

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueban los Lineamientos que regulan los criterios respecto de la aparición de dirigentes y voceros partidistas en tiempos de Radio y Televisión, en acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los expedientes SUP-REP-575/2015 y SUP-REP-198/2016.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Nacional Electoral.- Consejo General.- INE/CG337/2017.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS QUE REGULAN LOS CRITERIOS RESPECTO DE LA APARICIÓN DE DIRIGENTES Y VOCEROS PARTIDISTAS EN TIEMPOS DE RADIO Y TELEVISIÓN, EN ACATAMIENTO A LO ORDENADO POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, AL RESOLVER LOS EXPEDIENTES SUP-REP-575/2015 Y SUP-REP-198/2016

ANTECEDENTES

I. RESOLUCIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, DENTRO DEL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-575/2015. Por sentencia de 2 de noviembre de 2016, la citada Sala Superior vinculó al INE para realizar las acciones tendientes a inhibir conductas que atenten contra el modelo de comunicación política, en los siguientes términos:

Es por ello que la autoridad debe realizar, en el ámbito de competencia, un escrutinio escrupuloso para prevenir, investigar y, en su caso, corregir fraudes a la ley o a la Constitución, o posibles abusos al derecho de los partidos y sus dirigentes.

Por lo anterior, se estima conveniente vincular al Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus competencias, adopten las medidas necesarias para prevenir, investigar y, en su caso, corregir, las conductas que resulten contrarias a los principios y fines que rigen y orientan el modelo de comunicación política.

...

SEGUNDO. *Se vincula al Instituto Nacional Electoral para que, en el ámbito de su competencia, adopte las medidas necesarias para prevenir, investigar y, en su caso, corregir, las conductas que resulten contrarias a los principios y fines que rigen el modelo de comunicación política, en los términos establecidos en la presente ejecutoria.*

II. RESOLUCIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, DENTRO DEL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-198/2016. Por sentencia de 28 de diciembre de 2016, la referida Sala Superior vinculó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral en los siguientes términos:

Por último, debe hacerse notar que esta Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-575/2015, precisó que el Instituto Nacional Electoral debía considerar que los partidos políticos son entidades de interés público de naturaleza colectiva que, por ende, representan los intereses de una pluralidad de personas que si bien se agrupan en torno a una principios ideológicos y finalidades político-electorales comunes, ello no implica una identidad absoluta en sus intereses de forma tal que , en principio, no se justifica la centralidad de un sujeto único como vocero de un instituto político a través de los tiempos de radio y televisión a que los partidos tienen derecho.

Así las cosas, se evidenció que dicha autoridad nacional debía realizar un escrutinio escrupuloso para considerar la razonabilidad de los promocionales en situaciones que pudieran implicar un fraude a la Constitución o la ley o abusos del derecho de los partidos políticos y sus dirigentes al uso de sus prerrogativas y, en su caso, ejerciera las atribuciones que estimara necesarias a efecto de prevenir, corregir o reparar las posibles violaciones al marco constitucional previsto para resguardar los principios rectores en materia electoral.

En tal contexto, en cumplimiento a lo ordenado en el SUP.REP-575/2015, se vincula al Consejo General de Instituto Nacional Electoral para que en el ámbito de sus atribuciones, en aras de salvaguardar los principios constitucionales que rigen la materia electoral, a la brevedad, emita los Lineamientos pertinentes que regulen los criterios a los que se deberá ajustar la Comisión de Quejas y Denuncias y demás órganos del propio Instituto Nacional Electoral en relación con el uso debido de las pautas de los partidos políticos en radio y televisión, lo cual deberá informar a esta Sala dentro de las veinticuatro horas a que ello ocurra.

(Énfasis añadido)

Al tenor de los antecedentes que preceden y a fin de cumplir con lo ordenado por la Sala Superior, se emiten los siguientes

CONSIDERANDOS

Este Consejo General es competente para aprobar los Lineamientos que regulan los criterios a los que deberá ajustarse la comisión de quejas y denuncias y demás órganos de este instituto en relación con el uso debido de las pautas de los partidos políticos en radio y televisión, conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartados A, B, C; y Base V, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 34, numeral 1, inciso a); 35; y 44, numeral 1, incisos n) y jj); de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los resolutivos SEGUNDO de las resoluciones SUP-REP-575/2015 y SUP-REP-198/2016, dictadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, además, conforme a lo previsto en el siguiente marco jurídico:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

1. Que de conformidad con el artículo 41, párrafo segundo, Base I, párrafo segundo, los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática.
2. Que el artículo 41, Bases I, último párrafo, y III, mandata que los partidos políticos tienen derecho a participar en las elecciones (federales, estatales y municipales); y la prerrogativa de acceso al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, sujetándose el ejercicio de tal derecho a las reglas y procedimientos previstos para ello.
3. Que en el artículo 41, Base III, Apartado A, párrafo primero, se dispone que el INE es la autoridad única encargada de la administración del tiempo que le corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los Partidos Políticos Nacionales.
4. El artículo 41, Base III, Apartado A, incisos a) y b), establece que, desde el inicio de las precampañas y hasta el día de la Jornada Electoral, quedan a disposición del INE, 48 minutos diarios, que serán distribuidos en 2 y hasta 3 minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario comprendido entre las 06:00 y las 24:00 horas; que en el periodo comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el 50% de los tiempos en radio y televisión se destinará a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos; y que durante las precampañas los partidos políticos disponen, en conjunto, de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión.
5. En el artículo 41, Base III, Apartado A, inciso c), se establece que durante las campañas electorales, al menos el 85% de los 48 minutos diarios que quedan a disposición del Instituto, deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos y los candidatos a acceder a los medios de comunicación social.
6. En el artículo 41, Base III, Apartado A, inciso e), establece que el tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá de la siguiente forma: el 70% será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el 30% restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto.
7. En el artículo 41, Base III, Apartado A, inciso g), establece que fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al INE le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, el cual se distribuirá entre los Partidos Políticos Nacionales en forma igualitaria un 50%; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas.
8. En el artículo 41, Base III, Apartado D, establece que el INE, mediante procedimientos expeditos, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión.
9. El artículo 116, Base IV, inciso b), determina que en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

10. Que el artículo 5, párrafo 2, establece que la interpretación de la Ley se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución.
11. Que el artículo 6, párrafo 2, señala que el Instituto, en el ámbito de sus atribuciones, dispondrá lo necesario para el cumplimiento de las normas establecidas en la ley en la materia.
12. Que los artículos 29; 30, párrafos 1 y 2; y 31, párrafo 1, establecen que el INE es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones, que se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad; autoridad en materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento, que tiene entre sus funciones la de contribuir al desarrollo de la vida democrática y preservar el fortalecimiento del régimen de Partidos Políticos y garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los Procesos Electorales Locales.
13. Que el artículo 44, párrafo 1, incisos gg) y jj) establece que el Consejo General tiene la atribución de aprobar y expedir los Reglamentos, Lineamientos y Acuerdos para ejercer las facultades respecto a los Procesos Electorales Federales y locales, consignadas en la Constitución, en la Ley Electoral y demás normatividad aplicable.
14. Que el artículo 51, párrafo 2, señala que la Secretaría Ejecutiva tiene adscrita una Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral competente para la tramitación de los procedimientos sancionadores.
15. Que el artículo 159, párrafos 1 y 2, establecen que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social; que los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y televisión a través del tiempo que la Constitución les otorga como prerrogativa a los partidos políticos.
16. Que el artículo 160, párrafo 1, establece que el INE es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, tanto a sus propios fines como a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas y derechos que la Constitución y la Ley Electoral, otorgan a los partidos políticos y a los candidatos independientes.
17. Que el artículo 160, párrafo 2, establece que el INE deberá garantizar a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión, y establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos; y atenderá las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables.
18. Que el artículo 162 establece que el INE ejercerá sus facultades en materia de radio y televisión a través del Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, el Comité de Radio y Televisión, la Comisión de Quejas y Denuncias; y los vocales y juntas ejecutivas en los órganos desconcentrados locales y distritales.
19. Que en el artículo 167, párrafo 2, incisos a) y b); y párrafo 3, se establecen las bases de la asignación de tiempos en radio y televisión, para coaliciones totales, parciales y flexibles; y que el Consejo General emitirá el reglamento relativo al acceso a radio y televisión por parte de las coaliciones y de los partidos que formen parte de las mismas.
20. Que en el artículo 442, párrafo 1, inciso a), se determina que los partidos políticos son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en la Ley Electoral.
21. Que en el artículo 459, párrafo 1, incisos a), b) y c), establecen que son órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador: el Consejo General, la Comisión de Quejas y Denuncias y la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva.

Ley General de Partidos Políticos

22. Que el artículo 23, párrafo 1, inciso d), establece como derecho de los partidos políticos, el acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución y demás leyes federales o locales aplicables.
23. Que el artículo 25, párrafo 1, inciso a), determina como una obligación a cargo de los partidos políticos, conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.
24. Que el artículo 26, párrafo 1, inciso a), determina como prerrogativas de los partidos políticos, tener acceso a radio y televisión en los términos de la Constitución y la Ley Electoral.

