



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-317/2023

RECURRENTE: SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIO: JUAN SOLÍS CASTRO

COLABORÓ: JESÚS ALBERTO GODINEZ CONTRERAS, CLAUDIA ESPINOSA CANO Y ENRIQUE MARTELL CASTRO

Ciudad de México, veinticinco de octubre de dos mil veintitrés.

SENTENCIA

Que emite la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación indicado en el rubro, en el sentido de **confirmar** el acuerdo INE/CG559/2023, mediante el cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral modificó los plazos para la presentación de solicitudes de excepción a la prohibición de difusión de la propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41, Base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ÍNDICE

SENTENCIA	1
RESULTANDO	2
CONSIDERANDO.....	3
RESUELVE.....	19

R E S U L T A N D O

- 1 **I. Antecedentes.** De los hechos narrados en la demanda y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente.
- 2 **A. Acuerdo INE/CG03/2017.** El trece de enero de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante acuerdo, estableció el plazo de presentación de solicitudes sobre la propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41, base III, Apartado C de la Constitución General.
- 3 **B. Calendario electorales.** Mediante acuerdos INE/CG441/2023 e INE/CG446/2023, el veinte de julio de dos mil veintitrés el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó los calendarios y planes integrales del proceso electoral federal y procesos electorales locales coincidentes 2023-2024.
- 4 **C. Proceso electoral federal.** El siete de septiembre de esta anualidad dio inicio el proceso electoral federal 2023-2024, para la renovación de diversos cargos de elección popular.
- 5 **D. Acuerdo impugnado INE/CG559/2023.** El cinco de octubre de dos mil veintitrés, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo mediante el cual modificó los plazos para la presentación de solicitudes de propaganda gubernamental.
- 6 **II. Recurso de apelación.** El diez de octubre siguiente, la jefa de unidad de normatividad de medios de comunicación de la Secretaría de Gobernación del Gobierno de la República presentó la demanda que dio origen al presente recurso.
- 7 **III. Recepción y turno.** Una vez recibidas las constancias correspondientes en este órgano jurisdiccional, se acordó integrar el expediente, registrarlo con la clave **SUP-RAP-317/2023**, y turnarlo a la ponencia del magistrado José Luis Vargas Valdez.



- 8 **IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** Posteriormente, el magistrado instructor radicó el expediente, admitió la demanda y, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto correspondiente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia

- 9 Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, toda vez que se trata de un recurso de apelación interpuesto en contra de un acuerdo del Consejo General, emitido por el órgano central del Instituto Nacional Electoral, respecto a la modificación de los plazos para la presentación de las solicitudes de excepción a la prohibición de difusión de propaganda gubernamental.
- 10 Lo anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164; 165; 166, fracción III, incisos a) y g); 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4, párrafo 1; 6, párrafo 3; 40, párrafo 1, inciso b); 42; y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia

- 11 El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia señalados en los artículos 7, párrafo 2; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a); y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme se expone a continuación.
- 12 **a. Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en ella se hace constar el nombre y la firma autógrafa

de quien promueve en representación de la Secretaría de Gobernación; el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que le causa el acto impugnado, y los preceptos presuntamente violados.

13 **b. Oportunidad.** Se cumple con el requisito, porque el recurso se interpuso dentro del plazo legal de cuatro días previsto en los artículos 7, apartado 2, y 8, párrafo 1, de la Ley de Medios, toda vez que el acuerdo controvertido le fue notificada a la apelante el seis de octubre de dos mil veintitrés, y la demanda se presentó el diez de octubre siguiente, por lo que es evidente su oportunidad.

14 **c. Legitimación y personería.** La recurrente tiene acreditada la personería, y sí está legitimada para interponer el presente recurso de apelación.

15 En efecto, no obstante que la ley procesal electoral¹ no prevé de forma expresa la legitimación para las dependencias de gobierno, esta Sala Superior ha sostenido que, excepcionalmente, personas físicas y morales distintas a los partidos políticos, agrupaciones políticas, ciudadanía y sujetos sancionados, pueden interponer el recurso de apelación.²

16 En ese sentido, en la especie quien interpone el presente recurso es la jefa de unidad normativa de medios de comunicación, adscrita a la Secretaría de Gobernación, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 2, inciso B, fracción V del Reglamento Interior de esa

¹ Artículos 12, párrafo 1, inciso a); 13 y 45, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

² Véanse los diversos SUP-RAP-46/2022; SUP-RAP-60/2018 y acumulados, y SUP-RAP-83/2015, entre otros.



dependencia pública, lo cual acredita con copia certificada del formato de constancia de nombramiento expedido a su favor.

- 17 Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 38 y 39 del ordenamiento interno citado, la Unidad de Normatividad de Medios de Comunicación tiene, como parte de sus atribuciones, la de supervisar la instrumentación de las disposiciones en materia de comunicación social del Gobierno Federal y, en su caso, coordinar la aplicación de las que corresponden en materia de publicidad.
- 18 Por tanto, si el citado acuerdo guarda relación con la propaganda gubernamental, en específico, con los plazos para la presentación de solicitudes para exceptuar la prohibición de la difusión de propaganda gubernamental; entonces, a juicio de esta Sala Superior, es evidente que quien promueve está legitimada para controvertir dicho acto, pues dentro de sus deberes está el de verificar el cumplimiento de la normativa en materia de comunicación social.
- 19 **d. Interés jurídico.** Por las razones y fundamentos ya señalados, se estima que la parte recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el actual recurso.
- 20 **e. Definitividad y firmeza.** También se cumplen estos requisitos de procedencia, porque el recurso de apelación se interpuso para controvertir la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la cual es definitiva y firme, dado que no existe otro medio de impugnación que pudiera tener como efecto revocar, modificar o confirmar el acto controvertido.

