

Este proyecto se circula para efectos de trabajo y discusión entre las ponencias. Su contenido no es obligatorio para ninguna de las magistradas ni magistrados de este TEPJF, incluyendo al Ponente. **Por tanto, es totalmente modificable.** * Consultar la nota para el lector adjunta a este proyecto.

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-18/2024

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, *** de enero de dos mil veinticuatro.

Sentencia que, con motivo de la demanda presentada por **el Partido Acción Nacional, deja sin efecto** los criterios contenidos en el comunicado de prensa difundidos por la **Coordinación Nacional de Comunicación Social del INE** para el periodo de intercampaña y declara inexistencia la omisión atribuida al CG del INE sobre la emisión de lineamientos en esa materia.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	1
I. ANTECEDENTES.....	2
II. COMPETENCIA.....	2
III. REQUISITOS DE PROCEDENCIA.....	3
IV. CAUSAL DE IMPROCEDENCIA.....	4
V. ESTUDIO DE LA CONTROVERSIA.....	4
VI. RESUELVE.....	12

GLOSARIO

CG del INE:	Consejo General del INE.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Coordinadora de Comunicación o CNCS:	Coordinación Nacional de Comunicación Social del INE.
Comunicado de prensa	Comunicado 016 de la Coordinación Nacional de Comunicación Social del INE que difunde criterios sobre la actuación de actores políticos y medios de comunicación en el periodo de intercampaña.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
LGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
LOPJF o Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
PAN:	Partido Acción Nacional.
Reglamento:	Reglamento interior del Instituto Nacional Electoral.

¹ **Secretario instructor:** Fernando Ramírez Barrios. **Secretariado:** Isaías Trejo Sánchez y Alexia de la Garza Camargo.

SUP-RAP-18/2024

Sala Superior: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De las constancias de autos, se desprenden los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Proceso electoral federal. El siete de septiembre de dos mil veintitrés dio inicio el procedimiento electoral federal 2023-2024, en el que se elegirán presidencia, senadurías y diputaciones.

2. Comunicación sobre criterios de intercampaña. El diecisiete de enero del presente año², la Coordinadora de Comunicación difundió el comunicado de prensa 016, en el que dan a conocer reglas de intercampaña.

3. Recurso de apelación. El veintiuno de enero, el PAN presentó demanda a fin de controvertir la difusión de las reglas de intercampaña contenidas en el comunicado de prensa y la supuesta omisión del CG del INE de emitir los lineamientos correspondientes.

4. Turno. Recibida la demanda en esta Sala Superior, la magistrada presidenta acordó integrar el expediente **SUP-RAP-18/2024** y turnarlo a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

5. Admisión y cierre de instrucción. En el momento procesal oportuno el magistrado instructor admitió a trámite la demanda, cerró la instrucción y ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

II. COMPETENCIA³

La Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, toda vez que se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político en contra de actos atribuidos

² Salvo mención en contrario, todas las fechas corresponden al dos mil veinticuatro.

³ Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución; 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 40, apartado 1, inciso b), y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

a órganos centrales del INE, a saber, el CG y la Coordinadora de Comunicación.

III. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

El recurso de apelación satisface los requisitos de procedibilidad⁴, conforme a lo siguiente:

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la responsable; en ella se hace constar la denominación del partido y la firma autógrafa de su representante; se identifican los actos impugnados y las autoridades responsables; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios y los preceptos presuntamente vulnerados.

2. Oportunidad. El recurso de apelación es oportuno, en primer lugar, porque el apelante se inconforma de un comunicado sobre reglas de intercampaña que se difundió el diecisiete de enero, por lo que el plazo para impugnarlo transcurrió del dieciocho al veintiuno de enero, en tanto que la demanda se presentó el último día de ese periodo, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en la Ley de Medios⁵.

