



RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-200/2023 Y SUP-RAP-201/2023, ACUMULADOS

RECURRENTES: TELEVISIÓN AZTECA III, S.A. DE C.V. Y OTRA¹

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL²

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIOS: GENARO ESCOBAR AMBRIZ Y DIEGO DAVID VALADEZ LAM

COLABORÓ: JUAN PABLO ROMO MORENO

Ciudad de México, a ocho de noviembre de dos mil veintitrés.³

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en los recursos de apelación al rubro indicados, en el sentido de **confirmar**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo INE/CG454/2023 emitido por el Consejo General del INE, por el que se aprobaron los Lineamientos Generales que, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se recomiendan a los noticiarios, respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de las candidaturas independientes del proceso electoral federal 2023-2024.

ANTECEDENTES

1. Acuerdo INE/CG454/2023. El dieciocho de agosto, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo nominado "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS GENERALES QUE, SIN AFECTAR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA

¹ En adelante, recurrentes o concesionarias recurrentes.

² En lo sucesivo, Consejo General del INE o INE.

³ Las fechas corresponden a dos mil veintitrés salvo precisión en contrario.

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

LIBRE MANIFESTACIÓN DE LAS IDEAS NI PRETENDER REGULAR DICHAS LIBERTADES, SE RECOMIENDAN A LOS NOTICARIOS, RESPECTO DE LA INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024, EN CUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 160, NUMERAL 3 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES”.⁴

2. Recursos de apelación. Inconformes, el treinta de agosto, las concesionarias recurrentes interpusieron ante la autoridad responsable sendas demandas de recurso de apelación, para controvertir el acuerdo precisado en el párrafo inmediato anterior.

3. Recepción y trámite. El cinco de septiembre, se recibieron en esta Sala Superior las demandas, constancias e informes circunstanciados, por lo que, la presidencia de este órgano jurisdiccional ordenó la integración de los expedientes **SUP-RAP-200/2023** y **SUP-RAP-201/2023**, así como turnarlos a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicaron.

4. Admisión y cierre de instrucción. En su momento, la Magistrada instructora admitió a trámite las demandas y declaró cerrada instrucción, quedando los recursos en estado de dictar sentencia.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes recursos de reconsideración interpuestos por concesionarias para controvertir los Lineamientos General del Consejo General del INE, en tanto, constituyen recomendaciones formuladas a los noticiarios, respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de las candidaturas independientes del proceso electoral federal 2023-2024.⁵

⁴ En lo posterior, Lineamientos Generales.

⁵ De conformidad con lo dispuesto 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



SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

SEGUNDA. Acumulación. Existe conexidad en la causa en los recursos, toda vez que, en ambos casos son concesionarias que combaten el Acuerdo por el que el Consejo General aprobó los Lineamientos Generales mediante los cuales formuló recomendaciones a los noticiarios, respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de las candidaturas independientes del proceso electoral federal 2023-2024.

En consecuencia, el recurso **SUP-RAP-201/2023** debe acumularse al **SUP-RAP-200/2023**, al ser el primero que se recibió en este Tribunal Electoral; debiéndose glosar copia certificada de los resolutivos de la presente sentencia a los autos de los juicios acumulados.⁶

TERCERA. Requisitos de procedencia. Los medios de impugnación reúnen los requisitos de procedencia,⁷ por lo siguiente:

1. Forma. Las demandas precisan el acto impugnado, los hechos, los motivos de controversia y cuenta con la firma autógrafa de las personas apoderadas de las concesionarias recurrentes.

2. Oportunidad. Los recursos se presentaron dentro del plazo de cuatro días. En primer término, se destaca que si bien los Lineamientos Generales que en este momento son motivo de controversia se relacionan con el proceso electoral federal 2023-2024, esta Sala Superior advierte que al momento de su emisión, esto es, dieciocho de agosto, aún no daba inicio el mismo.

Se sostiene lo anterior porque se advierte que el proceso electoral federal 2023-2024 inició hasta el siete de septiembre,⁸ por lo tanto, el cómputo del

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.

⁶ De conformidad con el artículo 21 de la Ley de Medios.

⁷ Previstos en los artículos 8, 9, apartado 1, 10, 13, 40 y 45, apartado 1, de la Ley de Medios.

⁸ A mayor abundamiento, se encuentra la Versión Estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de siete de septiembre de dos mil veintitrés, disponible en:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/153075/CGex202309-07-VE.pdf>

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

plazo se ceñirá a los días hábiles, esto es, excluyendo el sábado y el domingo.⁹

En razón de lo anterior, si bien en el **SUP-RAP-200/2023** la concesionaria recurrente manifiesta como concepto de agravio la indebida notificación, en tanto se realizó por correo electrónico, para efectos de la oportunidad ello no tiene impacto, toda vez que la fecha que manifiesta tener conocimiento del acto y la fecha en la que se notificó electrónicamente¹⁰ coinciden, siendo esta el jueves veinticuatro de agosto, por lo que si la demanda se presentó el miércoles treinta de agosto, es evidente su oportunidad.

En similares términos, la demanda del **SUP-RAP-201/2023** al afirmar la concesionaria recurrente que tuvo conocimiento del acto el jueves veinticuatro de agosto, resulta oportuna la presentación de la demanda, al haber ocurrido el miércoles treinta de agosto.

Máxime que, en ninguno de los dos casos, la autoridad responsable alega una fecha diversa de notificación o conocimiento del acto reclamado, ni tampoco argumenta causal de improcedencia relacionada con la extemporaneidad de las demandas.

3. Legitimación, interés jurídico y personería. Se satisfacen los requisitos, en tanto las recurrentes son concesionarias de televisión, quienes argumentan que los Lineamientos Generales sobre recomendaciones a los noticiarios, respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de las candidaturas independientes del proceso electoral federal 2023-2024, les deparan perjuicio.¹¹

Finalmente, en cuanto a la personería, se tiene por acreditada la personalidad de Félix Vidal Mena Tamayo, como apoderado de Televisión

⁹ De conformidad con el artículo 7, numeral 2 y 8 de la Ley de Medios.

¹⁰ De conformidad con las constancias que obran en el disco compacto que el INE remitió a esta Sala Superior mediante oficio INE/DJ/13185/2023.

¹¹ Similares consideraciones se sostuvieron esta Sala Superior en el SUP-RAP-51/2023, así como SUP-RAP-131/2023 y acumulados.



SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

Azteca III, S.A. de C.V.¹², así como de Reyna Adriana Amador Sánchez, como apoderada de Televisora del Valle de México S.A.P.I. de C.V.¹³, ya que tal carácter les fue reconocido por la responsable al rendir los respectivos informes.

4. Definitividad. Esta Sala Superior advierte que no existe otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia federal.

CUARTA. Contexto, resolución impugnada y motivos de agravio

4.1. Contexto del Caso

Con motivo del diagnóstico, evaluación y consideraciones que realizó la responsable, a partir de los resultados obtenidos de la consulta levantada por el Comité de Radio y Televisión del INE a diversas organizaciones que agrupan concesionarios de radio y televisión, así como a personas profesionales de la comunicación, el dieciocho de agosto, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG454/2023, por el que se emitieron los Lineamientos Generales.

4.2. Acto reclamado

De la lectura de dicho acuerdo, interesa destacar, para efectos de los presentes medios de impugnación, que la responsable consideró necesario reforzar los Lineamientos Generales, específicamente en los siguientes tópicos:

- I. Añadir una mención a lo establecido en el artículo 78 Bis, numeral 6 de la Ley de Medios, sobre cobertura informativa indebida;
- II. Vida privada de las precandidaturas y candidaturas: recomienda a los medios de comunicación la elaboración de guías o directrices

¹² En términos de lo dispuesto en la cláusula transitoria segunda, numeral 8, del instrumento 159,367, expedido por el notario público 135 de la Ciudad de México.

¹³ Conforme a lo establecido en el instrumento 68,378, pasado ante la fe de notario público 98 del entonces Distrito Federal, cláusula primera.

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

- para el tratamiento del tema, poniendo especial énfasis en la perspectiva de género;
- III. Reelección: recomienda que los programas que difundan noticias no otorguen un trato diferenciado, en sentido negativo ni positivo, a las personas que busquen ser electas de manera consecutiva;
 - IV. Reforzar los temas de igualdad de género y no discriminación, a partir de distintos elementos y directrices que se detallan en el considerando 32 del acuerdo;
 - V. Recomendaciones en materia de respeto a la identidad de género de las precandidaturas y candidaturas, sugiriendo que se reconozcan como tal a las personas no binarias, siempre y cuando éstas lo manifiesten así explícitamente;
 - VI. Violencia política contra precandidaturas y candidaturas: revisar, de forma anticipada, si la cobertura mediática puede poner en mayor riesgo a una precandidatura o candidatura víctima de estas acciones, evitando exponer sus datos personales ni información que pueda obstaculizar las investigaciones, así como difundir las consecuencias legales de estos actos;
 - VII. Violencia política contra las mujeres por razón de género: recomienda: **a)** garantizar la difusión de una imagen igualitaria, plural y no estereotipada de las mujeres, orientada a promover y visibilizar su presencia y participación en la vida pública y política; **b)** se evite la difusión de expresiones que las difamen, calumnien, injurien, denigren o descalifiquen, con base en estereotipos de género o con el objetivo de menoscabar su imagen; **c)** se evite la cobertura de todo tipo de prácticas que se basen en la premisa de inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o roles y estereotipos; y **d)** establecer estrategias de capacitación y directrices para las personas profesionales de la comunicación que contribuyan a erradicar la VPG en todas sus formas, así como los mecanismos de control para eliminar los estereotipos discriminatorios contra las



SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

mujeres y adoptar medidas para promover la igualdad de la representación de mujeres en los medios de comunicación.