TERCERO. Estudio de fondo

I. Contexto del caso

- 21 Originalmente el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG559/2023 que, entre otras cuestiones,

modificó los plazos para la presentación de solicitudes de excepción a la prohibición de difusión de propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal, en los siguientes términos:

Proceso electoral³	Plazo para presentar las solicitudes
PEF y PEL coincidentes	Al menos 60 días naturales de anticipación al inicio de la campaña federal
PEL no coincidentes con el PEF	Al menos 45 días naturales de anticipación al inicio de la campaña electoral de que se trate. En caso de que en un mismo año se celebren PEL en dos o más entidades federativas; las solicitudes deberán presentarse 60 días naturales antes de que inicie la primera campaña en cualquiera de esas entidades.
PEX	Al menos 30 días naturales de anticipación al inicio de la campaña electoral de que se trate
Consulta popular y revocación de mandato	Al menos 60 días naturales de anticipación a la entrada en vigor de la convocatoria

22 Frente a dicha determinación, el recurrente promueve el presente recurso a fin de inconformarse respecto a los plazos antes precisados.

II. Pretensión, agravios y litis

23 La pretensión del apelante es que esta Sala Superior revoque el Acuerdo INE/CG559/2023 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y, en consecuencia, se modifiquen los plazos para la presentación de solicitudes relacionadas con la excepción a la difusión de propaganda gubernamental.

24 Para sustentar lo anterior, el recurrente aduce, esencialmente, dos temas de agravio:

- Indebida fundamentación y motivación.

³ PEF se refiere a procesos electoral federal; PEL a procesos electorales locales, y PEX a procesos electorales extraordinarios.



- Exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria.

25 A partir de lo expuesto, este órgano jurisdiccional advierte que la litis en el presente asunto se centra en verificar si lo determinado en el acuerdo controvertido está apegado a derecho, o en su caso, si tal como aduce el apelante, la responsable incurrió en una indebida fundamentación y motivación, así como un exceso en su facultad reglamentaria.

III. Análisis de los agravios

26 En específico, la parte recurrente sostiene que el acuerdo controvertido se encuentra indebidamente fundado y motivado; toda vez que la responsable dejó de observar lo dispuesto en el artículo 25⁴ de la Ley General de Comunicación Social, relativo a que será en la primera quincena de cada año, que las dependencias y entidades de las administraciones públicas presentaran –para su autorización– sus estrategias y plan anual de comunicación social.

27 Bajo esa lógica, la recurrente también argumenta que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral se excedió en el ejercicio de su facultad reglamentaria al establecer en el acuerdo controvertido un plazo que se contrapone al diverso previsto en la Ley General de Comunicación Social.

28 Esta Sala Superior estima que son **infundados** los agravios planteados, conforme a lo que continuación se expone.

A. Marco jurídico

i. Propaganda gubernamental en periodo de campañas electorales

⁴ **Artículo 25.-** Las dependencias y entidades de las administraciones públicas deberán presentar su Estrategia y Programa anual correspondiente y enviarla a la Secretaría Administradora, previo registro en el Sistema de Información de Normatividad de Comunicación u homólogo, en la primera quincena de enero de cada año, primero de manera electrónica, y posteriormente, con plazos establecidos para la entrega documental con firmas autógrafas.

La Secretaría Administradora emitirá las observaciones pertinentes o, en su caso, autorizará las Estrategias y Programas Anuales que corresponda.

- 29 En el artículo 41, párrafo tercero, Base III, Apartado C, segundo párrafo de la Constitución General, se señala que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público.
- 30 Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.
- 31 Por su parte, en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Ley Fundamental invocada, se establece que los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.
- 32 Además, precisa que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
- 33 Lo anterior, se reproduce en el artículo 209, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, e incluso, en



el artículo 449, numeral 1, inciso c), se establece como infracción a la ley por parte de los servidores públicos la difusión por cualquier medio de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.

34 Al respecto, esta Sala Superior ha sustentado en la jurisprudencia 18/2011⁵, que la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales tiene como fin evitar que los entes públicos puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, y en consecuencia, los supuestos de excepción deben cumplir con los principios de equidad e imparcialidad, dado que de ninguna manera pueden considerarse como exentos de cumplir con la normativa constitucional y legal en la materia.

35 De este modo, se advierte que la referida prohibición no tiene implícita la idea de una suspensión total de la difusión de información gubernamental, sino que la proscripción está encaminada a evitar el empleo de recursos públicos para fines distintos y que las personas funcionarias públicas aprovechen su posición para que, explícita o implícitamente, promocionen para sí o un tercero, propaganda que puedan afectar la equidad en la contienda.

ii. Consultas vinculadas con las excepciones para la difusión de propaganda gubernamental

⁵ Jurisprudencia 18/2011 de rubro "PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD".