Por otra parte, el PAN impugna la supuesta omisión del CG del INE de emitir los lineamientos sobre la etapa de intercampañas. Por lo tanto, se trata de un hecho de tracto sucesivo.⁶

3. Legitimación, personería e interés jurídico. Se acredita porque el recurso lo promueve un partido político, por conducto de su representante acreditado ante la autoridad responsable, quien alega que las reglas de intercampaña difundidas en el comunicado de prensa y la omisión del CG de emitir los lineamientos, genera confusión e

⁴ Acorde con los artículos 7, apartado 2; 8; 9, apartado 1; 40, apartado 1, inciso b); y 44, apartado 1, inciso a); y 45, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

⁵ De conformidad con los artículos 7, apartado 1 y 8 de la Ley de Medios y el artículo 225, apartado 3 de la LGIPE.

⁶ De conformidad con la jurisprudencia 15/2011 de rubro PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES

incertidumbre sobre lo que se puede hacer o no hacer en el periodo de intercampaña.

4. Definitividad. Se cumple, porque no existe medio de defensa que deba agotarse previo a acudir a esta instancia jurisdiccional federal.

IV. CAUSAL DE IMPROCEDENCIA

Planteamiento. La responsable aduce que la demanda se debe desechar por falta de interés jurídico, pues la Coordinadora de Comunicación en modo alguno estableció lineamientos, sino que el acto cuestionado es meramente informativo.

Decisión. Es **infundada**, porque el planteamiento de la responsable está íntimamente vinculado con el fondo de la controversia, pues la naturaleza del acto emitido por la Coordinadora de Comunicación es un aspecto que se debe resolver al analizar el fondo de la *litis*.

V. ESTUDIO DE LA CONTROVERSIA

1. Contexto

La controversia se origina con la emisión del comunicado de prensa, en el que la Coordinadora de Comunicación del INE dio a conocer criterios sobre actuaciones de actores políticos en la etapa de intercampaña.

Inconforme con lo anterior, el PAN presentó demanda de recurso de apelación al estimar que el comunicado es contrario a Derecho, porque fue emitido por autoridad incompetente y además argumenta que el CG del INE ha sido omiso en emitir los lineamientos sobre las reglas para la intercampaña.

2. Análisis de los agravios

A. INCOMPETENCIA PARA EMITIR CRITERIOS SOBRE INTERCAMPAÑA.

i) Planteamiento. El PAN alega que la Coordinadora de Comunicación carece de atribuciones para establecer criterios sobre intercampaña, pues ese aspecto corresponde al CG del INE.

ii) Decisión. Es **fundado** el planteamiento sobre falta de competencia de la Coordinadora de Comunicación, pues de ser el caso, a quien correspondería emitirlos sería al CG del INE.

iii) Justificación.

Marco jurídico. La competencia es un presupuesto indispensable para la existencia de cualquier acto jurídico, por lo que su estudio es una cuestión de orden público y preferente⁷. Los actos emitidos por autoridades que carecen de competencia llevan a su nulidad y no producen efecto alguno.

Caso concreto. Esta Sala Superior considera que es **fundado** el planteamiento sobre falta de competencia de la Coordinadora de Comunicación, por lo que se debe dejar sin efecto los criterios difundidos en el comunicado de prensa, como se explica a continuación.

En primer lugar, importa señalar que, si bien el comunicado de prensa es una actividad informativa, lo cierto es que en este caso concreto se difundieron parámetros de actuación que precisan un examen respecto a su legalidad.

Así, en el comunicado de prensa que se cuestiona, la Coordinadora de Comunicación informó que en la etapa de intercampaña:

- Las personas aspirantes no podrían aparecer en spots, debates o mesas redondas o de análisis de radio y televisión en donde estuviera presente más de una precandidatura.