- VIII. Sugirió a los medios de comunicación, para que, dentro de los límites de la libertad editorial y periodística, procuren que sus coberturas sean regionalmente diversas, tomando en consideración los acontecimientos que ocurren fuera de las principales ciudades del país; y
- IX. Reforzar medidas para el combate de las notificaciones falsas, recomendando el establecimiento de marcos de autorregulación, como códigos o normativas con estándares éticos y profesionales para la cobertura de precampañas y campañas electorales, con especial énfasis en el combate a la difusión de información falsa, inexacta o sacada de contexto; así como otras medidas que se sugieren, en términos del considerando 49 del acuerdo;

4.3. Agravios

En contra de dichos Lineamientos, acuden ante esta Sala Superior dos concesionarias de televisión, inconformándose de su contenido y alcance, al tenor de diversos motivos de agravio que reproducen en cada una de sus demandas, de forma esencialmente idéntica, y que versan sobre las siguientes temáticas (con excepción del primer agravio):

- Indebida notificación del acuerdo impugnado, dada la ilegalidad de la notificación electrónica que se le practicó (SUP-RAP-200/2023);
- Omisión de ser consultadas para la realización de los Lineamientos Generales, en vulneración al principio de igualdad respecto de otras concesionarias que sí fueron consultadas;
- Inconstitucionalidad e inconvencionalidad del artículo 160, numeral 3 de la LGIPE, así como de su acto de aplicación, por coartar el derecho humano a la libertad de expresión;

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

- Inconstitucionalidad del acuerdo recurrido, por contener normas privativas prohibitivas, en violación al artículo 13 de la Constitución General;
- Inconstitucionalidad del acuerdo recurrido, por invasión de facultades que constitucionalmente le corresponden al Instituto Federal de Telecomunicaciones¹⁴, en términos de lo dispuesto por el artículo 28 de la Constitución General, así como por contrariar diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión;
- Ilegalidad de las recomendaciones, al prever conductas que, a la postre, serán motivo de sanción para las televisoras y personas reporteras, rebasando el ámbito estrictamente electoral;
- La promoción de estereotipos de actuación, en perjuicio de la libertad de expresión y, en su caso, pueden llevar al adoctrinamiento;
- El establecimiento de una doble verificación de contenidos e información; y
- La actuación sistémica del INE, para limitar y restringir la libertad de expresión y periodismo.

QUINTA. Estudio del fondo

5.1. Planteamiento del caso

De la lectura de los medios de impugnación, se desprende que su **pretensión** es que esta Sala Superior revoque lisa y llanamente el acuerdo y Lineamientos controvertidos, así como se declare la inconstitucionalidad de ambos instrumentos y de las disposiciones jurídicas que lo sustentan.

Su **causa de pedir** se sustenta en que la emisión de dichos Lineamientos Generales fue mediante una consulta que generó desigualdad entre

¹⁴ En lo subsecuente, Instituto Federal o IFT.



SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

emisoras; la inconstitucionalidad del artículo 160, numeral 3, de la LGIPE y del acuerdo controvertido como acto de aplicación de dicha porción normativa, al ser contrarios a la libertad de expresión, constituir una norma privativa e invadir competencias del Instituto Federal de Telecomunicaciones; así como la imposición de obligaciones inadecuadas a las concesionarias.

Por tanto, corresponderá a esta Sala Superior analizar y resolver si, en su caso, el contenido y fundamentos del acuerdo controvertido y sus Lineamientos son o no ajustados a derecho.

5.2. Metodología de estudio

Para un mejor análisis de los conceptos de agravio de ambas recurrentes, esta Sala Superior procederá a su estudio a partir de las temáticas que en ellos se abordan, analizando, en primer término, lo relacionado con la supuesta omisión de consultar a las concesionarias recurrentes, seguido del estudio sobre la presunta ilegalidad de las notificaciones electrónicas; en tercer término, se abordará la invasión competencial que se reclama y, finalmente, se analizarán de manera conjunta aquellos planteamientos que se relacionan con la supuesta violación a los derechos de libertad de expresión, periodismo y manifestación de ideas.

Sin que ello irroque perjuicio a las recurrentes, ya que, con independencia de la manera en que se estudien sus planteamientos de inconformidad, lo que interesa es que se analicen en su totalidad.¹⁵

5.3. Decisión de la Sala Superior

A juicio de este órgano jurisdiccional, se debe **confirmar** el acuerdo controvertido, porque los planteamientos de inconformidad que hacen valer los recurrentes devienen **infundados e inoperantes**.

¹⁵ De conformidad con la jurisprudencia 4/2000, de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

Esencialmente, porque en el caso específico resulta válida la notificación electrónica que llevó a cabo la responsable, no existe invasión de facultades por parte del INE dada la naturaleza propia de los Lineamientos, ni tampoco su contenido atenta contra los principios, libertades y derechos que aducen los inconformes.

5.4. Explicación jurídica

A. Omisión de ser consultadas para la realización de los Lineamientos Generales, en vulneración al principio de igualdad respecto de otras concesionarias que sí fueron consultadas

Las concesionarias recurrentes manifiestan que les causa agravio el que no se les haya invitado, convocado o notificado sobre la consulta que se llevó a cabo para la modificación y actualización de los Lineamientos Generales, de conformidad con lo establecido en el artículo 160, párrafo 3 de la LGIPE.

Señalan que se les coloca en una situación de desventaja y desigualdad, al advertir que en el catálogo de organizaciones que agrupan a concesionarias de radio y televisión que sí fueron consultadas por el INE, no se encuentran consideradas sus representadas, como sí lo fueron otras concesionarias, por lo que solicitan la anulación del acuerdo, al existir discriminación en su perjuicio.

Añaden que, si bien el INE convocó a la CIRT,¹⁶ consideran que paralelamente debió haberseles consultado a sus representadas, al tratarse de una de las dos más importantes televisoras del país, con cobertura en toda la nación.

Ahora bien, a juicio de esta Sala Superior, los planteamientos de disenso anteriormente señalados devienen, por una parte, **infundados** e **inoperantes**, por otra.

Resultan **infundados** en la medida en que las recurrentes parten de una premisa equivocada al señalar que el INE se encontraba obligado a

¹⁶ Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión.



SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

convocarlas para el procedimiento de consulta que se prevé en el artículo 160, párrafo 3 de la LGIPE.

De acuerdo con dicha disposición, el INE cuenta con un plazo perentorio al día veinte de agosto del año previo a la elección, para emitir 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 información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de los candidatos independientes.

Para alcanzar dicho objetivo, ese mismo numeral le impone la obligación al INE de consultar, de manera previa, a las **organizaciones que agrupen a los concesionarios de radio y televisión, así como a las y los profesionales de la comunicación**, a efecto de que les hagan llegar sus opiniones sobre los fines, alcances y contenido de los Lineamientos Generales que, en su caso, llegue a emitir.

De tal suerte que en dicho artículo no se desprende que esta obligación de consulta implique que el INE deba hacer llegar la correlativa invitación a participar en dicho proceso a todas las concesionarias de radio y televisión del país. Sino que se restringe a convocar únicamente a las organizaciones que las agrupen, en la medida en que, por conducto de ellas, el INE se hace llegar de la información y opiniones necesarias para elaborar los Lineamientos, tomando en consideración los intereses, precisamente, de las concesionarias de radio y televisión que se hacen representar por conducto de dichas organizaciones y cámaras empresariales.

En el caso específico de las hoy recurrentes, manifiestan que debieron de haber sido consultadas, con independencia de que al proceso consultivo se haya convocado a la CIRT, como cámara empresarial a la que ellas pertenecen.

Sin embargo, tal alegación resulta **infundada**, ya que -con independencia de que no existe mandato legal que imponga al INE tal obligación-, también

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

se pierde de vista que, en términos de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, las cámaras de comercio e industriales son, precisamente, las instituciones de interés público que representan, promueven y defienden nacional e internacionalmente las actividades de la industria, el comercio, los servicios y el turismo.

Siendo que, en el caso específico, precisamente el Instituto las convocó en aras de garantizar que, en la elaboración de los mencionados Lineamientos, se escuche y consideren los intereses de este conglomerado de sujetos industriales y comerciantes que se dedican al ramo de la difusión de noticias en radio y televisión. Lo que, igualmente, es acorde con el artículo 4, párrafo cuarto de la Ley en cita¹⁷, que prevé que las cámaras y sus confederaciones son órganos de consulta y colaboración del Estado mexicano, con lo cual se salvaguardo el derecho de las recurrentes al formar parte de la CIRT.

No es óbice a lo anterior, el hecho de que se consultara a otras concesionarias de televisión, ya que las mismas corresponden a instituciones educativas y del gobierno, que no forman parte de alguna agrupación de concesionarios, pero si corresponden a profesionales de la comunicación, de ahí que tal diferencia hizo que no fueran convocadas como lo pretenden las recurrentes.

Por otro lado, también devienen **inoperantes** sus planteamientos asociados en que la obligación de consultarlas resulta por su preponderancia en el mercado nacional, identificándose ellas mismas como parte de las concesionarias más importantes en el país.

¹⁷ Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

Artículo 4. Las Cámaras y sus Confederaciones son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidas conforme a lo dispuesto en esta Ley y para los fines que ella establece.

Las Cámaras estarán conformadas por Comerciantes o Industriales, según lo dispuesto en las fracciones III y IV del artículo 2; sus Confederaciones estarán conformadas sólo por Cámaras.

Las Cámaras y sus Confederaciones representan, promueven y defienden nacional e internacionalmente las actividades de la industria, el comercio, los servicios y el turismo y colaboran con el gobierno para lograr el crecimiento socioeconómico, así como la generación y distribución de la riqueza. Son órganos de consulta y colaboración del Estado.

El gobierno deberá consultarlas en todos aquellos asuntos vinculados con las actividades que representan.



SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

La **inoperancia** de tal alegación es que dicho criterio es una apreciación subjetiva por parte de quien la formula, sin que exista disposición legal o reglamentaria alguna que la fundamente. De tal suerte que esa preponderancia que alegan no es, de modo alguno, una situación o característica que deba ser ponderada por el Instituto como determinante para decidir a los sujetos que serán destinatarios de la consulta.