- 36 En ejercicio de sus atribuciones como autoridad única en la administración de los tiempos en radio y televisión⁶, así como dictar los acuerdos y reglamentos que estime pertinentes⁷, el Consejo General del Instituto Nacional electoral ha dictado numerosos acuerdos para cumplir con las señaladas facultades.
- 37 Una de tales determinaciones vinculadas con la restricción a la difusión de propaganda gubernamental durante los procesos electorales, es el acuerdo INE/CG78/2016⁸, en el que, al calificar las solicitudes presentadas por diversos entes de gobierno, la autoridad electoral emitió normas reglamentarias, con base en algunos criterios definidos en sentencias de este Tribunal Electoral, sobre los supuestos que el texto fundamental excluye de tal prohibición.
- 38 Posteriormente, el Consejo General emitió el acuerdo identificado con la clave INE/CG03/2017⁹, en el que se establecen las directrices por cuanto a la presentación de solicitudes sobre propaganda gubernamental a la que se refiere el artículo 41, Base III, Apartado C de la Constitución Federal, tanto en elecciones locales, como en contiendas federales; con el propósito de ordenar y sistematizar el análisis de las solicitudes.
- 39 Particularmente, fueron fijadas distintas reglas para plantear las consultas en comento, entre ellas, dispuso de plazos para la presentación de solicitudes, lo cual le permitiría pronunciarse respecto de la procedencia de las campañas de propaganda de gobierno.
- 40 En ese entendido, tomando en consideración la complejidad que implica la organización de cada uno de los procesos electorales y la sistematización del número de consultas que deban atenderse, el

⁶ De conformidad con los artículos 41, Base III, de la Constitución Federal, 30, numeral 1, inciso h) y 160, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁷ En términos de los artículos 44, párrafo 1, inciso a), n) y jj) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁸ Aprobado en sesión extraordinaria de diecinueve de febrero de dos mil dieciséis.

⁹ Aprobado en sesión extraordinaria de trece de enero de dos mil diecisiete.



Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió diversos acuerdos (INE/CG352/2021¹⁰ e INE/CG1717/2021¹¹), en los que estableció los plazos para la presentación de solicitudes de excepción a la prohibición de propaganda gubernamental.

41 Los plazos en comento son los siguientes:

- **Proceso Electoral Federal y procesos electorales coincidentes (PEF y PEL):** treinta días naturales antes del inicio del periodo de campaña.
- **Procesos electorales locales** no coincidentes con el Proceso Electoral Federal: treinta días naturales de anticipación al inicio de la campaña electoral.

Cuando se celebren procesos electorales en dos o más entidades, las solicitudes deberán presentarse en el mismo plazo a partir de que inicie la primera campaña en cualquiera de esas entidades.

- **Procesos electorales extraordinarios (PEX):** las solicitudes serán presentadas con al menos 15 días naturales de anticipación al inicio de la campaña electoral de que se trate.
- **Consulta popular y revocación de mandato:** treinta días previos al inicio del periodo de difusión.

42 De este modo, se advierte que las reglas mencionadas, tienen por finalidad establecer un procedimiento dirigido a que las autoridades estén en posibilidad de consultarla *ex ante*, por cuanto a la validez de la difusión de campañas de gobierno que consideren satisfacen las

¹⁰ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el cual se asignan los tiempos en radio y televisión para la difusión de la consulta popular, se aprueban los criterios de distribución de tiempos para autoridades electorales, así como el procedimiento que regule la suspensión de propaganda gubernamental, de seis de abril de dos mil veintiuno.

¹¹ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el cual, en su caso, se asignan los tiempos en radio y televisión para la difusión del proceso de revocación de mandato, se aprueban los criterios de distribución de tiempos para autoridades electorales, así como el procedimiento que regule la suspensión de propaganda gubernamental, de diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno.

excepciones dispuestas por el texto constitucional, durante el transcurso de los procesos electorales.

B. Caso concreto

- 43 En la especie, este órgano jurisdiccional estima que, contrario a lo alegado por la recurrente, el acuerdo controvertido está debidamente fundado y motivado, ya que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no estaba obligado a ceñirse al plazo previsto en el artículo 25 de la Ley General de Comunicación Social, para la determinación de la temporalidad para la presentación de las solicitudes de excepción a la propaganda gubernamental.
- 44 Lo anterior es así, toda vez que el plazo previsto en el artículo 25 del ordenamiento en cita está dirigido a las dependencias y entidades de las administraciones públicas para efectos de presentar su estrategia y programa anual de comunicación social ante la Secretaría Administradora; sin que resulte vinculante para el Instituto Nacional Electoral, ya que el referido plazo regula una figura jurídica distinta a la prevista en el Acuerdo controvertido.
- 45 Ello es así, pues conforme a lo establecido en el artículo 24 de la mencionada Ley General de Comunicación Social, el programa anual de comunicación social comprende el conjunto de campañas de comunicación social a difundirse en el ejercicio fiscal respectivo, que comprende esencialmente tres aspectos principales: **i)** mensajes sobre programas y actividades gubernamentales; **ii)** acciones o logros de gobierno, y; **iii)** mensajes tendientes a estimular acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público; cuestión distinta a la regulada en el Acuerdo ahora controvertido, que es precisamente lo relativo a los plazos para presentar solicitudes de excepción a las prohibiciones respecto a la difusión de propaganda electoral en el período de campañas.