Jurisprudencia 25/2010

25. Que en términos de lo dispuesto por la Jurisprudencia 25/2010, de rubro PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS, el entonces Instituto Federal Electoral era la autoridad competente para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores, tanto en procesos federales como locales y fuera de ellos, en las siguientes hipótesis: 1. Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas, físicas o morales; 2. Infracción a las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión; 3. Difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones, a los partidos políticos o que calumnien a las personas, y 4. Difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público; (...) en estos casos, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias, se coordina con la autoridad local exclusivamente para conocer y resolver sobre la petición de medidas cautelares, en cuanto a la transmisión de propaganda en radio y televisión. Lo anterior, en el entendido de que, derivado de la reforma político-electoral de 2014, el INE es competente únicamente para sustanciar y tramitar los procedimientos especiales sancionadores, siendo que corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su resolución.

Materia de aplicación de los Lineamientos

26. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la resolución SUP-REP-575/2015, **estableció en principio, que los presidentes o dirigentes de los partidos políticos pueden aparecer en promocionales de éstos**, sin embargo, refirió que este Instituto debe adoptar medidas necesarias para prevenir, investigar y, en su caso, corregir las conductas que resulten contrarias a los principios y fines que rigen el modelo de comunicación política, particularmente, en lo relativo al presunto uso indebido de la pauta.

Esta sentencia dio lugar a la formulación de la tesis LXXXIX/2016, de rubro y contenido siguiente:

PROMOCIONALES DE DIRIGENTES DE PARTIDOS POLÍTICOS EN RADIO Y TELEVISIÓN. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERAR SU RAZONABILIDAD.- Conforme con los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en relación con los artículos 159, párrafos 1 y 2, 160, párrafos 1 y 2, 162, 165 al 174, 180 y 181, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 23 y 26, de la Ley General de Partidos Políticos, la prerrogativa que constitucional y legalmente se concede a los partidos políticos para el acceso a los tiempos en radio y televisión tiene finalidades específicas, entre las que no se encuentra la promoción o el posicionamiento personalizado, permanente o preponderante de sus dirigentes. Por ende, sobre la base de una racionalidad mínima, resulta idóneo analizar integralmente el volumen de impactos generados, la reiteración de su contenido y el cumplimiento estricto de los objetivos constitucionales diseñados para garantizar los principios rectores en la materia electoral, a fin de estar en condiciones de determinar la intencionalidad, proporcionalidad y racionalidad de los promocionales en situaciones que puedan implicar un fraude a la constitución o la ley o abusos del derecho de los partidos al uso de sus prerrogativas y, en su caso, ejercer las atribuciones para prevenir, corregir o reparar las posibles violaciones al marco constitucional previsto para resguardar los principios rectores en la materia electoral.

27. Que en términos de lo instruido por el Máximo Órgano Jurisdiccional Electoral Federal, al resolver el expediente SUP-REP-198/2016, este Instituto debe realizar un escrutinio escrupuloso para considerar la razonabilidad de los promocionales en situaciones que pudieran implicar un fraude a la Constitución o la ley o **abusos del derecho de los partidos políticos y sus dirigentes al uso de sus prerrogativas** y, en su caso, ejercer las atribuciones que estime necesarias a efecto de prevenir, corregir o reparar las posibles violaciones al marco constitucional previsto para resguardar los principios rectores en materia electoral.
28. Que en la resolución citada en el punto que antecede, aquel órgano jurisdiccional mandató que este Consejo General emitiera Lineamientos pertinentes que regulen los criterios a los que se deben ajustarse la Comisión de Quejas y Denuncias y demás órganos del mismo Instituto, en relación con el uso debido de las pautas de los partidos políticos en radio y televisión.
29. Que a efecto de contar con elementos objetivos que permitan conocer la situación sobre la aparición o participación de dirigentes o voceros partidistas en los promocionales de radio y televisión, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos realizó un análisis que se adjunta al presente Acuerdo, como ANEXO 1.

Del análisis señalado, se desprende que desde enero de 2015 hasta el 30 de abril de 2017, en ejercicio de su facultad de autodeterminación y auto organización partidista, 7 de los 9 Partidos Políticos Nacionales con registro vigente han incluido en su pauta, promocionales en donde aparece la imagen o se escucha la voz de algún dirigente o vocero; salvo el Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano.

Por tanto, la aparición de la imagen y/o voz de los dirigentes o voceros de los partidos políticos en sus promocionales de radio y televisión se ha constituido como una práctica reiterada, de ahí la necesidad de regularla.

Asimismo, se advierte que durante los periodos ordinarios se intensifica la aparición de dirigentes o voceros partidistas en los promocionales.

Mientras que, durante los procesos electorales, concretamente en las etapas de precampaña y campaña, disminuye la aparición de dirigentes o voceros partidistas en los promocionales; lo anterior, en razón de que en dichos periodos, la mayoría de los partidos políticos optan por pautar materiales en radio y televisión en donde no aparezcan los dirigentes y privilegian la difusión de las personas que participan como precandidatas en los procesos internos y las que han sido designadas como candidatas a algún cargo de elección popular. Lo mismo sucede durante la etapa de intercampaña, en la que disminuye la presencia de dirigentes o voceros en los promocionales de los partidos.

Por tanto, es claro que los propios partidos han privilegiado la aparición de la imagen y/o voz de sus dirigentes o voceros en los periodos ordinarios, para el efecto, esencialmente, de fijar sus posturas partidistas respecto a temas de interés de la sociedad; mientras que en los procesos electorales, la mayoría ha privilegiado la aparición de quienes participan como precandidatos y candidatos a los distintos cargos de elección popular. Esta lógica debe retomarse en los Lineamientos que emite esta autoridad.

30. Que de esta forma, la emisión de los presentes Lineamientos contribuirá a que el INE salvaguarde los principios que rigen la materia electoral, y con ello prevenir, corregir y/o reparar, **entre otras, situaciones que pudieran implicar un fraude a la Constitución o la ley o abusos del derecho de los partidos políticos y sus dirigentes al uso de sus prerrogativas.**
31. Que los Lineamientos que se emiten, además de encontrar justificación en las razones antes expuestas, tienen soporte en las sentencias y precedentes concretos emitidos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre el tema, como se advierte del documento adjunto al presente Acuerdo, como ANEXO 2, así como en las siguientes consideraciones.

PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL

De conformidad con lo establecido en el artículo 41, Base III, Apartado A, de la Constitución federal, el modelo de comunicación política tiene como objetivo principal resguardar el principio de equidad en las contiendas electorales, evitando que factores externos influyan en las campañas electorales, en las cuales debe imperar el debate e intercambio de propuestas entre los contendientes, conforme con las reglas establecidas para ello.

Ahora bien, los partidos políticos son libres de configurar y elaborar su propaganda político-electoral –incluida la de radio y televisión– de la forma que más convenga a sus intereses y estrategia política, siempre que se ajusten a los límites y restricciones que la normativa establece para cada etapa y siempre que no se trastoquen los principios constitucionales que deben regir en todo Proceso Electoral, particularmente el de la equidad en la contienda.

El principio de equidad rige las contiendas internas de los partidos políticos para seleccionar candidaturas, así como el Proceso Electoral para acceder a los cargos de elección popular.

La Sala Superior, al resolver el expediente SUP-REP-5/2016, determinó que el principio de equidad en la contienda intrapartidista tiene como objeto mediato la tutela del derecho de los precandidatos de contar con la misma oportunidad de obtener el voto de la militancia o, en su caso, del órgano decisor que para tal fin autorice la normativa interna de los institutos políticos, lo cierto es que su finalidad última está dirigida a que la decisión que tomen los electores se encuentre libre de influencias indebidas, como podría ser, entre muchos otros ejemplos, la exposición excesiva o desmesurada de uno de los contendientes en determinada elección en relación con el resto de las alternativas políticas que contienden en ella.

Esto implica, entre otras cuestiones, que las autoridades electorales –administrativas y jurisdiccionales– deben asegurar que todos los participantes en un Proceso Electoral intrapartidario estén situados en una línea de salida equiparable y, desde esa lógica, sean tratados durante el transcurso de la contienda electoral partidista de modo equilibrado, lo que, dicho de otro modo, se traduce en que debe procurarse –en la medida de lo posible– evitar que, so pretexto de la aparente observancia de las reglas previstas en la legislación aplicable, algún precandidato se coloque en una posición de predominio o ventaja indebida respecto de otros precandidatos en detrimento de la equidad que debe prevalecer.

Con base en lo anterior, si bien, el principio de auto-organización y autodeterminación de los partidos políticos es un derecho de rango constitucional, lo que implica que los partidos políticos son libres de configurar y elaborar su propaganda político-electoral –incluida la de radio y televisión– de la forma que más convenga a sus intereses y estrategia política, ello siempre que se ajusten a los límites y restricciones que la normativa establece para cada etapa y que no se trastoquen los principios constitucionales que deben regir en todo Proceso Electoral, particularmente el de la equidad en la contienda electoral.

Ahora bien, de conformidad con las reglas de la lógica, la máxima experiencia y tomando en consideración el contenido del “Informe del análisis sobre los promocionales en los que aparece la voz o imagen de los dirigentes de los Partidos Políticos Nacionales” elaborado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, este Consejo General del INE advierte lo siguiente.