⁷ Tesis de jurisprudencia 1/2013, emitida por esta Sala Superior, de rubro: “**COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**”

SUP-RAP-18/2024

- El contenido de la propaganda solamente podría tener un carácter informativo.
- Se permitía la difusión de propaganda política que tiene como finalidad presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, o bien, para invitar a formar parte del mismo.
- Los medios de comunicación pueden realizar entrevistas y difundir piezas noticiosas sobre los partidos políticos, coaliciones, precandidaturas y candidaturas, respetando las normas sobre la compra o adquisición de tiempo en radio y televisión.
- Las precandidaturas podrían asistir a actos privados y reuniones en las que expusieran temas generales y de interés público, siempre y cuando no llamaran al voto, ni incurrieran en actos anticipados de campaña.

Como se advierte, si bien el acto realizado por la Coordinadora de Comunicación fue un comunicado de prensa, lo cierto es que, con independencia de la naturaleza del mismo, en esa comunicación se fijaron criterios para intercampaña, tanto para partidos políticos, como precandidaturas, candidaturas y medios de comunicación en la etapa de intercampaña, por lo que a fin de generar certeza es que se analiza esa actuación.⁸

Ahora bien, del análisis de las atribuciones de la Coordinadora de Comunicación en modo alguno se advierte que se le otorgue competencia para emitir criterios o parámetros de actuación durante la etapa de intercampaña.⁹

Las funciones o atribuciones de la Coordinación se encuentran limitadas únicamente a aspectos relacionados con la comunicación social del INE, tanto en el ámbito interno como en el externo, de ahí que esta Sala

⁸ No es óbice que en el informe circunstanciado se argumente que Comunicación Social no emitió los Lineamientos, sino que solo cumple la función de difundir información del INE. Sin embargo, se reconoce expresamente que esa difusión se basó en el acuerdo del CG INE/CG112/2018, lo cual se dio a conocer en una nota aclaratoria al comunicado de prensa 016. En este sentido, Comunicación Social dio a conocer lineamientos sobre un proceso electoral distinto, con base en un acuerdo del CG que, sí fue revocado parcialmente por la Sala Superior (SUP-RAP-29/2018) como lo argumenta el PAN.

⁹ De conformidad con el artículo 64, del Reglamento Interior del INE.

Superior determine que **dicha Coordinadora de Comunicación no tiene facultades** para difundir los criterios publicados en su comunicado de prensa, pues **de ser el caso**, ello **sería competencia del CG del INE**.

Lo anterior, debido a que el CG del INE es el competente para emitir lineamientos generales, por ser el órgano superior de dirección del INE, el cual tiene entre sus fines contribuir al desarrollo de la vida democrática; asegurar a la ciudadanía el ejercicio de los derechos político-electorales, así como vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, y garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión¹⁰.

En consecuencia, derivado de la falta de competencia de la Coordinadora de Comunicación **se deja sin efectos los criterios difundidos en el comunicado de prensa**.

En ese sentido, dado que el apelante ha alcanzado su pretensión respecto a dejar sin efecto los criterios contenidos en el comunicado, es innecesario el estudio de los restantes planteamientos en los que se expone que los lineamientos difundidos vulneran el principio de no regresividad.

B. OMISIÓN DEL CG DEL INE DE EMITIR LINEAMIENTOS.

i) Planteamiento. El actor sostiene que el CG del INE ha sido omiso en establecer reglas de intercampaña a pesar de que esa etapa inició el dieciocho de enero y concluye el veintinueve de febrero, por lo que solicita a esta Sala Superior que en plenitud de jurisdicción establezca lineamientos de actuación en esa etapa.

ii) Decisión. Es **infundado** el agravio porque no hay un mandato expreso para que el CG del INE emita lineamientos sobre la etapa de intercampaña ni se advierte la imperiosa necesidad de que se emitan

¹⁰ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, Base V, apartado A, primer párrafo de la Constitución; 29, párrafo 1; 30, párrafos 1 y 2; 31, párrafo 1; 35; 44, párrafo 1, inciso gg); y, 231, párrafo 2, de la LGIPE.

criterios concretos de actuación sobre ese periodo del proceso electoral, porque existen precedentes de la SCJN y de esta Sala Superior que orientan la actuación de los sujetos en materia electoral.

iii) Justificación

I. Facultad reglamentaria y principio de reserva de ley.

La facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico, a determinados órganos de autoridad, para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley, por lo que tales normas deben estar subordinadas a ésta.¹¹

El INE, como organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que ejerce la función electoral,¹² cuenta, entre otras atribuciones,¹³ con la de aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de sus facultades y atribuciones previstas en la Constitución, y la Ley Electoral.