- 46 De esa forma, si bien puede existir relación entre ambas figuras, lo cierto es que, no existe precepto legal alguno que exija que el Instituto Nacional Electoral deba tomar como base o referencia dicho plazo para efecto de fijar la temporalidad en la que habrán de presentarse las solicitudes sobre excepciones a la propaganda gubernamental ante la autoridad administrativa electoral nacional.
- 47 Confirma lo anterior, el hecho de que el Capítulo IV, de la Ley General de Comunicación Social, que se titula "*De la Difusión de la Comunicación Social durante los Procesos Electorales*" prevé únicamente el periodo en el que se deberán suspender la difusión de toda campaña de comunicación social en los medios de comunicación, así como también sus excepciones, entre las que destaca, cualquiera que autorice el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- 48 Ello, sin que se establezca de forma expresa que la autoridad electoral nacional deba sujetarse a un periodo específico para la determinación de los plazos en los que habrán de presentarse las respectivas solicitudes de excepción.
- 49 Aunado a ello, no debe perderse el propósito de la figura que regula el Acuerdo controvertido, consistente en posibilitar a los entes gubernamentales presenten solicitudes de excepción a la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante el periodo que comprenden las campañas electorales federales y locales, como una medida preventiva para los entes públicos de que el contenido de su campaña de comunicación social se ajusta a las excepciones previstas en la Constitución Federal, reduciendo la posibilidad de que pueda generar la instauración de algún procedimiento especial sancionador, y en su caso, la responsabilidad de alguna infracción.

- 50 Como se advierte, el objetivo primordial desahogar las solicitudes referidas radica en que las autoridades estén en posibilidad de preguntar *ex ante*, por cuanto a la validez de la difusión de campañas de gobierno que consideren satisfacen las excepciones dispuestas por el texto constitucional, durante el transcurso de los procesos electorales.
- 51 De esa forma, la respuesta que al efecto se emita respecto a cada solicitud tiene como fin hacer la calificación jurídica de que una determinada campaña de comunicación forma parte de las excepciones válidas en materia de propaganda y cuáles no se sitúan en dicha exención, y cuya difusión, a criterio de la autoridad administrativa electoral nacional, contravendría la prohibición dispuesta en el texto fundamental, y resultaría reprochable tanto para los órganos de gobierno, como para las concesionarias de radio y televisión.
- 52 No obstante, aún sin mediar solicitud previa, la difusión de propaganda de cualquier ente público estará permitida siempre y cuando se ajuste a los criterios jurisdiccionales, administrativos o en su caso las normas reglamentarias aplicables, emitidas por el Consejo General de Instituto Nacional Electoral, tal y como se razón en el considerando 39 del propio acuerdo controvertido.
- 53 Incluso, dicha disposición también se encuentra contenida en el artículo 21, tercer párrafo, fracción IV, de la General de Comunicación Social¹², en la que se prevé la posibilidad de que el Consejo General

¹² **Artículo 21.** Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión de toda Campaña de Comunicación Social en los Medios de Comunicación.

Para los efectos del párrafo anterior, en el caso de los procesos electorales locales, deberá suspenderse la difusión de Campañas de Comunicación Social en los Medios de Comunicación con Cobertura Geográfica y ubicación exclusivamente en la Entidad Federativa de que se trate.

Se exceptúan de lo anterior:

I. Las campañas de información de las autoridades electorales;

II. Las relativas a los servicios educativos y de salud;

III. Las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, yIV. Cualquier otra que autorice el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de manera específica durante los procesos



del Instituto Nacional Electoral autorice la difusión de alguna campaña de comunicación social como excepción a la prohibición de difusión durante las campañas federales o locales, señalándose de forma expresa lo siguiente: “...*sin que ello implique que sólo las campañas aprobadas por la referida autoridad administrativa son las que podrían difundirse*”.

- 54 Lo anterior implica que, la presentación de solicitudes que regula el Acuerdo ahora controvertido, no tienen una naturaleza obligatoria, sino optativa, lo que se traduce en que, aun en el supuesto de que no se presentaran, ello no sería obstáculo para el ejercicio de las facultades de los entes públicos de difundir propaganda informativa relativa a servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, pues estarían en posibilidad de hacerlo sin mediar solicitud previa, siempre y cuando en su difusión no se aprecien elementos que incidan o afecten en la imparcialidad o equidad en los procesos electorales.
- 55 Así pues, dada la naturaleza de las solicitudes de excepción de difusión de propaganda gubernamental, y a sus características optativa y preventiva, es dable concluir que el plazo previsto en el artículo 25 de la Ley General de Comunicación Social no vincula al Instituto Nacional Electoral para regular la temporalidad en la que éstas podrán ser presentadas.
- 56 Por otra parte, tampoco le asiste razón a la recurrente cuando alega que la responsable no explicó las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que tuvo en consideración para la modificación de los plazos materia del acuerdo impugnado, pues

electorales, sin que ello implique que sólo las campañas aprobadas por la referida autoridad administrativa son las que podrían difundirse.

contrario a ello, sí expuso consideraciones en ese sentido, tal y como se evidencia a continuación.

57 Del análisis integral del Acuerdo controvertido, se advierte que en el apartado identificado como “*Plazos para la presentación de las solicitudes de excepción*”, la autoridad administrativa electoral nacional consideró pertinente modificar los plazos para la presentación de solicitudes de excepción a la prohibición de difusión de propaganda gubernamental.

