la realización de un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida ante situaciones de riesgo[16].

(179) En ese sentido, si bien no existe un mandato específico en donde se ordene a los partidos verificar contenido de terceros en la legislación ordinaria, el principio de interés superior a la niñez autoriza a la autoridad a emitir las medidas necesarias para garantizar la protección de las NNA.

(180) Precisamente, la idea de que el uso de la IA podía afectar los derechos de las NNA fue lo que motivó a esta Sala Superior ordenar que la autoridad electoral modificará los Lineamientos hoy impugnados.

(181) La segunda premisa errónea de la que parte el partido recurrente, es que los sujetos obligados no tienen control de las acciones realizadas por terceros. Lo falso de esta premisa, es que, si bien, los partidos políticos no pueden controlar que otras personas produzcan material modificado con IA, si pueden controlar que dicho material sea asociado con ellos.

(182) Esto, ya que según el primer numeral de los Lineamientos impugnados, estos regularan la propaganda político-electoral, mensajes electorales y demás actos similares en los que aparezcan NNA.

(183) Al tratarse de propaganda electoral los partidos tienen dos escenarios en donde pueden controlar su asociación con la misma.

[16] Entre otras, véase las sentencias SUP-REP-38/2017, SUP-REP-60/2016, SUP-REP-36/2018 y SUP-REP-893/2024 y acumulados.

PROYECTO RRM

(184) El primer escenario consiste en que un tercero presenta al partido la propaganda electoral que pudo haber sido modificada mediante IA, pero deja al partido la decisión de difundirla.

(185) En este escenario, si el partido considera que no cuenta con los elementos para asegurar que el material no fue modificado mediante IA, tiene la posibilidad de sencillamente no difundir la propaganda.

(186) El segundo escenario consiste en que un tercero difunda una propaganda electoral modificada mediante IA sin consultar a los sujetos obligados relacionados.

(187) En este escenario, la Sala Superior ya ha establecido que los partidos políticos pueden deslindarse de la responsabilidad de actos cometidos por terceros siempre y cuando realicen acciones tendientes a evitar el daño que generen estas de manera eficaz, idónea, dentro de la juridicidad, oportunas y razonables17.

(188) Como se puede apreciar, la exigencia que estableció el acuerdo impugnado de que los partidos verifiquen que las donaciones en especie cumplan con lo establecido en los Lineamientos no es excesiva, puesto que tiene una justificación constitucional y existen las herramientas jurídicas para que los sujetos obligados puedan cumplirlas.

(189) Finalmente, respecto de la obligación de requerir información de las personas que materialmente realicen las modificaciones a la imagen de las NNA. Esta Sala Superior considera que la reglamentación establecida por el INE harmoniza adecuadamente la carga que se impone a los sujetos obligados con la información necesaria para garantizar la protección de las NNA.

(190) Para llegar a esta conclusión, es importante destacar que, a nivel internacional, se ha reconocido la necesidad de que los sistemas de IA guarden con un registro cuando se utilicen en materias consideradas de alto riesgo.

---

[17] Criterio sustentado en la jurisprudencia 17/2010 de rubro “RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE”.

PROYECTO RRM

(191) En específico, la Ley de Inteligencia Artificial de la Unión Europea reconoce que este registro solicitará como mínimo el registro de cada uso del sistema, la referencia que los sistemas utilicen y los datos que arrojen, así como las personas físicas implicadas.

(192) Asimismo, en el anexo III del citado documento se específica que las actividades relacionadas con los procesos democráticos serán consideradas como sistemas de alto riesgo.

(193) Si bien, lo ideal es que esa información fuera recabada de manera automática y puesta a disposición de las autoridades, lo cierto es que los sujetos obligados, como únicamente usuarios del sistema de IA, no tienen a su disposición los medios para cumplir con los estándares elevados que otras legislaciones prevén.

(194) En ese sentido, la regulación propuesta del INE que únicamente exige que los sujetos obligados presenten una declaratoria de la persona que materialmente modificó la materia es un compromiso razonable entre los objetivos que persigue la regulación y los elementos de prueba que pueden producir los sujetos obligados.

(195) Reducir este estándar para que solamente se exija que los sujetos obligados requieran esta información no permitiría que se cumpliera el objetivo de contar con la información suficiente para prevenir una afectación a los derechos de las NNA.

(196) Finalmente, resultan **infundados** los planteamientos de la parte recurrente relativos a la valoración individualizada del riesgo de protección frente a la clonación integra de una identidad real, así como establecer los factores que debe de tomar en cuenta para identificar a una persona menor de edad determinada, previo a la difusión del material.

(197) Lo anterior en razón a que la normativa aplicable ya establece la posibilidad de iniciar un procedimiento que tenga como finalidad analizar y en su caso sancionar la transgresión posible a la prohibición de simulación, atendiendo en todo caso, al estudio de los elementos técnicos que se establecen en los propios lineamientos, así como el tipo de aparición y si la imagen, voz o cualquier otro

PROYECTO RRM

dato haga identificable a la niña, niño o adolescente, sin importar el plano en que se exhiba.

(198) En consecuencia, se considera que los planteamientos del partido recurrente son **infundados** en tanto que las cargas impuestas a los sujetos obligados son razonables.

7. EFECTOS

(199) En virtud de lo razonado en la presente resolución, lo procedente es revocar la resolución impugnada para que el Consejo General del INE emita una nueva con los siguientes efectos:

- Se elimine la prohibición prevista en el numeral 8 de simular la presencia de NNA reconocibles en eventos proselitistas en los cuales no hayan asistido.

- Se establezca de manera expresa un proceso para revocar el consentimiento de las NNA de prestar su imagen para que sea modificada incluyendo la instancia a la que deba ser presentada, la consecuencia en caso del incumplimiento de la orden de retiro de propaganda y que evidencia se requerirá para demostrar que se han eliminado los datos de las NNA.

8. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **revoca parcialmente** el Acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos de la presente resolución.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación pertinente.

Así, por ******** de votos, lo resolvieron la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe de que la presente sentencia se firmó de manera electrónica.

PROYECTO RRM

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.

PROYECTO RRM