Aunado a que, como se ha mencionado, las concesionarias recurrentes sí vieron representados los intereses de la industria a la que forman parte, por conducto de la cámara industrial a la que ellas, de manera libre y voluntaria, decidieron afiliarse. Sin que elaboren un motivo de disenso dirigido a demostrar, en todo caso, que esa representación de sus intereses, por conducto de la Cámara de la que forman parte, haya sido contraria a los intereses que ellas, de manera individual y particular, hubieran defendido.

B. Indebida notificación del acuerdo impugnado, dada la ilegalidad de la notificación electrónica que se le practicó.

Este concepto de agravio -a diferencia del resto- es hecho valer únicamente por Televisión Azteca III, S.A. de C.V. (actora del recurso SUP-RAP-200/2023).

Al respecto, la recurrente manifiesta que se dio por enterada de la existencia del acuerdo controvertido, al consultar la página de internet del INE el día veinticuatro de agosto. Pero que, adicionalmente, ese mismo día y al día siguiente, veinticinco de agosto, recibió en su bandeja de correo electrónico un mensaje suscrito por el Director de Administración de Tiempos del Estado en Radio y Televisión del INE, en el que le notificaba diverso oficio¹⁸ por el que se le comunicaba la aprobación del acuerdo que ahora controvierte, así como le hizo llegar el Anexo 1 del mencionado instrumento INE/CG454/2023, respectivamente.

En ese sentido, considera que este tipo de notificación electrónica no cumple con las formalidades que exigen los artículos 14 y 16 de la

¹⁸ INE/DEPPP/DE/DATE/02525/2023.

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

Constitución General, y, por ende, atenta contra el debido proceso, garantía de audiencia y principio de igualdad procesal.

Situación que, a su consideración, resulta suficiente para ordenar la nulidad de dicha notificación y, por ende, ordenar la revocación del acuerdo y Lineamientos que por esa vía se pretendían notificar, al incumplirse con los estándares mínimos que garantizan el debido proceso.

A esto, añade que las notificaciones electrónicas deben ser, en todo caso, optativas. Es decir, que debe ser el justiciable quien decida si las notificaciones que habrán de practicársele deban hacerse de manera personal presencial o a través de un medio electrónico. Sin que sea a autoridad la que imponga una de ellas, y menos aún una electrónica que no garantiza que se satisfaga el fin último de la notificación. Esto es, que el posible afectado con un acto tenga conocimiento pleno de su existencia.

En ese sentido, estima que, en el caso específico, fue el INE quien impuso un sistema de notificaciones electrónicas, sin contar con: i) la autorización de las partes; y ii) un sistema de seguridad que garantice el cumplimiento de los principios constitucionales en la materia. Agregando que es un hecho público que los sistemas de notificación electrónicos suelen presentar problemas o fallas.

Así, considera que los artículos 64 y 71 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral violentan el principio de reserva legal y jerarquía normativa, al cambiar el contenido del diverso artículo 460 de la LGIPE.

Finalmente, la recurrente también manifiesta que debe atenderse a cabalidad su agravio, sin que este órgano jurisdiccional emplee algún argumento para declararlo por infundado, relativo a que cualquier defecto de la notificación se convalida con el conocimiento que ahora se tiene del acuerdo controvertido. Señala que de lo contrario se le cierra la vía de impugnación para controvertir este tipo de notificaciones electrónicas, es decir, a su juicio, se estaría incurriendo en una falacia de petición de principio.



SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

A juicio de esta Sala Superior, los planteamientos de inconformidad que desarrolla la recurrente en torno a este tópico resultan **infundados** e **inoperantes**, tal y como se desarrolla a continuación.

La notificación de un acto o resolución es una actuación procesal que tiene como finalidad fundamental hacer del conocimiento total de la persona o autoridad el contenido de la determinación. Por lo que, para su validez, es menester que se satisfagan dos aspectos básicos:

- i) Que la forma de notificación sea reconocida por el ordenamiento como válida y se cumplan los requisitos para tener certeza que por ese medio el destinatario tendrá conocimiento del acto; y
- ii) Debe existir certeza de que se tuvo conocimiento pleno del acto y no sólo de una parte de la determinación.

En el caso de las notificaciones electrónicas se requiere la observancia de requisitos mínimos para que se entiendan válidamente realizadas, que en caso de incumplimiento conllevan a su ilegalidad. Ya que lo que interesa es tener constancia de que la persona buscada haya tenido total conocimiento del acto que se le pretende notificar.

Máxime que el principio de legalidad exige a las autoridades que se conduzcan dentro de los causes legales y, en el caso de las notificaciones, el legislador ha establecido requisitos específicos para su validez, ya que presume la forma en que se tendrá plena certeza de que el destinatario conocerá de forma completa, certera y fehaciente el acto o resolución.

En el caso que aquí se analiza, se califican como **infundados** sus motivos de disenso, porque contrario a lo que sostiene la recurrente, el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral sí prevé como medio de comunicación válido la realización de notificaciones electrónicas para hacer del conocimiento de las concesionarias de radio y televisión los actos de autoridad que emita el INE.¹⁹ Para lo cual, el INE desarrolló el denominado Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en materia de Radio y

¹⁹ De conformidad con el artículo 2, numeral 1, fracción III, inciso u) del Reglamento en cita.

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

Televisión (SIGER), que consiste en la herramienta digital que permite capturar reprogramaciones voluntarias, generar requerimientos electrónicos por posibles incumplimientos en la transmisión de la pauta, así como registrar su respectivo desahogo.

A su vez, dicho mecanismo de notificación se regula, esencialmente, por los *Lineamientos aplicables a la entrega y recepción electrónica o satelital de las órdenes de transmisión y materiales*, que en su artículo 1, numeral 1, inciso e), establece que dentro de su objeto se encuentra regular, entre otros aspectos, la notificación, en caso necesario, de resoluciones o medidas que modifiquen órdenes de transmisión o materiales entregados previamente, así como otras determinaciones de la autoridad electoral.

En el numeral 2 de ese mismo artículo, también se dispone que los Lineamientos en cuestión son de orden público, de observancia general y obligatoria para el Instituto, los partidos políticos nacionales y locales, concesionarios de estadios de radio y canales de televisión, autoridades electorales, y candidaturas independientes a cargos de elección popular.

Dentro de los Lineamientos citados, en su Capítulo V, se observa la regulación del procedimiento para la notificación y desahogo de requerimientos a los concesionarios y reprogramaciones voluntarias a través del citado SIGER. De acuerdo con el cual, los concesionarios podrán optar por recibir a través de dicho Sistema la notificación de requerimientos y dar respuesta a los mismos, debiendo manifestarlo así a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, mediante escrito firmado por su representante legal y proporcionando, por lo menos, una dirección de correo electrónico para recibir un aviso de la notificación.

Lo anterior reviste gran importancia en el caso que ahora se analiza, en tanto que el ahora recurrente sostiene la ilegalidad de la notificación que se le practicó a través de correos electrónicos, afirmando que es un medio de comunicación ilegal y que se llevó a cabo por decisión unilateral de la responsable. Es decir, sin contar con el consentimiento del inconforme para que se le practiquen las notificaciones de dicha forma.



SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

Sin embargo, a juicio de esta Sala Superior sus planteamientos resultan incorrectos, ya que se trata de un mecanismo reglamentariamente previsto, que permite a la autoridad administrativa electoral realizar notificaciones a las concesionarias de radio y televisión de forma más eficaz, oportuna e inmediata. Aunado a que fue la propia recurrente la que previamente había solicitado su inscripción en dicho SIGER, comunicándole a la DEPPP los correos electrónicos que habilitó para recibir notificaciones a través de dicho Sistema y sus correlativas modificaciones.²⁰

Así pues, a consideración de este Tribunal Electoral, fue válido que la Dirección Ejecutiva le haya notificado a la recurrente el mencionado Acuerdo y Lineamientos ahora controvertidos a través de correo electrónico, ya que ambas comunicaciones -de veinticuatro y veinticinco de agosto- fueron remitidas a las cuentas que habilitó la propia inconforme para tales efectos,²¹ según se aprecia de las propias capturas de pantalla que obran en la demanda que interpuso. Sin que la recurrente alegue o exponga argumento alguno dirigido a controvertir o desconocer las cuentas destinatarias a las que fueron remitidos ambos correos electrónicos.

Adicionalmente, **tampoco asiste razón a la recurrente**, cuando sostiene que existe violaciones al principio de reserva legal y jerarquía normativa, por parte de los artículos 64 y 71 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, con relación al diverso 460 de la LGIPE.

Lo **incorrecto** de dicho planteamiento es que la recurrente parte de la premisa equivocada de contrastar disposiciones jurídicas que norman hipótesis y supuestos diversos. Ya que, en el caso del artículo 460 de la Ley General, se refiere a notificaciones que rigen dentro de la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores que despliega el INE en ejercicio de sus facultades de investigación y sanción por violaciones a la normativa electoral; mientras que los artículos 64 y 71 del Reglamento

²⁰ Según consta en la copia de los acuses remitidos por la autoridad responsable, de fechas 15 de marzo y 10 de octubre, ambos de 2022, y que obran dentro del Disco que acompañó a la remisión del medio de impugnación SUP-RAP-200/2023.

²¹ A saber: mabonifacio@tvazteca.com.mx; odiazs@tvazteca.com.mx; otrujillo@tvaetzac.com.mx; ienava@bybabogados.mx; fmena@tvaetzteca.com.mx; fmentamayo@hotmail.com; y jocelin.garrido@bybabogados.mx.

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

citado, se refieren a las notificaciones electrónicas que realiza el INE en ejercicio de sus atribuciones como ente encargado de la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión, así como con el uso y aprovechamiento de la prerrogativa que corresponde a los partidos políticos en esos mismos medios de comunicación. Esto es, el artículo 64 prevé las notificaciones electrónicas por presunto incumplimiento de transmisión de las pautas ordenadas por el Instituto, mientras que el diverso 71 se refiere a la notificación electrónica para la suspensión de difusión de promocionales con motivo del otorgamiento de alguna medida cautelar.

Sin que el planteamiento esgrimido por el recurrente en este punto, desvirtúe la validez de las notificaciones electrónicas, que se realizan al amparo de las disposiciones reglamentarias que ya fueron analizadas con anterioridad.