- La aparición de la imagen y/o voz de los dirigentes o voceros de los partidos políticos en sus promocionales de radio y televisión se ha constituido como una práctica reiterada de todos los partidos políticos salvo Movimiento Ciudadano y el Partido del Trabajo, de ahí la necesidad de regular esta situación.
- Durante los periodos ordinarios se intensifica la aparición de dirigentes o voceros partidistas en los promocionales.
- Durante los procesos electorales, concretamente en las etapas de precampaña y campaña, disminuye la aparición de dirigentes o voceros partidistas en los promocionales; salvo contadas excepciones.
- En las etapas de precampaña y campaña, la mayoría de los partidos políticos optan por pautar materiales en radio y televisión en los que no aparecen los dirigentes y privilegian la difusión de las personas que participan como precandidatas en los procesos internos y las que han sido designadas como candidatas a algún cargo de elección popular.
- Durante la etapa de intercampaña, en la que disminuye la presencia de dirigentes o voceros en los promocionales de los partidos.

Por tanto, resulta patente para esta autoridad administrativa electoral que los propios partidos han privilegiado la aparición de la imagen y/o voz de sus dirigentes o voceros en los periodos ordinarios, para el efecto, esencialmente, de fijar sus posturas partidistas respecto a temas de interés de la sociedad; mientras que en los procesos electorales, concretamente en las etapas de precampaña y campaña, la mayoría ha privilegiado la aparición de quienes participan como precandidatos y candidatos a los distintos cargos de elección popular.

En ese estado de cosas, resulta oportuno que este Consejo General del INE adopte las medidas necesarias a efecto de salvaguardar el modelo de comunicación política previsto en el artículo 41 constitucional, así como para garantizar la equidad electoral como principio rector máximo que debe regir en todas y cada una de las contiendas electorales.

Debe tenerse presente que el probable uso indebido que los partidos políticos pueden darle a la prerrogativa constitucional de acceso a la radio y la televisión respecto de los tiempos otorgados por el INE desde el inicio del Proceso Electoral y hasta el inicio de la precampaña, puede tener incidencia en la equidad en la contienda, no sólo al interior del proceso interno de selección del partido político, sino también respecto del Proceso Electoral en general.

Así, el uso indebido de la pauta electoral se traduciría en una sobreexposición adelantada de uno de los aspirantes o precandidatos, tanto al interior del partido político como respecto de los demás contendientes.

Dicha sobreexposición pudiera generar una violación al principio de equidad de todo el Proceso Electoral en detrimento de los demás partidos políticos, lo que constituye un aspecto de interés general, ya que puede trascender al Proceso Electoral.

En ese sentido, la observancia del principio de equidad debe permear en todas sus fases, sobre todo si se toma en consideración que atendiendo a la propia naturaleza de la radio y la televisión, por su propia masividad, trascienden y penetran en la ciudadanía.

Por tanto, en atención al modelo de comunicación política previsto en la Constitución federal, los Lineamientos tienen por objetivo la vigencia del modelo de comunicación política, así como, la salvaguarda del principio de equidad en las contiendas electorales, previstos en el artículo 41 constitucional, cuya observancia es de orden público y de interés general.

La transgresión al principio de equidad en materia electoral, previsto en el artículo 41 constitucional, por cualquiera de los actores políticos de una contienda electiva, puede dar origen a la declaratoria de nulidad de la elección de que se trate, al versar, precisamente, de una violación a un principio rector de la materia electoral contenido en la Constitución federal.

Al respecto, se destaca que la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REC-503/2015, determinó confirma la nulidad de la elección de Diputados Federales en el Distrito Consejo Distrital del INE con sede en Jesús María, Aguascalientes, por la vulneración de los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, señalando al efecto, que la manera de proceder del Gobernador resultó violatoria del principio democrático y de principios rectores de la materia electoral, con lo cual adquirió el carácter de sustancial.

Al efecto, señaló que la Constitución federal tiene valor normativo propio, razón por la cual vincula a todos los sujetos normativos que estén comprendidos en su ámbito personal de validez (servidores públicos, autoridades, órganos del Estado y toda persona, individuo o grupo). No se trata de un ordenamiento que contenga disposiciones exclusivamente programáticas o declarativas sino que resultan obligatorias, en algunos casos de manera directa, imponiendo deberes de hacer o de no hacer, y, en otros, de manera indirecta. Así, pues, el carácter normativo de la Constitución significa que la misma tiene un carácter regulativo y, por ende, es una norma jurídica vinculante para todos los sujetos públicos y privados.

La Sala Superior determinó que el carácter determinante de una violación atiende a su naturaleza (si vulnera o no principios o valores constitucionalmente protegidos), a la magnitud, amplitud o intensidad que tuvo en el Proceso Electoral, al carácter de los sujetos implicados, al número de votos que se obtuvo en el Distrito y la diferencia de votos entre el primero y segundo lugar, aspectos estos últimos que toman en cuenta el elemento cuantitativo y los primeros el cualitativo.

Precisó que la causa de nulidad genérica de elección sanciona irregularidades que vulneran de manera determinante los principios fundamentales o esenciales que la Constitución y la ley federal prevén para las elecciones democráticas, tales como la libre expresión del voto e irregularidades electorales que ocurran en la etapa preparatoria de la elección, durante la Jornada Electoral o en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones.

Para lo anterior, se requiere que las violaciones sean sustanciales, es decir, desde un aspecto formal, que afecten normas y principios jurídicos relevantes en un régimen democrático, o bien para el Proceso Electoral o su resultado, y desde un perspectiva material, cuando impliquen afectación o puesta en peligro de principios o reglas básicas para el proceso democrático, o bien para el Proceso Electoral, como podría ser, por ejemplo, cuando: i) Las elecciones no son libres, auténticas y

periódicas; ii) El sufragio no fue universal, libre, secreto y directo; iii) Los partidos no cuentan de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y el financiamiento para éstos no se sujeta a las reglas jurídicas, como la relativas a límites a las erogaciones en las precampañas y las campañas; iv) Los recursos públicos no prevalecen sobre los privados; v) Los partidos políticos no usen bajo condiciones de equidad los medios de comunicación social, y no se respeten los Lineamientos legales y las prohibiciones constitucionales y legales; se vulneran las reglas para las precampañas y campañas electorales; vi) Se afectan seriamente los principios rectores de la función electoral y la autonomía del órgano responsable de prepararlo, y vii) No se apliquen con imparcialidad los recursos públicos que están bajo la responsabilidad de los servidores públicos, y la propaganda que sea difundida por los entes de gobierno de cualquier orden no tenga carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, o incluya aspectos prohibidos constitucional y legalmente.

En ese sentido, se reitera que la transgresión al principio de equidad en materia electoral, puede dar origen a la declaratoria de nulidad de la elección de que se trate, al tratarse precisamente de una violación a un principio rector de la materia electoral contenido en el artículo 41 de la Constitución federal.

Prohibición para que personas físicas o morales, a título propio o por cuenta de terceros, contraten propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

Mediante decreto publicado el diez de junio de dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación, en vigor a partir del día siguiente de su publicación, se reformó y adicionó el artículo 1 de la Constitución federal, que es del tenor siguiente:

Artículo 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Ahora bien, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Norma Fundamental y con los tratados internacionales en la materia, suscritos por el Estado Mexicano, favoreciendo en todo momento a las personas con la protección más amplia.

Dicho principio constitucional también fija un parámetro obligatorio de carácter interpretativo, ya que si bien no establece derechos humanos de manera directa, constituye una norma que obliga, entre otros, a los órganos jurisdiccionales a interpretar las disposiciones aplicables conforme al texto constitucional y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, concediendo siempre a todas las personas la protección más amplia o favorable a ellas, bajo el principio pro homine o pro persona.

Respecto a la disposición constitucional en comento, se precisa que todas las autoridades (sin excepción y en cualquier orden de gobierno), en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; y que, en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Así, cuando el precepto constitucional bajo análisis dispone que todas las autoridades deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, ello implica que se realice de manera universal, esto es, a todas las personas por igual, lo que implica que el ejercicio de un derecho humano necesariamente debe ser respetado y protegido, conjuntamente con los demás derechos vinculados; los cuales no podrán dividirse ni dispersarse, y cuya interpretación se debe realizar de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio de los mismos.

Al respecto, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, del Senado de la República (publicado en la Gaceta del ocho de marzo de dos mil once), que recayó a la Minuta enviada por la Cámara de Diputados, sobre el proyecto de decreto que modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señaló textualmente:

“Asimismo, se modificó para establecer el principio pro homine o principio pro persona, es decir, que el derecho debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca a las personas. Dicha modificación se realizó con el ánimo de reflejar lo establecido en el párrafo primero ya señalado, ya que al adicionar la protección que beneficie de manera amplia a las personas, representa el fortalecimiento de las prerrogativas que las dignifiquen.

Este principio representa una máxima protección para las personas, ya que se deberá aplicar la norma contenida en el orden jurídico nacional o en el tratado internacional que más proteja los derechos de las mismas. Con esto se refuerzan las garantías y los mecanismos de protección.”

De ahí que esta autoridad electoral federal, tiene la obligación constitucional de proteger y garantizar los derechos humanos de carácter político-electoral.

La restricción constitucional establecida en el artículo 41, Base III, Apartado A, penúltimo párrafo, de la Constitución federal, la cual se retoma en lo esencial en los artículos 159, párrafo 5, de la LGIPE y 7, párrafos 4 y 5, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral del INE, constituye una restricción establecida directamente por el propio Poder Constituyente Permanente.

Por ende, una restricción debida, en términos de lo dispuesto en el artículo 1º constitucional, conforme con el cual los derechos humanos reconocidos en la propia Ley Fundamental y en los tratados internacionales no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma Constitución establece, por lo que, ante tal reserva, la restricción atinente prevalece sobre normas de mayor protección que, en materia de derechos humanos, establezcan los instrumentos internacionales.