58 En primer término, sostuvo que derivado de los procesos electorales federales y locales celebrados a partir de dos mil diecisiete, así como de los ejercicios de participación ciudadana –*consulta popular y revocación de mandato*– la recepción, procesamiento, análisis y calificación de las campañas remitidas por los entes gubernamentales ha resultado cada vez más compleja, debido al acelerado crecimiento de solicitudes.

59 Así, a fin de evidenciar el número de solicitudes atendidas por la responsable, incluyó el cuadro siguiente:

Solicitudes recibidas en procesos electorales y procesos de participación ciudadana				
Año	PEF coincidente PEL	PEL coincidentes	Consulta Popular	Revocación de Mandato
2017		62 (4 entidades)		
2018	128 (30 entidades)			
2019		102 (6 entidades)		
2020		51 (2 entidades)		
2021	866 (27 entidades)	76 (5 entidades)	332 (federal)	374 (federal)
2022		524 (6 entidades)		
2023		53 (2 entidades)		

60 Conforme a dicha información, la autoridad administrativa electoral nacional sostuvo que las campañas publicitarias presentadas para el



análisis y pronunciamiento habían venido incrementándose exponencialmente.

61 Asimismo, la responsable expuso que el proceso electoral federal que se encuentra en curso coincidirá con los procesos electorales en las treinta y dos entidades federativas, lo que representa la posibilidad real de recepción de un mayor número de campañas en relación con el proceso electoral federal coincidente 2020-2021.

62 Con base en tales consideraciones, este órgano jurisdiccional estima que, contrario a lo alegado por la recurrente, es claro que la responsable sí expuso argumentos tendentes a justificar la modificación de los plazos previstos en los acuerdos previos¹³ para la presentación de las solicitudes de excepción a la prohibición de difusión de propaganda gubernamental, las cuales, conforme se ha descrito, consistieron esencialmente en dos cuestiones fundamentales:

1. El aumento del número de solicitudes de esta naturaleza, teniendo como referencia el periodo de dos mil diecisiete a la fecha; y
2. Que el proceso electoral federal que está en curso coincide con los respectivos procesos electorales locales de las treinta y dos entidades federativas.

63 En ese sentido, se advierte que las razones expuestas por la responsable tienen como base elementos objetivos, pues respecto a la primera de ellas, es evidente el incremento del número de solicitudes teniendo en cuenta que en el proceso electoral federal coincidente con procesos electorales locales de treinta entidades federativas en dos mil dieciocho, se atendieron ciento veintiocho

¹³ INE/CG03/2017 (PEF, PEL y PEX), INE/CG352/2017 (Consulta Popular) e INE-CG1717/2021 (Revocación de Mandato).

solicitudes; mientras que en el año dos mil veintiuno en proceso electoral federal coincidente con los respectivos procesos locales de veintisiete entidades federativas se atendieron ochocientas sesenta y seis solicitudes; lo que se tradujo en un incremento de más de seiscientos por ciento en relación con dos mil dieciocho.

64 Además, también encuentra base objetiva la segunda razón señalada por el INE, pues es un hecho público y notorio que el actual proceso electoral federal tiene coincidencia con los respectivos procesos locales en las treinta y dos entidades federativas; lo que evidentemente genera una expectativa de incremento de solicitudes por parte de los distintos entes gubernamentales.

65 Ahora bien, las mencionadas razones no son controvertidas por la parte recurrente, ya que únicamente se limita a sostener que la responsable debió tomar en cuenta el plazo previsto en el artículo 25 de la Ley General de Comunicación Social respecto a la presentación respecto a la Estrategia y Programa Anual de las dependencias y entidades de las administraciones públicas; argumento que ya fue desvirtuado, al analizar la supuesta vulneración al principio de legalidad del acuerdo controvertido.

66 En tal sentido, tampoco le asiste razón a la recurrente respecto al agravio consistente en el supuesto exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral, pues dicho reclamo parte de la premisa errónea de considerar que el plazo previsto en el artículo 25 de la Ley General de Comunicación Social resultaba vinculante para la autoridad administrativa electoral responsable.

67 Sin embargo, como quedó demostrado en el análisis de la presente ejecutoria, dicho precepto no obliga al Instituto Nacional Electoral, pues está dirigido a regular una figura jurídica distinta a la materia del acuerdo controvertido.



Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

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

NOTIFÍQUESE en términos de Ley.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el presente asunto como definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; con el voto en contra del magistrado presidente Reyes Rodríguez Mondragón, quien formula voto particular, y con la ausencia del magistrado Indalfer Infante Gonzales; ante el secretario general de acuerdos quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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

VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EMITIDO EN EL RECURSO SUP-RAP-317/2023 (MODIFICACIÓN A LOS PLAZOS PARA LA PRESENTACIÓN DE CONSULTAS RESPECTO AL CONTENIDO DE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL QUE PODRÍA DIFUNDIRSE DESDE EL INICIO DE LAS CAMPAÑAS HASTA LA CONCLUSIÓN DE LA JORNADA ELECTORAL)¹⁴

Emito este voto particular porque no estoy de acuerdo con la decisión de la mayoría de este órgano jurisdiccional de confirmar el Acuerdo INE/CG559/2023, mediante el cual, el Consejo General del INE modificó los plazos para la presentación de las consultas respecto al contenido de la propaganda gubernamental a difundirse desde el inicio de las campañas y hasta la jornada electoral.