Por otro lado, también resultan **inoperantes** sus motivos de inconformidad, ya que de las propias manifestaciones y argumentación que esgrime en su concepto de agravio, queda claro para esta Sala Superior que, contrario a sus planteamientos, la notificación electrónica que combate sí fue un mecanismo eficaz para hacerlo conocedor del Acuerdo y Lineamientos que ahora busca controvertir.

Dado que ella misma reconoce que en ambas fechas -veinticuatro y veinticinco de agosto- recibió ambos documentos –Acuerdo y Lineamientos–, sin que señale o manifieste que los mismos se hayan encontrado incompletos o con algún error que le impidiera conocer su contenido. Y sin que sea suficiente que el accionante alegue que, en ocasiones, este tipo de sistemas de notificación electrónica puedan llegar a presentar fallas, ya que se trata de un argumento vago y genérico que, de modo alguno, explica el recurrente que esto haya ocurrido el caso que ahora nos ocupa.

Finalmente, no deja de mencionarse que esta Sala Superior, al resolver el diverso recurso de apelación SUP-RAP-149/2023 y sus acumulados, se consideró que no existe alguna disposición que condicione la modalidad



SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

bajo la cual se deben hacer las notificaciones a las concesionarias, por lo que era conforme a Derecho y a la propia naturaleza que tiene el INE, como órgano constitucional autónomo, que éste haya optado por la notificación por correo electrónico en el Reglamento de Radio y Televisión, opción que, garantizando la certeza y seguridad jurídica, le permite mejorar su capacidad operativa y reducir sus costos financieros, humanos y materiales.

Aunado a que, en esa ejecutoria se mandató al INE a desarrollar Lineamientos o directrices más eficaces que permitan garantizar plenamente este tipo de notificaciones electrónicas para casos como el que ahora se analiza –relacionados con temas de radio y televisión, y sus concesionarias–.

Pero sin que dicha determinación o los motivos de inconformidad que aquí se analizaron respecto a esta temática, sean suficientes para acreditar, en el caso específico, la invalidez de la notificación electrónica que se le realizó a la hoy recurrente.

C. Inconstitucionalidad del acuerdo recurrido, por invasión de facultades que constitucionalmente le corresponden al INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES,²² en términos de lo dispuesto por el artículo 28 de la Constitución General, así como por contrariar diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.²³

Las recurrentes alegan que el artículo 28 constitucional²⁴ establece que corresponde al IFT la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes públicas de telecomunicaciones y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a la infraestructura activa y pasiva y de otros insumos esenciales para esta actividad.

²² En lo posterior, IFT o Instituto Federal.

²³ En adelante, Ley Federal o LFTR.

²⁴ Desde su reforma del once de junio de 2013.

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

Así, la fracción IV, del párrafo vigésimo de esa misma disposición constitucional, dota al Instituto Federal de la facultad de emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia. Mientras que es en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión donde se detallan, con mayor exactitud, el conjunto de facultades, atribuciones y obligaciones que corren a cargo del IFT en materia de radio y televisión, incluyéndose aquellas que conciernen al derecho de las audiencias.

En ese sentido, consideran que el acuerdo del INE que ahora recurren genera una invasión de las facultades que corresponden al IFT, ya que busca supervisar los contenidos y alcances de los códigos de ética que emiten libremente las concesionarias de radio y televisión, e imponen obligaciones adicionales como es el generar nuevos marcos de autorregulación para la cobertura periodística e informativa de las precampañas y campañas electorales, lo cual constituye una materia que, en todo caso, únicamente podría corresponderle al mencionado IFT.²⁵

A juicio de esta Sala Superior, resultan **infundados** sus motivos de inconformidad, ya que en modo alguno se está ante una disposición que invada esferas competenciales del órgano regulador de las telecomunicaciones en México; sino que, por el contrario, el Acuerdo y Lineamientos controvertidos se limitan a ser un conjunto de recomendaciones que elabora el INE, a partir de las atribuciones que constitucional y legalmente le corresponden como árbitro de las contiendas electorales, así como autoridad única para la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión.

Es decir, contrario a lo que señalan las recurrentes, los Lineamientos que ahora se controvierten, de modo alguno se dirigen a normar y/o reglamentar la forma en que las concesionarias de estaciones de radio y canales de

²⁵ De conformidad con la tesis 1a. XII/2022 (11a.), sostenida por la Primera Sala de la SCJN, de rubro: INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). LE CORRESPONDE LA FACULTAD EXCLUSIVA DE DESARROLLAR LOS ASPECTOS REGULATORIOS, TÉCNICOS Y OPERATIVOS SOBRE LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS AUDIENCIAS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 28, PÁRRAFO DÉCIMO QUINTO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.



SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

televisión usan, aprovechan y explotan el espacio radioeléctrico para la provisión de sus servicios de radiodifusión y/o telecomunicaciones.

De la lectura del artículo 28 constitucional, párrafo décimo quinto, se desprende que el IFT tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espacio radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, a fin de garantizar lo dispuesto en los artículos 6º y 7º de la misma Constitución General.

Adicionalmente, el Instituto Federal también es autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, ejerciendo de forma exclusiva las facultades que sobre dicho rubro se establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica, tanto en la Constitución como en las leyes correspondientes. Además, el IFT tiene a su cargo el otorgamiento, la revocación y la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedad relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones.

Por su parte, en la LFTR, en su artículo 7, se establece que el IFT es la autoridad en materia de lineamientos técnicos relativos a la infraestructura y los equipos que se conecten a las redes de telecomunicaciones, así como en materia de homologación y evaluación de la conformidad de dicha infraestructura y equipos. Mientras que, en el artículo 15 de ese mismo ordenamiento, se detallan las atribuciones que corresponden a dicho Instituto Federal, entre las que destacan:

- Expedir disposiciones administrativas de carácter general, planes técnicos fundamentales, lineamientos, modelos de costos, procedimientos de evaluación de la conformidad, procedimientos de homologación y certificación y ordenamientos técnicos en materia de telecomunicaciones y radiodifusión; así como demás disposiciones para el cumplimiento de lo dispuesto en dicha Ley;

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

- Emitir disposiciones, lineamientos o resoluciones en materia de interoperabilidad e interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones, a efecto de asegurar la libre competencia y concurrencia en el mercado; y
- Emitir lineamientos de carácter general para el acceso y, en su caso, uso compartido de la infraestructura activa y pasiva, en los casos que establece la LFTR.

Como se observa, las facultades reglamentarias que permiten al IFT expedir disposiciones administrativas o lineamientos de carácter general, se circunscriben esencialmente a materias que competen a aspectos técnicos y operativos de los espectros radioeléctricos, de radiodifusión y de telecomunicaciones como vías generales de comunicación que constituye un servicio público de interés general. Sin que se observe de qué forma los Lineamientos expedidos por el INE invadan o regulen alguno de estos aspectos, ni los recurrentes argumenten o especifiquen qué Lineamiento, artículo o disposición del acuerdo controvertido invada este tipo de competencias.

Máxime si se tiene en consideración, que la LFTR otorga al INE la atribución de reglamentar lo que tenga relación con la materia electoral,²⁶ lo cual, implica el garantizar el cumplimiento del principio de equidad en el uso de los medios de comunicación, con el fin de no afectar la intención del voto de los electores.

Ahora bien, no pasa desapercibido para este órgano judicial que las inconformes, en sus escritos de demanda, refieren a un conjunto de disposiciones de la LFTR relacionadas con los derechos de las audiencias, así como la competencia exclusiva del IFT para desarrollar los aspectos regulatorios, técnicos y operativos sobre la garantía de dicho derecho humano.

Sin embargo, tales referencias resultan **ineficaces** para evidenciar la presunta invasión competencial alegada, ya que con ello no se desarrollan

²⁶ Artículos 15, fracción LIII, y 221 de la LFTR.



SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

motivos de agravio que confronten o controvertan directamente alguna de las disposiciones de los Lineamientos del INE con las normas legales que se citan.

Esto es, se limita a ser una recapitulación de los contenidos de la LFTR, pero omitiendo precisar qué parte de los Lineamientos del Instituto son los que presuntivamente vulneran dichas disposiciones legales. Sin perder de vista que, incluso en algunos casos, refieren a disposiciones que fueron declaradas inválidas por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,²⁷ al resolver las acciones de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada.

Ineficacia que también se actualiza respecto al señalamiento de las recurrentes de que las temáticas que se abordan en los Lineamientos del INE implican invadir la facultad del IFT para supervisar los códigos de ética que emiten los concesionarios de radio y televisión.

Al respecto, esta Sala Superior ha considerado que, en los medios de impugnación, las y los promoventes no se encuentran obligados a hacer valer sus motivos de inconformidad bajo una formalidad o solemnidad específica, ya que basta con la mención clara de la causa de pedir o un principio de agravio²⁸ en el que se confronte lo considerado en el acto impugnado.

Sin embargo, dicha laxitud no exime a las y los inconformes de plantear las razones con base en las cuales buscan controvertir las consideraciones que estimen contrarias a derecho. En ese sentido, se ha estimado que la inoperancia de los agravios se actualiza cuando se dejan de controvertir, en sus puntos esenciales, las consideraciones del acto o resolución impugnada.²⁹

²⁷ En adelante, Suprema Corte.

²⁸ De conformidad con la jurisprudencia 3/2000, de rubro: AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR y 2/98 AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL.

²⁹ Sirve de sustento la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con el número 1a./J. 85/2008 de rubro AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN.

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

Así, cuando se actualice la inoperancia, su consecuencia inmediata es que, con independencia de lo acertado o no de sus consideraciones, el acto o resolución controvertida debe confirmarse, porque los conceptos de agravio carecerían de eficacia alguna para revocar o modificar dicho acto.