Los preceptos de referencia establecen lo siguiente.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

(...)

III. Los Partidos Políticos Nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los Partidos Políticos Nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la Jornada Electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;

f) A cada Partido Político Nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los Partidos Políticos Nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada Partido Político Nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de las entidades federativas conforme a la legislación aplicable.

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

a) Para los casos de los Procesos Electorales Locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales o para los candidatos independientes, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

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. 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.

Apartado D. El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

(...)

De la porción normativa transcrita cabe resaltar, en lo atinente al caso, lo siguiente:

1. Los Partidos Políticos Nacionales tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.
2. El INE tiene el carácter de autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los Partidos Políticos Nacionales de acuerdo con las bases establecidas en la propia Constitución federal y a lo que establezcan las leyes.
3. Los partidos políticos, los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular no pueden, en momento alguno, contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.
4. Las personas físicas o morales no pueden, sea a título propio o por cuenta de terceros, contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.
5. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de ese tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Dichas prohibiciones constitucionales han sido reproducidas, en esencia, por el legislador ordinario federal en el artículo 159, párrafo 5, de la LGIPE, así como, por esta autoridad administrativa electoral, como se puede advertir de la siguiente transcripción:

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Artículo 159

[...]

5. Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero. Las infracciones a lo establecido en este párrafo serán sancionadas en los términos dispuestos en esta Ley.

REGLAMENTO DE RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Artículo 7

De las bases de acceso a la radio y la televisión en materia política y electoral.

[...]

4. Los partidos políticos, precandidatos/as, candidatos/as y aspirantes a cargos de elección popular, bien sean propuestos/as por partidos o de carácter independiente, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los/las dirigentes y afiliados/as a un partido político, o cualquier ciudadano/a, para promoción personal con fines electorales.

5. Ninguna persona física o moral distinta al Instituto, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar, adquirir u ordenar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales o de las consultas populares de los/las ciudadanos/as, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos/as a cargos de elección popular u opciones en las consultas populares. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

[...]

La comparación de los textos de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables permite advertir que el artículo 159, párrafo 5, de la LGIPE, así como, el diverso artículo 7, párrafos 4 y 5, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral del INE, son una reiteración de la norma establecida en el artículo 41, párrafo segundo, fracción III, Apartado A, inciso g), párrafo penúltimo, de la Constitución federal, razón por la cual tienen validez constitucional, siendo que el precepto constitucional en comento es de naturaleza restrictiva, por tratarse de una regla prohibitiva.

En el caso, la restricción constitucional consiste en que personas físicas o morales, sea a título propio o por cuenta de terceros, contraten propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, constituye una determinación que el Poder reformador de la Constitución federal estimó lo suficientemente grave para prohibirla terminantemente en la propia Constitución.

Al respecto, resulta relevante la exposición de motivos relativa a la reforma constitucional de dos mil siete en materia electoral, en la que se estableció que uno de los objetivos torales de dicha reforma es “impedir que actores ajenos al Proceso Electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación”.

En la especie cobra aplicación el párrafo primero del artículo 1 constitucional que, precisa en su parte final, que las únicas restricciones al ejercicio de los derechos humanos reconocidos tanto en la Norma Fundamental como en los tratados internacionales, serán las previstas en la propia Constitución federal, por lo que si en ésta se prevé una restricción a un derecho humano, como es el caso de la limitación bajo estudio, la misma deberá prevalecer sobre cualquier instrumento convencional.

Ello, no obstante lo previsto en el párrafo segundo, del mencionado artículo 1° constitucional, ya que dicho párrafo establece reglas de interpretación de las normas relativas a derechos humanos, recogiendo el principio pro persona, lo que permite fijar el alcance de dicha normativa, buscando la mayor protección de los derechos humanos, pero en manera alguna permite desconocer o inaplicar las restricciones a los derechos humanos establecidas expresamente en la Constitución federal.

En términos del referido párrafo, se amplía el ámbito de reconocimiento de derechos humanos también a los tratados internacionales, pero también hay una salvedad específica, el Constituyente Permanente se reserva la potestad de establecer restricciones a esos derechos reconocidos en tratados internacionales.

Así, la restricción relativa a que los partidos políticos, precandidatos, candidatos a cargos de elección popular, personas físicas o morales no pueden, en momento alguno, contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, es conforme a derecho y razonable porque: el poder revisor de la Constitución estimó que garantiza el principio de equidad en la contienda electoral, ya que con ello los partidos políticos tienen derecho a los tiempos en radio y televisión en forma equitativa; así como también impide, que otros actores políticos la trastoquen.

En efecto, la limitación de referencia es conforme a derecho, básicamente, porque tiene como propósito fundamental proteger y salvaguardar el principio de equidad en los comicios federales, en congruencia con las condiciones generales de igualdad o equidad en la contienda electoral que se encuentran previstas en la Constitución federal.

Al respecto, se destaca que el Poder Constituyente Permanente ha establecido, en forma expresa e inequívoca, previsiones constitucionales tendentes a crear condiciones generales de igualdad o equidad en la contienda electoral.

Así, por ejemplo, el artículo 41, párrafo segundo, Base II, constitucional establece que: “La ley garantizará que los Partidos Políticos Nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado”.

Por su parte, el artículo 134, párrafo séptimo, constitucional alude a la “equidad en la competencia entre los partidos políticos”.

Ahora bien, a título ilustrativo, cabe señalar que el artículo 25, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de una serie de derechos y oportunidades, entre los que se encuentra el de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Por su parte, el artículo 23, párrafo 1, inciso c), de la Convención Interamericana de Derechos Humanos establece que todos los ciudadanos deben gozar, entre otros derechos y oportunidades, de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Las conductas prohibidas por los preceptos constitucional y legales antes expuestos son:

- I. Contratar tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, por sí o por terceras personas; y,
- II. Adquirir tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión por sí o por terceras personas.

Sobre ambas acciones no permitidas: contratar o adquirir, la disposición constitucional utiliza la conjunción “o”, de manera que debe considerarse que se trata de dos conductas diferentes.

Para dilucidar el significado de las acciones de “contratar” y “adquirir” debe tenerse en cuenta que en la redacción de las disposiciones constitucionales se emplea lenguaje común y también lenguaje técnico jurídico.

La expresión “contratar” corresponde al lenguaje técnico jurídico, proveniente del derecho civil, el cual consiste en el acuerdo de voluntades de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones. La propia Real Academia de la Lengua Española, define tal expresión como pactar, convenir, comerciar, hacer contratos o contratar de un trabajo. Ajustar a alguien para algún servicio.

En cambio, el vocablo “adquirir”, tiene una connotación jurídica (por ejemplo, los modos de adquirir la propiedad, la posesión o una herencia previstos en el Código Civil), y el diccionario del español jurídico de la Real Academia Española, le otorga a dicha palabra los siguientes significados: 1. Ganar, conseguir con el propio trabajo o industria; 2. Comprar u obtener por un precio; 3. Coger, lograr o conseguir; y, 4. Hacer propio un derecho o cosa que a nadie pertenece o que se transmite a título lucrativo u oneroso, o por prescripción.

Asimismo, en el lenguaje común, la palabra adquirir tiene el significado de: “Llegar a tener cosas, buenas o malas; como un hábito, fama, honores, influencia sobre alguien, vicios, enfermedades” (Diccionario del uso del español, de María Moliner). En el mismo sentido, el Diccionario de la Real Academia Española establece que por el verbo “adquirir” se entiende: “...3. Coger, lograr o conseguir”.

Ahora bien, si se tiene en cuenta que el bien jurídico tutelado por el legislador sobre la prohibición constitucional analizada es la equidad en la difusión de tiempos de radio y televisión y por tanto su finalidad es garantizar la facultad conferida al INE de fungir como la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado destinado para sus propios fines.

Por su parte, el ejercicio de la prerrogativa de los partidos políticos de acceder en condiciones de equidad a los medios de comunicación electrónicos de radio y televisión, es patente que la connotación de la acción “adquirir” utilizada por la disposición constitucional es la del lenguaje común, pues de esa manera se impide de manera efectiva el acceso de los partidos políticos, a la radio y la televisión, en tiempos distintos a los asignados por la propia autoridad electoral.

Al respecto, el Diccionario de la Real Academia Española, señala que la palabra “modalidad” es: “el modo de ser o de manifestarse algo”, en tanto que el pronombre indefinido “cualquier” se refiere a un objeto indeterminado: “alguno, sea el que fuere”.

Por tanto, se concluye que la interpretación jurídica de la norma en cuestión conduce a que el objeto de la prohibición de contratar o adquirir tiempos de radio y televisión distintos a los administrados por el INE, consiste en todo modo o manifestación de tiempos en radio y televisión.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia emitida por la Sala Superior número 23/2009, aprobada en sesión pública del 30 de septiembre de 2009, visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 42 y 43, de rubro y texto siguiente:

RADIO Y TELEVISIÓN. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ES EL ÚNICO FACULTADO PARA ORDENAR LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL.—De la interpretación de los artículos 41, Base III, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 228, párrafo 3; 345, párrafo 1, inciso b), y 350, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que el Instituto Federal Electoral es la única autoridad encargada de la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines, al de las demás autoridades electorales y al ejercicio del derecho de los partidos políticos. Por tanto, los concesionarios y permisionarios de radio y televisión deben abstenerse de contratar con terceros y difundir propaganda de contenido político o electoral que favorezca a un candidato o partido político, mediante la divulgación de su propuesta, ideología o emblema. En ese contexto, la infracción a dicho mandato se tendrá por actualizada cuando se realice la difusión de la citada propaganda, con independencia de si el concesionario o permisionario recibió o no pago por ello.