Desde mi perspectiva, la autoridad responsable debió hacer una valoración sistemática y funcional de la Ley General de Comunicación Social, y en particular, del artículo 25 de dicho ordenamiento normativo, para ponderar que el establecimiento de los nuevos plazos sea congruente con la regulación de los procesos y obligaciones que la Administración Pública Federal tiene en la materia.

A partir de ello, considero que el acuerdo impugnado debió revocarse para que el INE valorara esa cuestión y estableciera nuevos plazos razonables, de modo que la Administración Pública Federal estuviera en la posibilidad legal y material de realizar las solicitudes de consulta que estimara pertinentes. De esta manera, se haría efectiva la finalidad preventiva de las consultas respecto a la propaganda gubernamental que excepcionalmente puede difundirse durante la campaña y hasta la jornada electoral.

¹⁴ Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral. En la elaboración del documento, colaboraron: Regina Santinelli Villalobos y Ares Isaí Hernández Ramírez.



Contexto de la controversia

A. Acuerdo impugnado

El 05 de octubre de 2023, el Consejo General del INE aprobó un acuerdo, mediante el cual, modificó permanentemente los plazos para la presentación de las solicitudes para quedar como sigue:

Proceso	Plazo
PEF y PEL coincidentes	60 días naturales antes del inicio de la campaña federal.
PEF y PEL no coincidentes	45 días naturales antes del inicio de la campaña de que se trate. En caso de que en un mismo año se celebren elecciones en 2 o más entidades, las solicitudes deben presentarse al menos 60 días naturales antes de que inicie la primera campaña en cualquiera de las entidades.
PEX	30 días naturales antes del inicio de la campaña correspondiente.
Consulta popular y revocación de mandato	60 días previos al inicio del periodo de difusión.

Para justificar la modificación de los plazos, la autoridad responsable argumentó que derivado de los procesos electorales celebrados a partir de 2017 y los ejercicios de participación ciudadana; la recepción, procesamiento, análisis y calificación de las campañas remitidas por los entes gubernamentales se ha vuelto cada vez más compleja, debido al evidente y acelerado crecimiento del número de solicitudes:

Solicitudes recibidas en procesos electorales y procesos de participación ciudadana				
Año	PEF coincidente PEL	PEL coincidentes	Consulta popular	Revocación de mandato
2017		62 (4 entidades)		
2018	128 (30 entidades)			
2019		102 (6 entidades)		
2020		51 (2 entidades)		
2021	866 (27 entidades)	76 (5 entidades)	322 (federal)	
2022		524 (6 entidades)		374 (federal)
2023		53 (2 entidades)		

Aunado a lo anterior, enfatizó que el proceso electoral federal 2023-2024 será concurrente con procesos locales en las 32 entidades federativas, por

lo que es probable que se presente un mayor número de campañas de propaganda gubernamental.

B. Planteamientos de la parte recurrente

La Jefa de la Unidad de Normatividad de Medios de Comunicación de la Secretaría de Gobernación sostiene que la determinación está indebidamente fundada y motivada, y que la autoridad responsable excedió su facultad reglamentaria.

Lo anterior, porque el Consejo General del INE no consideró el artículo 25 de la Ley General de Comunicación Social, el cual señala:

Artículo 25.- Las dependencias y entidades de las administraciones públicas deberán presentar su Estrategia y Programa anual correspondiente y enviarla a la Secretaría Administradora, previo registro en el Sistema de Información de Normatividad de Comunicación u homólogo, **en la primera quincena de enero de cada año**, primero de manera electrónica, y posteriormente, con plazos establecidos para la entrega documental con firmas autógrafas.

La Secretaría Administradora emitirá las observaciones pertinentes o, en su caso, autorizará las Estrategias y Programas Anuales que corresponda.

Así, la recurrente argumenta que, con los nuevos plazos del INE, para el proceso electoral 2023-2024, se establece el 31 de diciembre de 2023 como fecha límite para realizar las solicitudes de consulta.¹⁵ No obstante, conforme a la norma jurídica apuntada, para esa fecha, las dependencias y entidades de las administraciones públicas aún no remiten sus estrategias y programas anuales de comunicación social a la Secretaría de Gobernación, quien es la encargada de dar asistencia técnica, planear y evaluar las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social.

La recurrente refiere, como ejemplo, a los *Lineamientos por el que se establecen los Lineamientos Generales para el registro y autorización de las Estrategias y Programas de Comunicación Social y de Promoción y Publicidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública*

¹⁵ Debido a que las campañas electorales inician el 1º de marzo del presente año, tal y como se determinó en el Acuerdo INE/CG564/2023.



Federal, para el ejercicio fiscal 2023, con base en el cual, los tiempos del registro y evaluación de las estrategias y programas anuales 2023 fueron los siguientes:

Publicación de los Lineamientos	Término para solicitar la validación de la Estrategia y Programa Anual	Término para registro y autorización de la Estrategia y Programa Anual	Plazo para emitir observaciones a la Estrategia y Programa Anual y atenderlas
30 de diciembre de 2022	06 de enero de 2023	16 de enero de 2023	Máximo 10 días hábiles a partir de la recepción de la documentación y mismo plazo para subsanarlas.