De manera que, al presentarse algún medio de impugnación, el demandante tiene el deber mínimo de confrontar y cuestionar lo determinado en la resolución intermedia; esto es, se deben combatir las consideraciones que la sustentan.³⁰

En ese sentido, la **inoperancia** de sus planteamientos se actualiza en la medida en que se trata de un argumento vago y genérico en el que únicamente se aduce la presunta invasión de competencias a partir de los distintos tópicos que se abordan en los Lineamientos del INE, pero sin precisar cuál de ellos en concreto es el que representaría la ilegalidad que reclaman o la forma en que se actualizaría la invasión reclamada.

Del mismo modo, debe decirse que los recurrentes parten de una premisa equivocada cuando señalan que los Lineamientos controvertidos impliquen una facultad del INE para supervisar los códigos de ética que emitan las concesionarias de radio y televisión en materia de derechos de las audiencias.

Lo incorrecto de tal planteamiento es que se pierde de vista que el Acuerdo y Lineamientos del INE se limitan a ser un conjunto de recomendaciones que, de modo alguno, obligan a sus destinatarios a implementar algún tipo de medida o acción. Ni mucho menos se faculta al INE a imponer algún tipo de sanción en caso de no realizarla.

Así, contrario a lo que sostienen los recurrentes, los Lineamientos que ahora se controvierten tiene por único objetivo servir como guías orientadoras que permitan generar marcos de actuación que faciliten y garanticen una

SON AQUELLOS QUE SÓLO PROFUNDIZAN O ABUNDAN EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA.

³⁰ Véase la jurisprudencia 19/2012, de rubro AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 2, página 731.



SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

competencia electoral transparente y equitativa, a través de una serie de recomendaciones en temas que guardan singular importancia para alcanzar dicho objetivo. Siendo emitidas, precisamente, por el órgano autónomo al que constitucionalmente se le reconoce como ente garante de la integridad y salvaguarda de los procesos comiciales de nuestro país, a la vez que se le encomienda la tarea de ser administrador único de los tiempos del Estado en radio y televisión.

Más aún, cuando del propio texto de los Lineamientos, en su apartado “1. Premisas”, se dispone con nítida claridad que las disposiciones ahí contenidas de modo alguno buscan imponer alguna conducta que deba ser acatada por las concesionarias de estos dos medios de comunicación masiva.

Por lo que se concluye que el acuerdo y Lineamientos controvertidos no representan un instrumento al cual deberán de ajustarse los códigos de ética o cualquier otra normativa interna que mantengan las concesionarias de radio y televisión. Así como tampoco su emisión impone, crea o modifica los instrumentos autorregulatorios con los que actualmente cuentan, ni mucho menos les obliga a realizar algún tipo de colaboración con organizaciones especializadas en materia de verificación o a invertir, contratar o diseñar alguna herramienta tecnológica para tal fin.

Sino que se constriñen a servir como punto de referencia que facilita a las concesionarias de radio y televisión a identificar áreas de oportunidad sobre la forma en que la cobertura informativa influye e impacta en temas rectores de la competencia electoral.

De ahí que los motivos de inconformidad que se deducen respecto a este punto son, a juicio de esta Sala Superior, **infundados e inoperantes**.

D. Inconstitucionalidad de las recomendaciones por coartar los derechos a la libertad de expresión, libre manifestación de ideas y ejercicio periodístico, al prever conductas que, a la postre, serán

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

motivo de sanción para las televisoras y personas reporteras, rebasando el ámbito estrictamente electoral.

Sobre este tópico, las concesionarias recurrentes manifiestan que la disposición contenida en el artículo 160, párrafo 3 de la LGIPE es inconstitucional, señalando a la emisión del acuerdo INE/CG454/2023 como acto concreto de aplicación. Lo anterior, al considerar que al facultar al INE a emitir Lineamientos como los que ahora controvierte, se atenta contra las libertades de expresión, manifestación de ideas y del periodismo.

Exponen que la disposición controvertida restringe más allá de lo legítimamente permitido la libertad de expresión, al imponer regulaciones a los noticiarios respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y las candidaturas independientes del proceso electoral federal 2023-2024.

Añaden que el acuerdo INE/CG454/2023 vulnera no solo el derecho de las personas comunicadoras a expresar sus ideas por temor a incumplir con las recomendaciones que marca la Ley y el acuerdo reclamados, sino también vulnera el derecho de la ciudadanía para tener conocimiento de las opiniones, relatos, noticias, expresiones vertidas por terceros de forma propia y a través de los medios de comunicación y difusión.

Adicionalmente, sostienen que el mencionado artículo 160, numeral 3 de la LGIPE y el acuerdo controvertido, les impone el deber de implementar estrategias de capacitación para las personas profesionales de la comunicación, situación que, a su juicio, es contrario a la libertad de expresión, ya que el orden constitucional y convencional disponen que solo podrán imponerse condiciones a la libertad de expresión cuando se ponga en riesgo la seguridad nacional o se altere el orden público, la salud o la moral pública, lo que no acontece en el caso específico.

Finalmente, manifiestan que la disposición legal y acuerdo impugnados resultan excesivos y contrarios a la libertad de expresión, al imponerles obligaciones desproporcionadas, como son el generar: **a)** marcos de autorregulación para la cobertura de las precampañas y campañas



SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

electorales; **b)** instrumentos para el combate a la difusión de información falsa, inexacta o sacada de contexto; o **c)** mecanismos de colaboración con organizaciones especializadas en la verificación de información.

A juicio de esta Sala Superior son **infundados** los planteamientos que aducen las recurrentes sobre este tópico, en razón de que lo previsto en el artículo 160, párrafo 3 de la Ley de la LGIPE no contraviene los artículos 6^o³¹ y 7^o³² de la Constitución Federal, ya que parten de la premisa incorrecta de que la responsable, con base en dicha disposición legal, estableció restricciones injustificadas y excesivas a la libertad periodística, la libre manifestación de ideas y opiniones, así como al derecho de acceso a la información, además de imponerles obligaciones cuyo incumplimiento podría acarrear la imposición de algún tipo de sanción.

Sin embargo, se considera que no existe tal inconstitucionalidad, porque las atribuciones que se prevén en el artículo 160, párrafo 3³³ de la LGIPE no vulnera la libertad de expresión y de emitir expresiones, ya que lo previsto en el acuerdo controvertido tiene como finalidad garantizar el desarrollo de

³¹ **Artículo 6o.-** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

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.

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. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

³² **Artículo 7o.-** Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho 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 y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

³³ **Artículo 160.**

[...]

3. Previa consulta con las organizaciones que agrupen a los concesionarios de radio y televisión y a los profesionales de la comunicación, el Consejo General aprobará, a más tardar el 20 de agosto del año anterior al de la elección, 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 información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de los candidatos independientes.

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática, con lo cual se busca fomentar el debido debate público al ser recomendaciones en el ejercicio de la actividad periodística, en razón de las siguientes consideraciones.

Al respecto, esta Sala Superior ha considerado³⁴ que la libertad de expresión es un pilar de la democracia. Es un derecho humano consagrado en el artículo 6º de la Constitución, en los artículos 19, párrafos 2 y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;³⁵ y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.³⁶ Tratados que, conforme al artículo 133 Constitucional, son Ley Suprema de toda la Unión junto con la Constitución.

Dentro del género de la libertad de expresión, está la libertad de prensa, prevista en el artículo 7º de la Constitución, que dispone esencialmente que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

De ahí que, no se puede restringir este derecho 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 y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Asimismo, establece que ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6º de la Constitución (ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público).

³⁴ Al resolver el expediente SUP-RAP-597/2017, entre otros.

³⁵ En lo posterior, Pacto Internacional.

³⁶ En lo siguiente, Convención Americana.



SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

Junto a estas disposiciones, encontramos el derecho a la información. En el mismo artículo 6º Constitucional, se dispone que toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Los artículos 19, párrafos 2 y 3, del Pacto Internacional; y 13 de la Convención Americana, reconocen el derecho fundamental a la libertad de expresión; y se ha interpretado que el ejercicio de esa libertad, en el contexto del debate político, en el que se inserta la propaganda electoral, se maximiza. Asimismo, reconocen el derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla.

Conforme al artículo 13, párrafo 2, de la Convención, se establece que este ejercicio no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a. El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b. La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Asimismo, esta Sala Superior ha considerado que las personas periodistas son un sector al que el Estado mexicano está compelido a otorgar una protección especial al constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública y, por ello, gozan de un manto jurídico protector respecto de su labor informativa.

Efectivamente, las personas periodistas tienen una labor fundamental en el Estado Democrático, y gozan de especial protección en el ejercicio de sus derechos humanos fundamentales reconocidos y garantizados en los instrumentos internacionales en la materia, en la Constitución, así como en las leyes internas, especialmente por cuanto hace al desempeño de su labor.

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

Quienes ejercen el periodismo tienen derecho a contar con las condiciones de libertad e independencia requeridas para cumplir a cabalidad con su función crítica de mantener informada a la sociedad.

Si la prensa goza de la mayor libertad y del más amplio grado de protección para criticar personajes con proyección pública, es no solo lógico sino necesario concluir que esa crítica también debe gozar de la mayor libertad y más amplio grado de protección.

Una prensa independiente y crítica es un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático y el debate en temas de interés público debe ser desinhibido, robusto y abierto.

El ejercicio periodístico sólo se puede efectuar libremente cuando las personas que lo efectúan no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento.

En materia de interpretación normativa electoral, se debe establecer un principio general de ponderación normativa de máxima protección a la labor periodística responsable con lo que se cumple a cabalidad el mandato constitucional "*pro personae*" en favor de las y los profesionales de la comunicación, pero también de la sociedad en su conjunto, y se establecen las condiciones fundamentales del diálogo político electoral plural, abierto, efectivo y concluyente.

Ahora bien, esta Sala Superior ha considerado³⁷ que el derecho a la libertad de expresión al ser un instrumento esencial en la formación de la opinión pública, y propiciar las condiciones para una elección informada, libre y auténtica no es absoluto, sino que tiene límites reconocidos en el propio orden constitucional y legal, a saber: el respeto a la moral, los derechos de terceros, la paz social y el orden público.

³⁷ Al emitir las sentencias en los expedientes SUP-REP-798/2022, SUP-REP-487/2021 y acumulados, SUP-REP-48/2021, entre otros.



SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

Asimismo, se debe destacar el criterio de la Suprema Corte,³⁸ donde ha concluido que, si la prensa goza de la mayor libertad y del más amplio grado de protección para criticar personajes con proyección pública, es no solo lógico sino necesario concluir que la crítica a su labor también debe gozar de la mayor libertad y más amplio grado de protección.

En materia electoral, como en cualquier otra, resulta indispensable realizar un ejercicio de ponderación para en su caso, determinar si es o no necesaria una restricción a la libertad de expresión y libertad de prensa, cuando ha existido colisión con el principio rector de equidad en los procesos electorales y otros como el derecho al honor e imagen de las personas presuntamente afectadas por promocionales o reportajes periodísticos, o bien, los derechos de las audiencias.

Sobre esta ponderación, cabe destacar que se debe verificar si existen elementos que privilegien el derecho de libre expresión por parte de los partidos políticos, candidatos y medios de comunicación a difundir sus ideas, y el interés público que tiene la sociedad en conocer los hechos y/o la opinión que se presenta por parte de éste.

Por esta razón, se ha estudiado primordialmente que la materia de la controversia, sea un reporte noticioso o de opinión, tratándose de crítica a funcionarios públicos, de personas que ejercen funciones de una naturaleza pública y de políticos, se debe aplicar un umbral diferente de protección, el cual no se asienta solamente en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada.

Así, el periodismo en una sociedad democrática, representa una de las manifestaciones más importantes de la libertad de expresión e información,

³⁸ Tesis: 1a. XXVI. (10a.) LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SU FUNCIONAMIENTO EN CASOS DE DEBATE PERIODÍSTICO ENTRE DOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN. Época: Décima Época Registro: 2000102 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro IV, enero de 2012, Tomo 3 Materia(s): Constitucional. Página: 2910.

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

toda vez que las labores periodísticas y las actividades de la prensa son elementos fundamentales para el funcionamiento de las democracias.

Por ello, las Salas de este Tribunal Electoral están obligadas por los criterios convencionales a llevar a cabo interpretaciones normativas que favorezcan la libertad en el ejercicio de la labor periodística.

Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo se debe tener en consideración aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

Tal protección al periodismo no sólo comprende la protección a la persona física, sino también a las personas morales que estén vinculadas con esta actividad, como lo son los tradicionales como prensa, medios masivos como radio y televisión, y los digitales, ya que las libertades de expresión e información alcanzan un nivel máximo cuando dichos derechos se ejercen por los profesionales del periodismo a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa, entendida en su más amplia acepción.

Se puede establecer que los estados tienen la obligación de tomar medidas concretas cuando los periodistas se enfrentan a un peligro real e inminente por el ejercicio de su profesión. Especialmente, las medidas de protección deberían adecuarse a las circunstancias individuales de la persona expuesta, y en su caso, a las empresas de medios de comunicación que emplean a periodistas, y las organizaciones de la sociedad civil que estén conformadas por periodistas.

La Suprema Corte ha resuelto³⁹ que el derecho fundamental contenido en el artículo 7º Constitucional, en sentido literal, se entiende respecto de la industria editorial, tipográfica o a través de la impresión de documentos, sin

³⁹ Tesis 1a. CCIX/2012. (10a.) **LIBERTAD DE IMPRENTA. SU MATERIALIZACIÓN EN SENTIDO AMPLIO EN DIVERSAS FORMAS VISUALES, ES UNA MODALIDAD DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN ENCAMINADA A GARANTIZAR SU DIFUSIÓN.** Época: Décima Época Registro: 2001674 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 1 Materia(s): Constitucional. Página: 509.



SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

embargo, atendiendo al dinamismo de los medios de comunicación actuales, al empleo de las nuevas tecnologías, la forma de difusión de la información y el acceso de la sociedad, la libertad de imprenta se debe entender en un sentido amplio y con carácter funcional.

Debe considerarse no sólo la impresión tradicional en papel, sino incluso de modo electrónico, a través de medios de almacenamiento o vía satelital, que puedan hacerse del conocimiento del público en general, como las diversas formas audiovisuales a través de las cuales puede desarrollarse la finalidad que se pretende con la libertad de imprenta.

Máxime, como lo ha señalado el máximo tribunal, cuando la libertad de expresión tiene por finalidad garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática.

Así, las ideas alcanzan un máximo grado de protección constitucional cuando:

- a) Son difundidas públicamente; y
- b) Con ellas se persigue fomentar un debate público.

Se debe potenciar el uso de la libertad de expresión tratándose de asuntos de interés general, y proteger el ejercicio de los periodistas y su labor informativa dentro del debate de ideas y de la propaganda electoral y de informe de labores, fijando en su caso límites para evitar que el trabajo periodístico y los profesionales que se dedican a ella sean restringidos y, al contrario, su actividad sea inclusive considerada dentro de la crítica político-electoral y del debate público.

En este sentido, los Estados tienen la obligación de tomar medidas concretas cuando los periodistas se enfrentan a un peligro real e inminente por el ejercicio de su profesión. Especialmente, las medidas de protección deberían adecuarse a las circunstancias individuales de la persona expuesta y, en su caso, a las empresas de medios de comunicación que

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

emplean a periodistas, y las organizaciones de la sociedad civil que estén conformadas por periodistas.

Al respecto, destaca el criterio de la Comisión de Venecia, relativo a que a las personas que difunden información e ideas sobre asuntos de interés público contribuyen al debate público sobre esas cuestiones, por lo que se les debe garantizar un nivel elevado de protección de su libertad de expresión.⁴⁰

Adicionalmente, esta Sala Superior también ha considerado⁴¹ que se debe presumir que las publicaciones periodísticas son auténticas y libres, salvo prueba concluyente en contrario, respecto de su autenticidad, originalidad, gratuidad e imparcialidad.

Así, los partidos políticos, candidatos y medios de comunicación gozan de manera indiscutible del principio de presunción de buena fe en sus actos, y los cuales por regla general se deben considerar como legítimos.

Sin embargo, cuando exista una situación que ponga en entredicho, de manera seria y objetiva, la licitud de ciertos actos llevados a cabo en el ámbito de una relación jurídica, tal situación legitima a las autoridades competentes para llevar a cabo una investigación exhaustiva sobre los hechos, aunque con el pleno respeto al principio de la intervención mínima, así como al de proporcionalidad, entre el objeto de la investigación y las medidas adoptadas, para verificar la licitud del acto tutelado en la ley, y atenerse a los resultados para establecer las consecuencias jurídicas que correspondan.

En efecto, el artículo 41, párrafo tercero, Base III, apartado A, inciso g), de la Constitución contiene una norma prohibitiva impuesta a los partidos políticos, candidatos, precandidatos y cualquier persona física o moral, de

⁴⁰ CDL-AD(2013)024, Opinion on the legislation pertaining to the protection against defamation of the Republic of Azerbaijan, par. 37 (original en inglés y en francés)

⁴¹ La resolver los diversos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves SUP-REP-322/2022 y acumulados, así como el SUP-REP-12/2022 y acumulados, entre otros.



SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

contratar o adquirir propaganda política o electoral, por sí o por terceras personas, difundida en cualquier modalidad de radio y televisión.

Tal restricción constitucional, tiene su regulación en la Ley Electoral, a través de diversas disposiciones, como es el caso del artículo 159, el cual, en sus párrafos 4 y 5 reitera que en momento alguno, es decir, bajo ninguna circunstancia, excepción o condición, los partidos políticos, precandidatos y candidatos podrán contratar o adquirir tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Dicha prohibición constitucional incluye además a otros sujetos, al disponer que ninguna persona física o moral, podrá adquirir tiempos en dichos medios de comunicación social, ya sea a título propio o por cuenta de terceros, con el fin de influir a favor o en contra de un partido político.

Asimismo, el artículo 447, párrafo 1, incisos b) y e), de la Ley Electoral, establecen como una de las infracciones en las que la ciudadanía, dirigentes y personas afiliadas a partidos políticos pueden incurrir, el contratar propaganda en radio y televisión, tanto en territorio nacional como en el extranjero, dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

Por su parte, el diverso 452, párrafo 1, incisos b) y e), de la Ley Electoral establece las infracciones en que pueden incurrir los concesionarios de radio y televisión, cuando llevan a cabo la difusión de propaganda política o electoral, pagada o gratuita, ordenada por personas distintas al INE.

El artículo 443, párrafo 1, incisos a), i) y n), del ordenamiento en cita refiere las infracciones en que pueden incurrir los partidos políticos, entre ellas, el incumplimiento a las obligaciones señaladas por la Ley de Partidos, así como la contratación en forma directa o por conducto de terceros, de tiempo en radio y televisión.

Finalmente, el artículo 25, inciso a), de la Ley de Partidos, establece la obligación de los partidos políticos de conducir sus actividades dentro de

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás institutos políticos.

De esa forma, la prohibición expresa para los partidos políticos, precandidatos o candidatos, concesionarias y cualquier persona física o moral, de contratar, por sí o por cuenta de terceros tiempos de transmisión tanto en radio como en televisión, obedece a una restricción de base constitucional y legal.

Con ello, se pretende evitar a toda costa el uso indiscriminado de los medios de comunicación por parte de los diversos actores políticos, con el fin de salvaguardar la equidad en las contiendas electorales, ya que el legislador diseñó todo un cuerpo normativo constitucional y legal cuyo objetivo es evitar una exposición desproporcional e inequitativa de los partidos políticos en radio y televisión, sea cual sea la calidad del sujeto (partido político, precandidato o candidato, persona física o moral o concesionario) cuando lleve a cabo la contratación ilegal de la misma.

Cabe resaltar el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,⁴² el cual señala que la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática, siendo indispensable para la formación de la opinión pública.⁴³

También, la Corte Interamericana ha sostenido⁴⁴ que en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores.

Esto fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento

⁴² En adelante, Corte Interamericana.

⁴³ Opinión Consultiva OC-5/85.

⁴⁴ Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.



SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión.

También precisó que el debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información.

Así, todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar.