Ahora bien, la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-47/2017, determinó que la interpretación sistemática y funcional del artículo 41, Base III, apartado A, de la Constitución federal, en armonía con el derecho humano de libertad de expresión e información, lleva a determinar que el objeto de la prohibición constitucional no comprende los tiempos de radio y televisión que se empleen por los medios de comunicación para la difusión de las distintas manifestaciones periodísticas, auténticas o genuinas.

En efecto, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1, 6, 7 y 41, Base III, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución federal; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se concluye que la prohibición constitucional de adquirir o contratar tiempos en radio y televisión, en cualquier modalidad, no comprende el utilizado por los medios de comunicación en la auténtica labor de información puesto que ésta implica el derecho de ser informado, siempre que no se trate de una simulación o un fraude a la ley con miras a beneficiar a un partido político o una candidatura.

En principio, se reconoce amplia libertad para definir el formato y el diseño de los programas o transmisiones en radio o televisión. Es decir, en principio, no existen disposiciones legales que, con carácter imperativo, regulen los términos y condiciones a que deben sujetarse las entrevistas en materia política-electoral, diferentes a las que regulan el ejercicio del periodismo, salvo en aquellas situaciones que, como ya se precisó, redunden en una simulación que implique un fraude a la constitución y a la ley respecto a la prohibición de adquirir tiempos en radio y televisión, pues en tales casos se estará ante el supuesto de un beneficio indebido a un partido o una candidatura que, atendiendo al contexto de su transmisión, incluso puede trascender al ámbito de las contiendas electorales.

Dicha Sala resolvió que cuando se alega que un acto de comunicación en radio y televisión puede constituir propaganda electoral o política ajena a los tiempos de radio y televisión administrados por el INE, es necesario analizar las circunstancias de cada caso (entre otros elementos, el contenido, el contexto temporal y las modalidades de difusión) y determinar las consecuencias jurídicas que correspondan.

En efecto, para demostrar una modalidad de adquisición de tiempos en radio o en televisión, basta que la autoridad electoral acredite:

- a) La difusión de propaganda política o electoral, en tiempos de radio o televisión por parte de una persona física o moral distinta al INE, inclusive, si el concesionario difunde este tipo de propaganda de manera unilateral, y
- b) Que tal evento se lleve a cabo con la finalidad o el efecto de que un partido político, candidatura o precandidatura acceda a la radio o la televisión fuera de los tiempos que la ley destina a tal efecto.

La Sala Superior consideró que la adquisición indebida de tiempos de radio y televisión no se requiere de la acreditación del vínculo entre el partido político con quien contrató o adquirió la propaganda, sino que basta que se demuestre que una persona distinta al INE adquiera dichos tiempos o difunda tal contenido, pues con ello se vulnera por sí mismo el propósito de la norma respecto de la única autoridad competente para administrar el acceso a dicha prerrogativa y la prohibición constitucional y legal cuya finalidad es buscar la equidad en toda contienda electoral.

Así, la mera difusión de propaganda política o electoral puede considerarse como una conducta transgresora de la prohibición constitucional de adquirir tiempos de radio y televisión diversos a los administrados por el INE, con independencia de que haya sido o no contratada como resultado de un acuerdo de voluntades.

Por ende, para configurar la infracción constitucional cometida por una empresa de radio o televisión, no es imprescindible la identificación del sujeto que contrató u ordenó la difusión de la propaganda electoral, puesto que lo fundamental estriba en acreditar que la difusión: a) efectivamente ocurrió, y b) que el INE no la ordenó.

Ahora bien, la Sala Superior al resolver el expediente SUP-RAP-234/2009 determinó que respecto a la adquisición indebida de tiempos de radio y televisión, los partidos políticos o candidaturas pueden configurarla de manera pasiva, es decir, sin que medie un contrato o un acuerdo previo, esto es, que no necesariamente deben realizar un acto de vinculación -conducta de acción- para actualizar el ilícito, sino que la adquisición puede producirse de forma indirecta cuando el sujeto que recibe el beneficio no realiza un acto de deslinde que le resulte exigible.

También puede darse la citada modalidad de adquisición cuando un tercero beneficia a un partido político, militante o candidatura con la difusión de propaganda política o electoral, pero del contexto de tal difusión, permite presumirse la existencia tácita de un acuerdo de voluntades precisamente con la finalidad de contratar tiempos de radio o televisión a nombre de un determinado partido o candidato, sea porque no se haya deslindado o desvinculado o, de hacerlo, el mismo resulte insuficiente para desvirtuar la presunción de su participación en el ilícito.

Lo anterior, puesto que es factible generar inferencias o presunciones a partir de la conducta del partido político, militante o candidatura aludida en la propaganda de la que pueda desprenderse su posible participación en la violación a dicha prohibición.

En consecuencia, la adquisición de tiempos de radio y televisión distintos a los administrados por el INE se puede actualizar de manera ilustrativa en cualquiera de los siguientes supuestos:

- 1) Exista un acuerdo expreso de dos partes para realizar tal adquisición –sujeto que contrata y sujeto que difunde–;
- 2) Se dé la difusión de propaganda política o electoral con base en un acuerdo previo entre quien pretende adquirir los tiempos de radio y televisión y la difusora, aun y cuando no exista un contrato material que así lo refiera;
- 3) Exista la difusión de propaganda política o electoral sin mediar acuerdo previo entre la difusora y el partido político, militante o candidatura cuando se le beneficie de forma ilegítima con tal difusión; y,
- 4) Aunque no exista el acuerdo previo entre la difusora y un partido político, militante o candidatura, se materialice la difusión de manera improvisada de alguno de estos sujetos pudiendo ser responsable la difusora y el sujeto político; o uno u otro dependiendo la forma de configuración del ilícito.

Por ello, el INE, al momento de analizar una presunta adquisición de tiempos de radio y televisión ajenos a los administrados por el INE, debe de valorar el contexto de la controversia a fin de dilucidar quiénes son los responsables de la conducta ilícita por el hecho de haber realizado un acuerdo de voluntades y la forma de participación, por no haberse deslindado del resultado de la conducta o en todo caso, si existió la imposibilidad de hacer dicho deslinde o no le era exigible que lo hiciera dadas las circunstancias del caso.

La autoridad debe realizar tal valoración tomando en cuenta que para que exista la posibilidad fáctica de difundir propaganda política o electoral en tiempos de radio y televisión ajenos a los administrados por el INE, es indispensable la colaboración o participación de algún medio de comunicación que sea el conducto a través del cual se realice dicha difusión, por lo que tales sujetos jurídicos constituyen la vía idónea para materializar la violación a la prohibición constitucional analizada.

Por ello se deben analizar de manera pormenorizada y minuciosa las particularidades de cada caso, para estar en condiciones materiales y jurídicas de determinar si también se acredita la responsabilidad o corresponsabilidad de los medios de comunicación –concesionarias de radio y televisión–.

En suma, la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-47/2017, determinó que la responsable analizara en su totalidad el contexto de las cápsulas denunciadas y al menos, en plenitud de jurisdicción, los siguientes elementos:

1. contenido;
2. modalidades de difusión;
3. número de Impactos;
4. elementos temporal y personal de la difusión; y
5. cualquier otro elemento que considere necesario en donde incluso, si así lo considera, realice cualquier requerimiento o diligencia que resulte pertinente.

Lo anterior, para determinar si la elaboración y difusión de las cápsulas denunciadas sólo es una práctica comercial de la radiodifusora protegida por la libertad de expresión o en su defecto, éstas constituyeron una violación a la prohibición de adquirir espacios en tiempo de radio distintos a los administrados por el INE, y en ese sentido, de considerar acreditada la infracción, determine los sujetos responsables de dicha infracción, de acuerdo al grado de responsabilidad, autoría, coautoría (incluso por omisión) o participación según sea el caso.

Ahora bien, de conformidad con lo expuesto y, teniendo presente las condiciones generales de igualdad o equidad en la contienda electoral previstas tanto en la Constitución federal como en los referidos tratados internacionales y dado el sistema de partidos previsto constitucionalmente, debe señalarse lo siguiente.

- a. Los partidos políticos tienen un estatus de entidades de interés público;
- b. Están llamados a desempeñar un papel central para hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público;
- c. Las prerrogativas para el acceso en radio y televisión están conferidas, a los partidos políticos y a través de ellos a sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular;
- d. Lo cual, tiene como finalidad el proteger y salvaguardar el principio de equidad o igualdad en las contiendas electorales;
- e. Resulta razonable la limitación a las personas físicas y morales para contratar espacios en radio y televisión con fines electorales;
- f. Dicha contratación no puede estar dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular;
- g. La prohibición constitucional de adquirir o contratar tiempos en radio y televisión, en cualquier modalidad, no comprende el utilizado por los medios de comunicación en la auténtica labor de información, ya que ésta implica el derecho de ser informado, y
- h. Siempre que no se trate de una simulación o un fraude a la ley con miras a beneficiar a un partido político o una candidatura.

ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA

En este tema, el artículo 3, párrafo 1, incisos a) y b), de la LGIPE, señalan lo siguiente:

Artículo 3.

1. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

a) Actos Anticipados de Campaña: Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos 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;

b) Actos Anticipados de Precampaña: Las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del Proceso Electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura;

[...]

En relación a los actos anticipados de campaña, la Sala Superior ha sostenido que para su configuración, se requiere de tres elementos:

1. Personal. Son realizados por los militantes, aspirantes, o precandidatos de los partidos políticos.
2. Subjetivo. Los actos tienen como propósito fundamental presentar su Plataforma Electoral o promover al candidato para obtener la postulación a un cargo de elección popular.
3. Temporal. Los actos anticipados de campaña pueden suscitarse en el lapso comprendido entre la selección o designación interna de los candidatos y el registro constitucional de su candidatura ante la autoridad electoral administrativa, durante el desarrollo del propio procedimiento y antes del inicio de éste, cuando dichas conductas sean ejecutadas por cualquier militante, aspirante o precandidato.

Al respecto, la Sala Superior al resolver el expediente SUP-RAP-21/2013 y acumulado, consideró que el aspecto esencial para determinar si procede o no verificar el origen, monto y destino de los recursos empleados en supuestos actos anticipados de precampaña o campaña, no es el elemento temporal en que hayan acontecido, sino que lo es, la naturaleza del acto probado, esto es, el resultado del estudio pormenorizado de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que acontecieron los hechos y la conclusión derivada de la ponderación objetiva sobre los efectos generados con los actos acusados como anticipados de campaña o precampaña.

De esta forma, es pertinente tener presente que el aspecto que distingue a los actos de precampaña de los de campaña, es que los primeros solamente se relacionan con actividades llevadas a cabo a fin de lograr un impacto en las personas que emitirán su sufragio en la contienda intrapartidista, pues el propósito de la precampaña es obtener el triunfo y ser postulado como candidato del partido al cargo de que se trate.

Por su parte, los actos de campaña buscan conseguir el voto de la ciudadanía en la jornada constitucional, a efecto de ser electos al cargo sobre el cual se detenta la candidatura.

Se destaca al efecto, que con el desarrollo de una campaña de posicionamiento anticipado de una candidatura mediante los actos públicos y elementos propagandísticos, se produce una violación sustancial al principio de equidad en la contienda.

Ahora bien, al respecto se destaca lo resuelto en el expediente SM-JRC-71/2016 y acumulado, determinación que fue confirmada por la Sala Superior al resolver el SUP-REC-258/2016, en la que se señaló que la prohibición de realizar actos de campaña de forma anticipada, tiene como propósito básico el respeto a la equidad en la contienda electoral.

La observancia al principio de equidad electoral, se encuentra relacionada con garantizar una competencia justa. Lo que supone que las condiciones materiales y reglas de juego no favorezcan a ninguno de los participantes ni hagan inequitativa la competencia electoral.

El principio de equidad se vincula a condiciones, reglas o principios que se establecen para que ningún contendiente tenga ventaja sobre otros; procura generar, en la medida de lo posible, que cualquier partido político o candidato pueda acceder al poder en similares condiciones. Se trata de un equilibrio de circunstancias democráticas, limitando cualquier acción que pueda significar una ventaja indebida de posicionamiento de uno de los contendientes, en un Proceso Electoral a fin de que compitan en condiciones similares.

En ese tenor, para que la contienda pueda considerarse equitativa, resulta necesario que las personas aspirantes a ser electas a un cargo de elección popular expongan sus ideas dentro del plazo otorgado por la Ley para tales efectos, para que la ciudadanía, con base en información completa, esté en aptitud de decidir de forma ponderada cual es la opción política que más se ajusta a sus convicciones, intereses y planes de vida.

En ese sentido, sólo se podrá calificar como válida una elección en la medida en que se garantice la autenticidad en la competitividad de las distintas fuerzas políticas y candidatos, ya sea de partido o independientes con plena observancia a las reglas expresamente previstas en el marco normativo constitucional y legal.

Al respecto, se debe tener en cuenta que la propaganda electoral es un tipo de comunicación persuasiva, que busca promover o desalentar actitudes a favor o en contra de un partido político o coalición, una candidatura o una causa con el propósito de ejercer influencia sobre los pensamientos, emociones o actos de un grupo de personas simpatizantes con otro contendiente, para que actúen de determinada manera, adopten sus ideologías o valores, cambien, mantengan o refuercen sus opiniones sobre temas específicos, para lo cual se utilizan mensajes emotivos más que objetivos.

Al respecto, resulta orientadora la Jurisprudencia 2/2016, aprobada en sesión pública celebrada el 30 de marzo de 2016 y la declaró formalmente obligatoria, visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 11 y 12, de rubro y texto:

ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. LOS CONSTITUYE LA PROPAGANDA DIFUNDIR DURANTE PRECAMPAÑA CUANDO NO ESTÁ DIRIGIDA A LOS MILITANTES (LEGISLACIÓN DE COLIMA).—De la interpretación de los artículos 143, 174 y 175, del Código Electoral del Estado de Colima, se colige que la propaganda de campaña va dirigida a la ciudadanía en general y se caracteriza por llamar explícita o implícitamente al voto, así como por alentar o desalentar el apoyo a determinada candidatura; mientras que el objetivo de la propaganda de precampaña es que el postulante consiga el apoyo hacia el interior del partido político, para de esta manera convertirse en su candidato, por lo que no debe hacer llamamientos al voto y su discurso estar dirigido justamente a los militantes o simpatizantes del instituto político en cuyo proceso de selección interno participa. En ese sentido, cuando el contenido de la propaganda de precampaña exceda el ámbito del proceso interno del partido político del que se trate, será susceptible de configurar actos anticipados de campaña.

Ahora bien, cuando una persona que aspira a un cargo de elección popular difunde propaganda electoral fuera de los plazos legales, adquiere una ventaja sobre los demás contendientes, ya que consigue una exposición ante el electorado más amplia, lo que vulnera la equidad que debe imperar en el Proceso Electoral.

Lo anterior, porque dicha persona tiene la posibilidad de dar a conocer su nombre, logotipo y propuestas, en un ámbito temporal donde al actuar de forma exclusiva, se encuentra en condiciones de captar en mayor medida la atención del electorado y, por tanto, de incidir en su decisión.

La dimensión de esta violación se incrementará en la medida en que se acredite su reiteración, su continuidad o sistematicidad, aun cuando se trate de conductas de distinta índole siempre que pueda establecerse la intención de infringir la normativa con una misma finalidad: consolidar el posicionamiento de una opción política ante el electorado.

Al respecto, resulta oportuno citar la tesis número XXV/2012, aprobada en sesión pública celebrada el 26 de septiembre de 2012, visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 33 y 34, de rubro y texto:

ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.—De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, párrafo segundo, bases IV y V, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 109, 211, 212, párrafo 1, 217, 228, 342, párrafo 1, inciso e), 344, párrafo 1, inciso a), 354, párrafo 1, inciso a), 367, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 7, párrafo 1, inciso c) del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, se advierte que la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña y campaña busca proteger el principio de equidad en la contienda, para evitar que una opción política obtenga ventaja en relación con otra. Por ello, tomando en consideración que esos actos pueden realizarse antes de las etapas de precampaña o campaña, incluso antes del inicio del Proceso Electoral, debe estimarse que su denuncia puede presentarse ante el Instituto Federal Electoral, en cualquier tiempo.

Ahora bien, en caso de no prevalecer este principio de equidad con la relevancia que la propia Constitución federal y la LGIPE, le confiere, se incentivaría la realización de una multiplicidad de actos encaminados a evadir las restricciones establecidas en la norma electoral, lo cual, de manera flagrante haría insostenible el principio de elecciones democráticas, auténticas y libres.

Así, la comisión reiterada de actos anticipados de campaña, puede tener la calidad de violación grave al principio constitucional de equidad en materia electoral y, en esa medida, es susceptible de viciar el resultado de los comicios.

Ante circunstancias no existen condiciones para que el electorado pueda realizar una ponderación efectiva sobre otras ofertas políticas, ya que éstas no formarán parte de una misma realidad fáctica, lo que a su vez obstaculiza un debate nutrido, pues la atención de los electores se encontrará centrada en aquellas que realice de forma exclusiva la persona aspirante a obtener un cargo de elección popular o su partido político, cuestión que vicia la libertad del sufragio pues su obtención se habrá dado a partir de actuaciones irregulares.

Así, las conductas relacionadas con una rueda de prensa, en la que se designa a la candidata de MORENA como “promotora de la soberanía nacional”, publicidad móvil y pinta en bardas pueden clasificarse como irregularidades determinantes para el resultado de la elección desde un punto de vista cualitativo, en la medida que su configuración afecta en un grado predominante el principio constitucional de equidad en la contienda, en contravención a las reglas rectoras de la comunicación social de partidos políticos y candidaturas durante el desarrollo de un Proceso Electoral, como lo exige la normatividad.

En ese sentido la determinancia de una violación sustancial plenamente acreditada, al principio constitucional de equidad de la contienda, examinada a partir del elemento cualitativo, puede conducir que los actos de anticipación en la medida en que fueron desplegados y por el tiempo de exposición, genera una irrefutable ventaja en la contienda electoral.

Con base en todo lo anterior, este Consejo General concluye lo siguiente.