En ese sentido, la recurrente argumenta que el acuerdo impugnado contraviene el artículo 25 de la Ley General de Comunicación social y no se abordan ni se explican las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que sustentan la ignorancia de la disposición aludida.

Sentencia aprobada por la mayoría de esta Sala Superior

La mayoría del pleno de este órgano jurisdiccional confirmó el acuerdo del Consejo General del INE, al estimar los argumentos de la recurrente como infundados.

En la sentencia, en primer lugar, se sostiene que el acuerdo controvertido está debidamente fundado y motivado, ya que el Consejo General del INE no estaba obligado a ceñirse al plazo previsto en el artículo 25 de la Ley General de Comunicación Social para la determinación de la temporalidad para la presentación de las solicitudes de consulta respecto al contenido de la propaganda gubernamental.

Dicha disposición legal está dirigida a las dependencias y entidades de las administraciones públicas para efectos de presentar su estrategia y programa anual de comunicación social ante la Secretaría de Gobernación, sin que ello sea vinculante al INE y se establezca un periodo específico para la determinación de los plazos en que habrán de presentarse las solicitudes.

Aunado a ello, en la sentencia se argumenta que las solicitudes son una medida preventiva respecto al contenido de su campaña de comunicación social para ver si se ajusta a los parámetros legales, reduciendo la posibilidad de que pueda generar la instauración de algún procedimiento y la responsabilidad de alguna infracción.

El objetivo primordial de desahogar las solicitudes radica en que las autoridades estén en posibilidad de preguntar anticipadamente (*ex ante*) en cuanto a la validez de la difusión de campañas; y la respuesta tiene como fin hacer la calificación jurídica correspondiente. No obstante, aún sin mediar solicitud previa, la difusión de propaganda de cualquier ente público estará permitida siempre y cuando se ajuste a los criterios jurisdiccionales, administrativos o en su caso las normas reglamentarias aplicables. Así, las solicitudes tienen solamente un carácter preventivo y optativo.

Finalmente, en la resolución se sostiene que tampoco le asiste la razón a la recurrente cuando alega que la autoridad responsable no explicó las razones por las cuales modificó los plazos, pues sí expuso los motivos respectivos, sin que sean controvertidos frontalmente por la parte inconforme.

Mi postura respecto al caso

Respetuosamente, no coincido con la decisión de la mayoría, pues, desde mi perspectiva, es fundado el argumento de la recurrente respecto a que el Consejo General del INE omitió valorar el régimen de procesos y obligaciones de la Administración Pública Federal previsto en el artículo 25 de la Ley General de Comunicación Social, de entre otras disposiciones de esa ley.

De ese modo, considero que se debió revocar el acto impugnado para efecto de que el INE valorara ese proceso y estableciera nuevos plazos que sean congruentes y razonables con él, de modo que la Administración Pública Federal estuviera en la posibilidad legal y material de realizar las solicitudes de consulta que estimara pertinentes. Esto permitiría cumplir con



el efecto preventivo legítimo que tienen las consultas, el cual consiste en desincentivar la instauración de procedimientos sancionadores y su consecuente litigiosidad respecto a la propaganda gubernamental que excepcionalmente podría difundirse desde el inicio de las campañas hasta la conclusión de la jornada electoral.

A continuación, desarrollo las razones que sustentan mi voto particular en este asunto.

A. La Administración Pública Federal tiene obligaciones en materia de comunicación social

Tal y como lo argumenta la representante de la Secretaría de Gobernación, dicha dependencia es la encargada, en el ámbito de su competencia, de prestar asistencia técnica, planear y evaluar las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.¹⁶

Por su parte, las entidades y las dependencias de la Administración Pública Federal deben elaborar una estrategia y un plan anual de comunicación social con las siguientes características:¹⁷

Estrategia anual	Programa anual
<ul style="list-style-type: none"> • Misión y Visión oficiales del Ente Público; • Objetivo u objetivos institucionales y objetivo de la Estrategia anual de Comunicación Social; • Metas nacionales y/o Estrategias transversales relacionadas con los objetivos señalados en el inciso anterior, establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo; • Programa o programas sectoriales o especiales correspondientes al Ente Público, de ser aplicable; • Objetivo estratégico o transversal, según corresponda, alineado y vinculado al Plan Nacional de Desarrollo, y 	<ul style="list-style-type: none"> • Mensajes sobre programas y actividades gubernamentales. • Acciones o logros de Gobierno. • Mensajes tendientes a estimular acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público.

¹⁶ Véase el artículo 22 de la Ley General de Comunicación Social.

¹⁷ Véanse los artículos 23 y 24 de la Ley General de Comunicación Social.

<ul style="list-style-type: none"> • Temas específicos derivados de los objetivos estratégicos o transversales que abordarán en las Campañas del Programa anual de Comunicación Social 	
---	--

Ahora, dichas entidades y dependencias deben presentar dichos insumos ante la Secretaría de Gobernación, previo registro en el Sistema de Información de Normatividad de Comunicación u homólogo, **en la primera quincena de enero de cada año**, observando los Lineamientos que se emitan al respecto. Sobre ello, la Secretaría de Gobernación emite observaciones y/o autoriza las estrategias y los programas anuales de la Administración Pública Federal.¹⁸

Sobre los Lineamientos, cabe observar, como ejemplo, que respecto del ejercicio fiscal 2023, éstos fueron publicados el 30 de diciembre de 2022 en el Diario Oficial de la Federación¹⁹. En ellos, se regula el contenido de las estrategias y programas anuales de comunicación social y de promoción y publicidad; los plazos de presentación, observación y autorización, partiendo de la primera quincena de enero, tal y como se establece en el artículo 25 de la Ley General de Comunicación Social; los efectos de su autorización; de entre otras cuestiones.