Las figuras públicas y los asuntos de interés general son aspectos fundamentales para potenciar la libertad de expresión tratándose especialmente de propaganda político-electoral, donde conforme a los criterios internacionales, impera un sistema dual de protección, donde las manifestaciones vertidas en este ejercicio de libertad gozan de una protección más amplia.

La presunción de licitud de la que goza la labor de los periodistas tiene gran trascendencia en todos los juicios en los que se encuentre involucrada dicha actividad, ya que:

- Le corresponde a la contraparte desvirtuar dicha presunción (carga de la prueba).
- El juzgador sólo podrá superar dicha presunción, cuando exista prueba concluyente en contrario (estándar probatorio).
- Ante la duda, el juzgador debe optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable a la protección de la labor periodística (*In Dubio pro Diurnarius*).

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

A partir, de lo anterior, esta Sala Superior ha sostenido⁴⁵ que cotidianamente los canales de periodismo de cualquier naturaleza, generan noticias, entrevistas, reportajes o crónicas cuyo contenido refieren elementos de naturaleza electoral, con la finalidad de dar a conocer situaciones atinentes a los aspirantes, candidatos o partidos políticos en el marco de un proceso electoral, y ese proceder, se debe considerar lícito al amparo de los límites constitucionales y legales establecidos. Ya que una de las funciones de los medios de comunicación es poner a disposición de la ciudadanía todos los elementos que considere de relevancia para el conglomerado social, lo que beneficia una verdadera democracia constitucional.

Por otra parte, la Suprema Corte ha señalado que la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, propias de la labor periodística de los medios de comunicación, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, son condiciones todas ellas indispensables para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa, lo cual contribuye a la formación de una opinión pública y de una sociedad más informada.

Las libertades de expresión e información alcanzan un nivel máximo cuando dichos derechos se ejercen por los profesionales del periodismo a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa, entendida en su más amplia acepción.

Al respecto, la libertad de expresión tiene por finalidad garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática.

La opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor pública; y la libertad de expresión contribuye a su formación respecto a los asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado.

⁴⁵ Criterio contenido en los expedientes SUP-REP-798/2022 y SUP-RAP-593/2017.



SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

La libertad de expresión se constituye así, en una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático. Esta dimensión de la libertad de expresión cumple numerosas funciones, entre otras, mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político; se configura como un contrapeso al ejercicio del poder .

Por otra parte, esta Sala Superior ha precisado⁴⁶ que la difusión en medios de comunicación, en el caso de la prensa escrita y del internet, de noticias relativas al acontecer social, político, cultural, económico, entre otros tópicos, de un determinado Municipio, Estado o de la República, no constituye, en principio, propaganda política-electoral; por tanto, no es necesario que su difusión cumpla las normas a las cuales está sujeta esa propaganda.

También, se ha resuelto que la difusión de noticias, dada su naturaleza como actividad periodística goza de una presunción de constitucionalidad y legalidad; sin embargo, esa presunción no es *iure et de iure*, sino por el contrario, es *iuris tantum*, lo cual significa que admite prueba en contrario a efecto de evidenciar que no fue hecha al amparo de la libertad de información y de expresión y que actualiza una infracción a la normativa constitucional o legal en materia de electoral.

Sin embargo, en diversas ocasiones, diferentes actores políticos u organizaciones o personas ciudadanas han considerado que la cobertura noticiosa por parte de una empresa periodística, medios de comunicación, diarios, televisoras, radiodifusoras, etcétera, puedan incurrir en una conducta de simulación, para en realidad hacer una campaña política o electoral, o realizar una promoción personalizada.

En atención a lo anterior, los criterios de diversos precedentes se han establecido elementos para servir de base a un estudio en cada caso

⁴⁶ Criterio contenido en la sentencia emitida en los expedientes SUP-RAP-6/2019 y SUP-RAP-798/2022, entre otros.

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

concreto, para distinguir una verdadera cobertura informativa o noticiosa, de actos simulados de campaña o promoción personalizada.

En este tenor, siguiendo la línea de protección y garantía de equidad, en principio se considera que los medios de comunicación no asumen responsabilidad directa o indirecta por difundir una cobertura noticiosa en ejercicio de la libertad de expresión.

Son los servidores públicos quienes tienen el deber de cuidar que sus mensajes no contengan elementos dirigidos a influir en las preferencias electorales o en la opinión pública durante los procesos electorales federal o local, por lo que deben ser particularmente escrupulosos al dirigir mensajes que pueden ser retomados por los medios de comunicación para su posterior difusión, ya que son ellos los destinatarios de las prohibiciones previstas en el artículo 134 de la Constitución.

Se debe considerar que, a primera vista, la cobertura informativa periodística se encuentra tutelada y por ello, la libertad de expresión y de información brindan una protección al libre ejercicio de la prensa, en cualquiera de sus formas (escrita, transmitida por radio o televisión, o albergada en Internet), y siendo una obligación de las autoridades el respeto a estos derechos fundamentales, como lo ordena el artículo 1º de la Constitución.

Sobre la cobertura informativa, debe ponderarse que los agentes noticiosos gocen de plena discrecionalidad en la elección de las piezas informativas que, a su juicio, resulten relevantes para su auditorio, sin parámetros previos que impongan o restrinjan contenidos específicos, más allá de los límites que el propio artículo 6º de la Constitución prevé al efecto.

A la luz de este cúmulo de consideraciones, que delimitan el marco constitucional y legal en la que se enmarca y garantizan los derechos fundamentales esgrimidos por las recurrentes, esta Sala Superior considera que, dentro de los Lineamientos Generales emitidos en el acuerdo controvertido, no existen normas imperativas que su falta de observación implique una irregularidad que pueda sancionarse a la postre. Sino que,



SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

como se puntualizó, constituyen guías con las cuales se pretende propiciar que la difusión de notas y opiniones sobre el debate público, los partidos políticos y las candidaturas contribuyan a que la ciudadanía tenga los elementos necesarios para emisión de un voto informado y razonado, por lo cual, con su sola emisión no se vulnera el principio de presunción de licitud en la actividad periodística de los medios de comunicación como lo alegan las recurrentes.

En efecto, como se precisó, los tópicos en los que se recomendaron códigos de actuación que ahora se controvierten son respecto a la vida privada de las precandidaturas y candidaturas, poniendo especial énfasis en la igualdad e identidad de género y no discriminación.

Asimismo, que los programas que difundan noticias no otorguen un trato diferenciado, en sentido negativo ni positivo, a las personas que busquen ser electas de manera consecutiva.

Sobre la violencia política contra precandidaturas y candidaturas revisar, de forma anticipada, si la cobertura mediática puede poner en mayor riesgo a una precandidatura o candidatura víctima de estas acciones, evitando exponer sus datos personales ni información que pueda obstaculizar las investigaciones, así como difundir las consecuencias legales de estos actos.

También respecto a la violencia política contra las mujeres por razón de género recomendó: **a)** garantizar la difusión de su imagen igualitaria, plural y no estereotipada de las mujeres, orientada a promover y visibilizar su presencia y participación en la vida pública y política; **b)** se evite la difusión de expresiones que las difamen, calumnien, injurien, denigren o descalifiquen, con base en estereotipos de género o con el objetivo de menoscabar su imagen; **c)** se evite la cobertura de todo tipo de prácticas que se basen en la premisa de inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o roles y estereotipos; y **d)** establecer estrategias de capacitación y directrices para las personas profesionales de la comunicación que contribuyan a erradicar la VPG en todas sus formas, así como los mecanismos de control para eliminar los estereotipos

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

discriminatorios contra las mujeres y adoptar medidas para promover la igualdad de la representación de mujeres en los medios de comunicación.

Reforzar las medidas para el combate de las notificaciones falsas, recomendando el establecimiento de marcos de autorregulación, como códigos o normativas con estándares éticos y profesionales para la cobertura de precampañas y campañas electorales.

Por tanto, lo previsto en el artículo 160, párrafo 3, de la LGIPE no contraviene los principios de libertad de expresión y de ideas establecidos en la Constitución federal, ya que el ejercicio de la facultad del INE se hizo respetando tales principios, ya que, de su contenido no es posible deducir que se hayan dirigido estrictamente a las hoy recurrentes como sujetos individualizados de la norma. Sino que se dirigieron a un conjunto de sujetos que, por su especial situación jurídica como concesionarias para el aprovechamiento de un bien limitado del dominio público -espectro radioeléctrico-, así como por llevar a cabo una actividad con un fin social como es la presentación y difusión de noticias, gozan de una injerencia directa en la formación de la opinión pública. Lo que, a su vez, revierte una singular importancia tratándose de los procesos electorales que, de manera periódica, se llevan a cabo en todo el territorio nacional para la renovación de las y los representantes populares, mediante el voto libre y secreto de la ciudadanía.

De tal suerte que las características a las que aluden las hoy inconformes para suponer que es está ante una norma privativa, resultan ser previsiones generales, abstractas e impersonales que se definieron a partir de situaciones objetivas y concretas, para la consecución de un bien legítimo, como es el procurar la equidad, imparcialidad y autenticidad de los procesos comiciales, cuya organización y desarrollo corre a cargo del INE.

Máxime que no se advierte el establecimiento de normas coercitivas ni mucho menos privativas, sino estrictas recomendaciones dirigidas a proteger los derechos humanos de las candidaturas y de la ciudadanía, propiciando que los medios de comunicación en uso de sus derechos



SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

emitan información cierta, oportuna, completa, plural e imparcial, en igualdad de circunstancias y al respecto de la dignidad, de ahí lo infundado del concepto de agravio en estudio.

Además, se considera que la previsión de establecer lineamientos, en modo alguno implica una regulación mayor a lo establecido en la Constitución, como lo pretende hacer ver los recurrentes, ya que son congruentes con lo establecido por el artículo 41 de la Constitución Federal, en el sentido de que el Instituto Nacional Electoral debe procurar que en los procesos electorales se dé estricto cumplimiento a los principios rectores de la función electoral, así como procurar que se emita información veraz a la ciudadanía o impedir expresiones que denigren a las instituciones o partidos políticos, o impliquen calumnia a las personas.