La facultad reglamentaria del INE se despliega con la emisión de reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general; sin embargo, esta facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan la Constitución y la ley.

La facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan; por ende, **solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación**, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

¹¹ Al respecto, la SCJN ha sustentado el criterio visible en la jurisprudencia P./J. 79/2009, con el rubro "**FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES**". Época: Novena Época Registro: 166655 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Agosto de 2009 Materia(s): Constitucional Página: 1067.

¹² Artículo 41, Base V, de la Constitución.

¹³ Artículo 44, de la Ley Electoral.

De ahí que, si la ley debe determinar el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; **al reglamento compete**, por consecuencia, **el cómo** de esos propios supuestos jurídicos; es decir, su desarrollo y, en ese tenor, de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderla a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente **debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla**.¹⁴

II. La etapa de intercampaña

Ante la ausencia de una regulación normativa expresa, este órgano jurisdiccional ha definido a la etapa de intercampaña como el período que transcurre del día siguiente al que terminan las precampañas al día anterior al inicio de las campañas correspondientes¹⁵.

Adicionalmente, ha establecido que la etapa de intercampaña es un espacio para que los partidos políticos resuelvan las diferencias que pudieren haber surgido en la selección interna de candidatos, así como para que lleven a cabo **actos de preparación** de la jornada electoral.

Asimismo, se ha considerado que la etapa de intercampaña es un periodo en el que se difunde información sobre la organización de los procesos electorales, se invita a la ciudadanía a participar en las elecciones y se promueven los valores de la cultura democrática.

De lo anterior, se advierte que la restricción expresa que este Sala Superior ha establecido en esa temporalidad es en cuanto a la celebración de actos anticipados de campaña.

De manera tal, que no se trata de un espacio en el que **se prohíbe de manera absoluta** la actividad partidista, sino que es un período en el que se cuida que las expresiones, actos o propaganda que se realicen o

¹⁴ Al respecto, la Suprema Corte ha emitido la jurisprudencia identificada con la clave P./J. 30/2007, "**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**".

¹⁵ SUP-REP-45/2017.

difundan, no se traduzcan en actos anticipados de campaña, conforme a los criterios jurisprudenciales de esta Sala Superior.

III. Inexistencia del deber de emitir lineamientos de intercampaña.

Conforme a lo expuesto, se advierte que formalmente corresponde al CG del INE la atribución de reglamentar las materias de su competencia, sin embargo, en forma alguna se advierte que el ordenamiento jurídico vigente establezca un deber para que la autoridad electoral regule lo que pueden o no hacer los actores políticos durante la etapa de intercampaña.

Importa señalar que ni la Constitución ni la Ley le atribuyen expresamente al INE algún deber para regular criterios sobre intercampaña, por lo que se considera inexistente la alegada omisión del apelante.

Esta determinación en modo alguno implica que el CG del INE esté impedido para regular una materia respecto de la que considere necesario emitir algún tipo de lineamiento, sino que lo que se decide que **es no existe deber expreso para establezca lineamientos para la etapa de intercampaña.**

En ese sentido, **el CG del INE queda en plenitud de atribuciones para que de considerarlo pertinente emita los lineamientos que corresponda.**

Importa señalar que, si bien no existe un deber para que el CG del INE emita lineamientos para la etapa de intercampaña, esta Sala Superior en modo alguno advierte la imperiosa necesidad de regular lo que los actores políticos pueden o no hacer en esa etapa del proceso electoral, porque existen precedentes de la SCJN y de esta Sala Superior que orientan la actuación de los sujetos en materia electoral.