B. El INE debió valorar el régimen de procesos y obligaciones de la Administración Pública Federal en materia de comunicación social

Ahora, desde mi perspectiva, el INE debió valorar el régimen de procesos y obligaciones de la Administración Pública Federal en materia de comunicación social para modificar los plazos de presentación de las solicitudes de consulta respecto al contenido de la propaganda

¹⁸ Véanse los artículos 25, 27, 28 y 29 de la Ley General de Comunicación Social.
¹⁹ Véase el Acuerdo por el que se establecen los *Lineamientos Generales para el registro y autorización de las Estrategias y Programas de Comunicación Social y de Promoción y Publicidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para el ejercicio fiscal 2023*, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676225&fecha=30/12/2022#gsc.tab=0.



gubernamental que podría difundirse desde el inicio de las campañas hasta la conclusión de la jornada electoral.

Desde 2016 a la fecha, el Consejo General del INE ha establecido un permiso²⁰ para que los entes públicos realicen las solicitudes de consulta, con el fin de obtener una valoración preventiva²¹ respecto al contenido de la propaganda gubernamental que podría difundirse excepcionalmente en un periodo prohibido para ello.

Así, dicha habilitación legal, aunque optativa y preventiva, presupone la posibilidad legal y material de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para presentar las solicitudes de consultas a partir de los materiales de propaganda que ya tienen contemplados.

En ese sentido, si existe un marco regulatorio que establece procesos, plazos y obligaciones para la presentación y validación de la propaganda gubernamental de la Administración Pública Federal, es relevante su valoración para el establecimiento de nuevos plazos para la formulación de las solicitudes de consulta, pues a partir de ello puede garantizarse el acceso efectivo a dichas solicitudes, a partir del conocimiento de las condiciones legales y materiales que así lo permitan.

Así, en el caso, si la Ley General de Comunicación Social establece que las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal tienen que enviar sus estrategias y planes anuales de comunicación social (lo cual, incluye los materiales correspondientes) a la Secretaría de Gobernación, **durante la primera quincena de enero de cada año**, el INE debió valorar sistemática y funcionalmente dicha circunstancia para establecer nuevos plazos para la presentación de las solicitudes.

²⁰ Desde una concepción prescriptiva, se sostiene, sustancialmente, que se permita una cierta conducta en determinadas circunstancias. Véase Bulygin, Eugenio, *El libro de los permisos*, Madrid, Marcial Pons, 2019, p. 88.

²¹ Dicho carácter de las consultas se ha sostenido en el recurso SUP-RAP-100/2021, por ejemplo.

Al no hacerlo, **impuso una fecha límite (31 de diciembre de 2023) respecto al proceso electoral 2023-2024, que resulta de imposible observancia para la Administración Pública Federal**, pues para esa fecha, aún no cuenta, en principio, con las estrategias y planes anuales de comunicación social formalmente previstas, ya que, conforme al artículo 25 de la Ley General de Comunicación Social, éstas se presentan ante la Secretaría de Gobernación en la **primera quincena de enero de cada año**.

En ese sentido, no me parece correcto que se sostenga que el INE no estaba obligado a observar el artículo 25 de la Ley General de Comunicación Social, pues si bien no es destinatario formal de dicha norma jurídica, sí debió valorar sistemática y funcionalmente sus efectos de aplicación, en tanto que la Administración Pública Federal está obligada a acatarla y sus dependencias y entidades son las que cuentan con la habilitación legal para presentar las solicitudes de consulta, por lo que las circunstancias jurídicas y materiales para su ejercicio son relevantes.

Cabe destacar que dicha perspectiva no desvirtúa el carácter optativo y preventivo de las consultas en cuestión, pues lo importante es garantizar la operatividad de la habilitación que tienen los entes públicos para formular solicitudes de consulta, a partir de una lectura sistemática y funcional de las exigencias legales que les son aplicables en materia de propaganda gubernamental, y que forman parte del sistema jurídico en su conjunto.

Incluso, considero que el enfoque del INE para modificar sus plazos debió buscar la facilitación de acceso y operación respecto a las solicitudes de consulta, pues su atención desincentiva la instauración de procedimientos sancionadores en materia de propaganda gubernamental y su consecuente litigiosidad, lo cual, despeja las cargas laborales de las autoridades electorales.

Por lo tanto, al considerar fundado el argumento de la recurrente respecto a que el Consejo General del INE indebidamente omitió valorar el régimen de procesos y obligaciones de la Administración Pública Federal previsto en el artículo 25 de la Ley General de Comunicación Social –de entre otras



disposiciones del mismo marco normativo—, considero que se debió revocar el acto impugnado para efecto de que el INE valorara esa circunstancia y estableciera nuevos plazos congruentes y razonables, de modo que la Administración Pública Federal estuviera en la posibilidad legal y material de realizar las solicitudes de consulta que estimara pertinentes.

Por esas razones, emito el presente voto particular.

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