Esto, porque los lineamientos emitidos tienen como finalidad que la información noticiosa sea veraz para que la ciudadanía tenga mejores elementos para emitir su voto, aunado a que no se irroque perjuicio a algún militante, precandidato, candidato o partido, con expresiones calumniosas o denigrantes, y de esa manera evitar que se rebasen los límites o restricciones constitucionales y legales a la libertad de expresión.

En ese sentido, lo establecido por la autoridad administrativa electoral en la normativa cuestionada, de ninguna manera implica la imposición de requisitos o restricciones excesivas, sino la explicación de las condiciones que se deben observar para que no se haga un ejercicio arbitrario del derecho fundamental de libertad de expresión.

No obstante, esta Sala Superior ha considerado que cuando en las notas periodísticas o reportajes se mezclen hechos y opiniones, sin que se puedan distinguir y la apreciación respecto de su preponderancia es discutible, resulta injustificado establecer parámetros previos (sin atender a la situación concreta), que potencialmente implicarían restricción a la libertad de expresión o la labor periodística en cuyo caso se tendrían que ponderar los derechos en juego.

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

Por las razones anteriores, las cuestiones relacionadas al ejercicio del derecho de libertad de expresión no pueden correr el riesgo de incurrir en previa censura, sino a responsabilidades ulteriores, en casos concretos donde se desvirtúe la presunción de licitud, de ahí que no existe la supuesta vulneración al marco jurídico protector del protector del periodismo, como lo afirman los recurrentes.

Máxime que los recurrentes no detallan concretamente qué disposiciones en específico son las que, en todo caso, resultarían desproporcionadas con relación al fin legítimo que persiguen este tipo de recomendaciones. Limitándose a señalar, de forma genérica, que los Lineamientos controvertidos atentan directamente contra su derecho y el de las personas comunicadoras de libertad de expresión y libre ejercicio de la actividad periodística.

Adicionalmente, no pasa desapercibido para este órgano jurisdiccional que el Instituto cuenta, entre otras atribuciones, con la de aprobar y expedir los reglamentos interiores, acuerdos y lineamientos necesario para el debido ejercicio de sus facultades, en términos de lo dispuesto por el artículo 44, numeral 1, inciso gg) de la LGIPE. Atribución que debe de interpretarse de manera contextual y sistemática con el nuevo andamiaje jurídico-institucional que se elaboró a partir, precisamente, de la reforma constitucional en materia político-electoral de dos mil catorce, en la que el constituyente y el legislador ordinario previó un papel más activo y preponderante en la vigilancia y salvaguarda de los procesos electorales, a cargo de una autoridad administrativa nacional como es el INE.

Como ya se mencionó anteriormente, en el caso de radio y televisión, el artículo 41, Base III, apartado A de la Constitución general, establece que el Instituto será la autoridad única para la administración del tiempo en radio y televisión que le corresponde al Estado destinado a sus propios fines y al ejercicio de los derechos de los partidos políticos nacionales.

Para el desempeño de dicha atribución, debe considerarse que el INE no solo despliega un papel de ente administrador, sino también como órgano



SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

garante de que las transmisiones en ambos medios de comunicación masiva (radio y televisión) se ajusten a los límites y restricciones que garanticen el adecuado desarrollo de los procesos electorales, salvaguardando aquellos principios rectores que consolidan una auténtica democracia, como son los de neutralidad, imparcialidad y equidad en las contiendas comiciales.

Es a partir de este doble papel, como ente administrador y órgano garante, que se explica el alcance y contenido de artículos como el 185 de la Ley Electoral, que prevé la facultad del Consejo General del INE para ordenar la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas de radio y televisión, como el del artículo 160, numeral 3 de ese mismo ordenamiento legal, en el que se dispone la facultad de emitir los Lineamientos Generales que sobre los que ahora se controvierte su constitucionalidad.

De esta forma, es que se desprende que el Instituto sí cuenta con una atribución constitucional y legalmente definida que le autoriza la elaboración de este tipo de directrices que, lejos de dirigirse a mermar el derecho de las y los periodistas, así como medios de información, de abordar, analizar, difundir y dar cobertura a las actividades que se despliegan en torno a los procesos electorales, buscan establecer criterios orientadores –emitidas con el carácter de recomendaciones– para que dicha labor periodística pueda llevarse de manera más benéfica hacia las audiencias, en su derecho a recibir información fidedigna, veraz y oportuna. Precisamente, porque la Constitución reconoce la libertad de expresión y de información como derechos fundamentales de las y los gobernados.

Así, ante la posible práctica de estrategias de simulación en la que, inclusive, los medios de comunicación puedan verse engañados para transmitir o difundir contenidos maliciosos o imprecisos durante este tipo de coberturas, es que el Instituto recopila opiniones de expertas y expertos que, sumados a su probada experiencia en el monitoreo de noticias y contenidos informativos, le permite elaborar este tipo de instrumentos sobre una base legal y constitucional que tiene reconocida como órgano garante

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

de la legitimidad y autenticidad de los procesos electorales. Sin que de ello se siga, como incorrectamente sostienen los recurrentes, que tales recomendaciones mermen o atenten contra los derechos humanos que les asiste como medios de comunicación. De igual manera, esta Sala Superior no advierte que la autoridad administrativa haya impuesto una obligación real, directa y específica a cargo los concesionarios para la contratación de verificadores de noticias o efectuar dobles verificaciones para evitar supuestamente la difusión de noticias falsas. Ya que, como se ha venido explicando, las recomendaciones se dirigen a incentivar a los dueños de este tipo de concesiones cuenten con el personal debidamente calificado o puedan pedir ayuda a organizaciones especializadas, lo cual, de forma alguna significa que estén constreñidos, so pena de ser infraccionados, a llevar a cabo alguna de las acciones para verificar de manera indubitable que las noticias sean verdaderas.

Principalmente si se tiene en cuenta que los propios recurrentes afirman que los profesionales del periodismo siempre verifican la veracidad de la información que difunden, aunado a que tienen los mecanismos para llevarlo a cabo. Por lo que no se desprende la forma en que este tipo de recomendaciones y sugerencias elaboradas por la autoridad responsable, les imponga una carga y obligación adicional que sea susceptible de generar un perjuicio en su esfera de derechos.

Por otro lado, este órgano jurisdiccional califica como **inoperantes** los motivos de disenso que plantean las recurrentes acerca de que los Lineamientos impugnados promuevan algún de estereotipo de actuación, susceptible de poner en riesgo o violentar los derechos humanos de libertad de expresión y, con ello, se fomente una especie de adoctrinamiento.

Lo anterior, en la medida en que sustentan su impugnación en que no se encuentra debidamente razonado y justificado que el establecimiento de "lineamientos generales" esté destinado para el tratamiento de espectáculos públicos y salvaguarda de la niñez, excepciones permitidas para la previa censura, acorde con lo previsto en el artículo 7 de la



SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

Constitución Federal y en el marco de los parámetros internacionales previamente expuestos.

Tales argumentaciones resultan vagas e imprecisas, ya que no exponen porque la expedición de Lineamientos para el tratamiento de espectáculos públicos y salvaguarda de la niñez establecen estereotipos de actuación hacia los periodistas, circunstancia necesaria para que esta Sala Superior pueda analizar si el instrumento recurrido les impone a los periodistas un código de actuación, imagen o idea que represente un prejuicio reconocido por una sociedad, en detrimento al principio de protección al periodismo.

Además, como se ha puntualizado, no existe una obligación de adecuar conforme a los lineamientos controvertido el actuar de los periodistas, sino que constituyen guías orientadoras que permitan generar marcos de actuación que faciliten y garanticen una competencia electoral transparente y equitativa en el uso de los medios de comunicación.

Misma **inoperancia** se actualiza respecto al disenso por el que las recurrentes acusan una supuesta conducta sistemática atribuible al INE para limitar y restringir la libertad de expresión y periodismo.

Ello es así, ya que si bien las concesionarias recurrentes sostienen que el INE ha emprendido una estrategia de acciones sistemáticas para restringir la libertad de expresión, particularmente de las personas conductoras y reporteras, a partir de la emisión de acuerdos con alcances restrictivos,⁴⁷ no traduce lo anterior en un concepto de agravio concreto que derive por la emisión del acuerdo que en este momento se combate.

Lo anterior, ya que las concesionarias recurrentes se limitan a enlistar los estándares constitucionales y convencionales de protección de la libertad de expresión y del periodismo, para pretender sostener la existencia de dicha estrategia por parte de la autoridad responsable.

⁴⁷ Al respecto, las concesionarias actoras invocan los siguientes acuerdos a manera de ejemplificación de su punto: INE/CG391/2023 e INE/CG445/2023.

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

Sin embargo, el que se enlisten acuerdos, los cuales ya han sido motivo de pronunciamiento por parte de esta Sala Superior y respecto de los cuales se ha emitido sentencia⁴⁸, no es posible sostener la existencia de un nexo causal con una estrategia por parte de la autoridad responsable encaminada a la restricción de la libertad de expresión y del ejercicio del periodismo. Ni tampoco las concesionarias inconformes desarrollan la forma en que con acuerdos previamente emitidos por la responsable se correlacionan y conjugan, de forma tal que evidencia la sistematicidad aducida sobre la finalidad violatoria de libertades fundamentales del ejercicio periodístico.

En consecuencia, como se apuntó, tal planteamiento deviene **inoperante**, al no expresar las razones concretas por las que el acuerdo en este momento combatido genera lesión a su esfera de derechos; asimismo, los conceptos de la posible vulneración a la libertad de expresión y al ejercicio del periodismo ya han sido atendidos en conceptos de agravio anteriores.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior aprueba los siguientes

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumulan** los medios de impugnación.

SEGUNDO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo controvertido.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron electrónicamente las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal

⁴⁸ Véase, por ejemplo, las resoluciones recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-131/2023, así como SUP-RAP-149/2023.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-200/2023 Y ACUMULADO

Electoral del Poder Judicial de la Federación. El secretario general de acuerdos da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral. Asimismo, en el acuerdo general 8/2020.