- i. Los actos anticipados de precampaña y campaña participan de 3 elementos: personal, temporal y subjetivo;
- ii. Los actos de precampaña se relacionan con actividades llevadas a cabo a fin de lograr un impacto en las personas que emitirán su sufragio en la contienda intrapartidista;
- iii. Su propósito es obtener el triunfo y ser postulado como candidato del partido al cargo de que se trate;
- iv. Los actos de campaña buscan conseguir el voto de la ciudadanía en la jornada constitucional, a efecto de ser electos al cargo sobre el cual se detenta la candidatura;
- v. La prohibición de realizar actos de campaña de forma anticipada, tiene como propósito el respeto a la equidad en la contienda electoral;
- vi. La observancia al principio de equidad electoral, se relaciona con garantizar una competencia justa;
- vii. El principio de equidad se vincula a condiciones, reglas o principios que se establecen para que ningún contendiente tenga ventaja sobre otros;
- viii. Se procura generar, que cualquier partido político o candidato pueda acceder al poder en similares condiciones;
- ix. Se trata de un equilibrio de circunstancias democráticas, limitando cualquier acción que pueda significar una ventaja indebida de posicionamiento de uno de los contendientes;
- x. La contienda es equitativa en la medida que las personas aspirantes a ser electas a un cargo de elección popular expongan sus ideas dentro del plazo otorgado por la Ley para tales efectos;
- xi. Una elección será válida en la medida en que se garantice la autenticidad en la competitividad de las distintas fuerzas políticas y candidatos, ya sea de partido o independientes con plena observancia a las reglas expresamente previstas en el marco normativo constitucional y legal;
- xii. La propaganda electoral es un tipo de comunicación persuasiva, que busca promover o desalentar actitudes a favor o en contra de un partido político o coalición, una candidatura;
- xiii. Cuando un aspirante a un cargo de elección popular difunde propaganda electoral fuera de los plazos legales, adquiere una ventaja sobre los demás contendientes, ya que consigue una exposición ante el electorado más amplia, lo que vulnera la equidad electoral;
- xiv. Dicho aspirante tiene la posibilidad de dar a conocer su nombre, logotipo y propuestas, en un ámbito temporal donde al actuar de forma exclusiva, se encuentra en condiciones de captar en mayor medida la atención del electorado y, por tanto, de incidir en su decisión;

- xv. La comisión reiterada de actos anticipados de campaña, puede tener la calidad de violación grave al principio constitucional de equidad en materia electoral, y
- xvi. La determinancia de una violación sustancial plenamente acreditada, al principio constitucional de equidad, examinada a partir del elemento cualitativo, puede conducir que los actos de anticipación en la medida en que fueron desplegados y por el tiempo de exposición, genera una irrefutable ventaja en la contienda electoral.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

En materia electoral, el principio de legalidad está contenido en el artículo 41, fracción VI, constitucional e implica que las leyes en la materia, en los ámbitos sustantivo y procesal, deben ser cabalmente cumplidas por los órganos y autoridades competentes, debiendo fundar y motivar sus resoluciones, de ahí que corresponda a un órgano jurisdiccional en esa especialidad ser garante del debido respeto a tal prerrogativa fundamental y determinar en caso de impugnación si tales actos y resoluciones se ajustan a tal principio.

El principio de legalidad, de observancia estricta en materia electoral, tiene como uno de los principales destinatarios del estado constitucional de Derecho, al propio Estado, sus órganos, representantes y gobernantes, obligándoles a sujetar su actuación, en todo momento, al principio de juridicidad.

La Sala Superior ha sostenido que el principio de legalidad se enmarca, entre otras disposiciones, por lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución federal, porque si bien, cualquier acto de autoridad debe cumplir con las exigencias constitucionales de fundamentación y motivación, la forma de satisfacerlas debe ser acorde a la naturaleza particular del acto.

En ese sentido, el principio de legalidad en materia electoral significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

Esto, precisamente en atención al principio de legalidad que debe dominar la actuación de las autoridades en materia electoral, máxime que la fundamentación de la determinación tiene su origen en el aludido principio, destacándose que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.

Así, conforme con el principio de legalidad electoral, todos los actos y resoluciones electorales deben sujetarse invariablemente a lo previsto en la constitución y a las disposiciones legales aplicables.

Lo anterior, conforme a lo previsto también en la Jurisprudencia 21/2001, aprobada en sesión pública celebrada el 16 de noviembre de 2001, visible en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 24 y 25, de rubro y texto:

PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL. De conformidad con las reformas a los artículos 41, fracción IV; 99, párrafo cuarto; 105, fracción II y 116, fracción IV, incisos b) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en términos de los artículos 186 y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se estableció un sistema integral de justicia en materia electoral cuya trascendencia radica en que por primera vez en el orden jurídico mexicano se prevén los mecanismos para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución Federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 225, párrafos 1 y 3, de la LGIPE, el Proceso Electoral ordinario se inicia en septiembre del año previo al de la elección y concluye con el Dictamen y declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En todo caso, la conclusión será una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno; la etapa de preparación de la elección se inicia con la primera sesión que el Consejo General celebre durante la primera semana de septiembre del año previo en que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la Jornada Electoral.

En relación a las precampañas, en términos de lo dispuesto en el artículo 226, párrafo 2, inciso a), de la referida LGIPE, durante los Procesos Electorales Federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección; las cuáles, no podrán durar más de sesenta días.

Por su parte, en lo relativo al periodo de intercampañas, debe entenderse como tal, de conformidad con el artículo 5, párrafo 1, inciso g), del Reglamento de Radio y Televisión del INE, el periodo que transcurre del día siguiente al que terminan las precampañas relativas a un cargo de elección popular, al día anterior al inicio de las campañas correspondientes.

Finalmente, en lo relativo al periodo de campañas electorales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 251, párrafos 1 y 3, de la LGIPE, las campañas electorales para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, en el año que corresponda, tendrán una duración de noventa días, las cuales, iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la Jornada Electoral.

En ese sentido, resulta imperativo que todos y cada uno de los actores políticos, llámese dirigentes, voceros, integrantes, militantes, simpatizantes partidistas, servidores públicos o cualquier persona, observen el principio de legalidad contenido en el artículo 41, fracción VI, de la Constitución federal.

Lo anterior, es correlativo con la premisa fundamental de que para que la contienda pueda considerarse equitativa, resulta necesario que las personas aspirantes a ser electas a un cargo de elección popular expongan sus ideas dentro del plazo otorgado por la Ley para tales efectos, para que la ciudadanía, con base en información completa, esté en aptitud de decidir de forma ponderada cual es la opción política que más se ajusta a sus convicciones, intereses y planes de vida.

En ese sentido, si alguno de los actores políticos tiene la intención velada o manifiesta de ser precandidato o candidato a algún cargo de elección popular, debe necesariamente ajustar su conducta a los plazos previstos en la Ley para promocionar su imagen o propuestas con miras a algún proceso electivo.

Lo anterior, implica reuniones públicas, asambleas, marchas, giras, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones en general con el propósito de posicionarse ante la ciudadanía.

En el caso, se reitera que cuando un aspirante a un cargo de elección popular difunde propaganda electoral fuera de los plazos legales, adquiere una ventaja sobre los demás contendientes, ya que consigue una exposición ante el electorado más amplia, lo que vulnera la equidad que debe imperar en el Proceso Electoral.

Dicho aspirante tiene la posibilidad de dar a conocer su nombre, logotipo y propuestas, en un ámbito temporal donde al actuar de forma exclusiva, se encuentra en condiciones de captar en mayor medida la atención del electorado y, por tanto, de incidir en su decisión.

Al efecto, se destaca que la obligación constitucional de los dirigentes, voceros, integrantes, militantes, simpatizantes partidistas, servidores públicos o cualquier persona de observar el principio de legalidad, no constituye una privación o supresión absoluta de los derechos fundamentales de corte político electoral, como son los de expresión, reunión o asociación.

Lo anterior, al tratarse de limitaciones constitucionalmente válidas, que son de orden público y de interés general, porque atañen a la conformación de las condiciones necesarias para la sana convivencia social, la que además debe ser democrática y armónica.

En ese sentido, la contravención a lo anterior, conllevaría a una posible inobservancia al principio de legalidad, así como, configurar la comisión de actos anticipados de precampaña y campaña, con las consecuencias jurídicas que ello implica.

Por lo expuesto y fundado y con fundamento en los artículos 41, párrafo 2, Base I, párrafo segundo; Base I, último párrafo; Base III, apartado A, incisos a), b), c), e) y g); Base III, Apartados C y D; 116, fracción IV, inciso b); de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5, párrafo 2; 6, párrafo 2; 29; 30, párrafos 1 y 2; 31, párrafo 1; 44, párrafo 1, inciso gg) y jj); 51, párrafo 2; 159, párrafos 1 y 2; 160, párrafos 1 y 2; 167, párrafo 2, incisos a) y b) y párrafo 3; 442, párrafo 1, inciso a) y 459, párrafo 1, incisos a), b) y c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; artículo 23, párrafo 1, inciso d); 25, párrafo 1, inciso a), o) y p); 26, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, así como las razones esenciales contenidas en la jurisprudencia 25/2010 de rubro; y las consideraciones que sustentan las resoluciones de Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificadas con las

claves SUP-REP-575/2015 y SUP-REP-198/2016, y en ejercicio de las facultades que le atribuye el artículo 44, párrafo 1, incisos k) y jj) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Se aprueban los LINEAMIENTOS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL QUE REGULAN LOS CRITERIOS RESPECTO DE LA APARICIÓN DE DIRIGENTES Y VOCEROS PARTIDISTAS EN TIEMPOS DE RADIO Y TELEVISIÓN

Primero

Objeto de regulación

El objeto de los presentes Lineamientos es regular los criterios a los que se deberá ajustar, en el ámbito de sus atribuciones, la Comisión de Quejas y Denuncias y demás órganos del Instituto en relación con el uso debido de las pautas de los partidos políticos en radio y televisión.