Ahora bien, tomando en cuenta que se deja sin efecto el comunicado de la Coordinadora de Comunicación y que no existe deber expreso para que el CG del INE regule o emita criterios para la etapa de intercampaña, el estado jurídico de cualquier ejercicio informativo en ese periodo es el mismo que existía antes de la emisión del aludido comunicado.

En ese sentido, los medios de comunicación estarán en posibilidad de ejercer su labor de la forma que estimen pertinente jurídicamente con las únicas limitaciones que las previstas en la legislación y la jurisprudencia para el periodo de intercampañas para los actos anticipados de campaña¹⁶ y para la adquisición de tiempos en radio y televisión.¹⁷

Esto es, durante las intercampañas, los medios de comunicación y candidaturas pueden realizar y participar en mesas redondas o de análisis, entrevistas y debates y únicamente tienen como límite las disposiciones legales y constitucionales expresamente aplicables durante esa etapa, las relativas a actos anticipados de campaña, adquisición de tiempos en radio y televisión, así como los criterios jurisprudenciales que la SCJN¹⁸ y esta Sala Superior han emitido en dichas materias¹⁹.

En consecuencia, toda vez que no existe un mandato expreso para que el CG del INE emita criterios de actuación en la etapa de intercampaña, se considera **inexistente la alegada omisión de regulación** y no ha lugar a emitir lineamientos sobre intercampaña en plenitud de jurisdicción, precisamente porque no existe deber de emitir ese tipo de normativa, sino que queda al arbitrio de la autoridad organizadora, por lo que se deberá estar a los previsto en la ley y en la jurisprudencia para la resolución de controversias concretas.

¹⁶ Al respecto la **LGIFE** en el artículo 3, numeral 1, inciso a), define a los **actos anticipados** de campaña como los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expesos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;

¹⁷ Similar criterio se estableció al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-29/2018.

¹⁸ Como, por ejemplo, lo resuelto por unanimidad de nueve ministros de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumulados en el sentido de que en la organización de debates es obligatorio que se convoque fehacientemente a todos los candidatos.

¹⁹ Sobre tales temáticas la Sala Superior ha emitido diversas jurisprudencias, que se citan únicamente de forma ejemplificativa: jurisprudencia 4/2018 de rubro: **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL**; Jurisprudencia 29/2010 de rubro: **RADIO Y TELEVISIÓN. LA AUTÉNTICA LABOR DE INFORMACIÓN NO CONTRAVIENE LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR O CONTRATAR TIEMPO**; Jurisprudencia 2/2023 de rubro: **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA**.

3. Efectos

Primero. Toda vez que la Coordinadora de Comunicación carece de atribuciones para establecer criterios sobre la etapa de intercampana, **se deja sin efecto** los criterios contenidos en el comunicado de prensa.

Segundo. Es inexistente la alegada omisión atribuida al CG del INE para emitir lineamientos de intercampana.

Tercero. El CG del INE queda en plenitud de atribuciones para determinar si emite lineamientos sobre la etapa de intercampana.

VI. RESUELVE

PRIMERO. Se **deja sin efecto** alguno los criterios sobre intercampana contenidos en el comunicado de prensa.

SEGUNDO. Es **inexistente la omisión** del Consejo General del INE para emitir lineamientos sobre etapa de intercampana.

Notifíquese conforme a derecho.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y hágase la devolución de la documentación correspondiente.

Así, por *** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el secretario general de acuerdos quien autoriza y da fe de la presente sentencia y de que 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.

NOTA PARA EL LECTOR

El presente proyecto de sentencia se publica a solicitud del magistrado ponente, en términos del Acuerdo General 9/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el que se establecen los lineamientos para la publicación de los proyectos de resolución por parte de los integrantes del Pleno de las Salas de este Tribunal Electoral.