Lo anterior, a fin de que se realice un escrutinio escrupuloso para prevenir, investigar y, en su caso, corregir fraudes a la ley o a la Constitución, o posibles abusos al derecho de los partidos, sus dirigentes o voceros, de acuerdo con los principios y fines que rigen el modelo de comunicación política.

Segundo

Glosario

Para los efectos de los presentes Lineamientos se entenderá por:

- a) Constitución. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Ley Electoral. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- c) Lineamientos. Lineamientos del Instituto Nacional Electoral que regulan los criterios respecto de la aparición de dirigentes y voceros partidistas en tiempos de radio y televisión.
- d) Instituto. Instituto Nacional Electoral.
- e) Comisión de Quejas. Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.
- f) Aspirante. Cualquier persona que manifieste de forma clara y precisa, sistemática y públicamente, por cualquier medio su intención de contender en un Proceso Electoral Federal o local, o bien se le atribuya dicha intención a partir de la contratación, adquisición o pago de propaganda, con independencia que sea postulada como precandidata o candidata o que obtenga su registro como aspirante a candidata independiente.
- g) Dirigente. La persona que, de conformidad con la normativa interna de cada partido político, sea nombrada o designada con esa calidad o realice funciones de dirección y representación en nombre del instituto político.
- h) Vocero partidista. Cualquier persona que comunica las decisiones o posiciones de un partido político o coalición a la opinión pública, a través de los promocionales de radio y televisión pautados por los partidos políticos, con independencia de que sean o no dirigentes, militantes, simpatizantes partidistas o personas contratadas por los institutos políticos o coaliciones para este fin.
- i) Propaganda electoral. Es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que producen y difunden los partidos políticos por diversos medios - entre ellos los tiempos en radio y televisión-, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Propaganda electoral en periodo de precampaña. El conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo de precampaña difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.

Propaganda electoral en periodo de campaña. Aquella que tiene por objeto principal presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas, la obtención del voto a favor de un partido político, una coalición o sus candidaturas, o la crítica de otras opciones políticas que participan en la contienda.

- j) Propaganda de intercampaña. Aquella de naturaleza genérica difundida entre el día siguiente al que terminan las precampañas relativas a un cargo de elección popular y el día anterior al inicio de las campañas.
- k) Propaganda política. Aquella que no tiene temporalidad específica y tiene por finalidad presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados.

Tercero

De los Principios que rigen y orientan el modelo de comunicación política

Los principios de legalidad, objetividad, seguridad jurídica y de equidad en la contienda rigen el modelo de comunicación política, establecido desde la reforma constitucional de dos mil siete, lo que implica para las distintas fuerzas políticas un nuevo diseño para el acceso a los medios de comunicación social como lo son la radio y la televisión de manera equitativa y conforme a las reglas establecidas, lo que permite que las distintas ofertas políticas o electorales se difundan entre la ciudadanía.

Cuarto

De los Fines del modelo de comunicación política

El Instituto es la única autoridad para la administración del tiempo que pertenece al Estado, en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos independientes, los cuales, al igual que las autoridades electorales, nacionales y locales, tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.

El uso de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación debe adecuarse a los formatos y términos establecidos en las disposiciones aplicables en materia electoral, además de estar orientada al cumplimiento de los fines de los partidos políticos y resultar armónica con los principios, derechos y reglas establecidos en el sistema electoral.

Quinto

Criterios a los que deben sujetarse los promocionales de los partidos políticos

1. En los promocionales de radio y televisión se podrán emitir juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones en pleno uso del derecho de libertad de expresión, sin censura previa y sin rebasar las restricciones legales y normativas vigentes.
2. En la propaganda de radio y televisión los partidos políticos deben utilizar elementos propios que los identifiquen en lo particular y a sus candidatos, y se abstendrán de utilizar elementos que los asemejen a otro partido o que identifiquen erróneamente a las personas que ostentan las candidaturas a los cargos de elección popular, a grado tal que la ciudadanía no pueda identificar con claridad a las opciones políticas.
3. En la propaganda de radio y televisión, los partidos políticos deben atender al tipo de propaganda y al periodo de su transmisión (política, de precampaña, de intercampaña y de campaña), pues de esos elementos dependerá el tipo de mensaje que pueda emitirse de conformidad con la normatividad aplicable.
4. Los partidos políticos podrán incluir en los tiempos de radio y televisión a sus dirigentes y voceros o hacer referencia a éstos, siempre que:
 - a) En todo tiempo, su participación o aparición se acompañe de elementos que permitan a la ciudadanía identificarlos plenamente con ese carácter, así como al partido al que pertenecen o representan.
 - b) El contenido de la propaganda en radio y televisión en los que aparezca el nombre, la voz, imágenes o cualquier otro símbolo relacionado con el dirigente o vocero partidista se deberá ajustar al tipo de propaganda y, consecuentemente, a los fines del periodo ordinario o etapa electoral correspondiente, por lo que en ningún caso podrá aprovecharse para comunicar, sugerir o exteriorizar cuestiones, posicionamientos o aspiraciones personales de ninguna índole, a fin de respetar el modelo de comunicación política y no poner en riesgo o afectar los principios constitucionales, como el de la equidad en la contienda, por lo que deberá estar orientada por las siguientes directrices:

- i) En la propaganda política difundida en periodo ordinario se admite una mayor y más constante participación o aparición de dirigentes y voceros partidistas, sin que exista la centralidad de un sujeto único, siempre que se cumpla con la finalidad de este tipo de mensajes.
- ii) En la propaganda electoral difundida en periodo de precampaña o campaña se podrá incluir la participación o aparición de dirigentes y voceros partidistas, en el entendido de que se debe privilegiar y anteponer la exposición de precandidaturas derivado de un contexto de equidad interna, y de candidaturas.
- iii) En la propaganda difundida en periodo de intercampaña, se podrá incluir la participación o aparición de dirigentes o voceros partidistas, siempre que no afecte la naturaleza genérica de propaganda de ese tipo.
- c) Cuando se reúna en una misma persona la calidad de dirigente o vocero partidista y la de aspirante, precandidato o candidato a un cargo de elección popular, se deberá observar lo siguiente:
- i) A partir del inicio del Proceso Electoral y hasta el inicio de la etapa de precampañas, los dirigentes y voceros de los partidos políticos que aspiren a un cargo de elección popular, no podrán aparecer o participar con ese carácter o cargo partidista en la propaganda electoral que se difunda a través de radio y televisión, a fin de evitar que su presencia en dichos medios de comunicación social les represente un posicionamiento o ventaja indebida en menoscabo de la equidad en la contienda electoral.
- ii) En la etapa de precampañas, los dirigentes y voceros de los partidos políticos sólo podrán aparecer o participar en la propaganda difundida en radio y televisión con el carácter de precandidatos, siempre que esa calidad sea claramente identificable en la propaganda y se respeten las reglas de equidad interna del partido político en el que participan.
- iii) En la etapa de campañas, los dirigentes y voceros de los partidos políticos sólo podrán aparecer o participar en la propaganda difundida en radio y televisión con el carácter de candidatos, siempre que hayan sido registrados ante la autoridad electoral competente y en la propaganda se identifique claramente esa calidad.
- iv) En la etapa de intercampañas, queda prohibida la aparición de dirigentes y voceros partidistas en la propaganda que se difunde en radio y televisión, a fin de evitar un posicionamiento o ventaja indebida en detrimento de la equidad de la contienda electoral y una afectación a la naturaleza genérica de ese tipo de propaganda.

La violación a lo previsto en el inciso c) implicará la presunción de la comisión de actos anticipados de precampaña o campaña por parte del dirigente o vocero partidista.

Sexto

Método de análisis

Con la finalidad de evitar el abuso de un derecho, fraude a la ley u otras conductas ilícitas que pudieran afectar la equidad en la contienda electoral o al modelo de comunicación política, la Comisión de Quejas, en el ámbito de sus atribuciones, siempre que exista una denuncia o solicitud de medidas cautelares, analizará de manera integral el contenido del promocional en su contexto particular, para poder identificar elementos que permitan advertir preliminarmente, de ser el caso, sistematicidad, intencionalidad o direccionalidad del discurso, a través de la cual razonablemente se pueda inferir que el promocional tiene la intención preponderante de posicionar indebidamente a un dirigente o vocero de un partido político, y no al propio partido político, a sus precandidatos o candidatos, según sea el caso, de conformidad con la tesis LXXXIX/2016, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro PROMOCIONALES DE DIRIGENTES DE PARTIDOS POLÍTICOS EN RADIO Y TELEVISIÓN. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERAR SU RAZONABILIDAD.

Para lo anterior, se deberá considerar, esencialmente, la centralidad del sujeto, la direccionalidad del discurso y la coherencia narrativa del respectivo promocional, en términos de lo establecido en los precedentes jurisdiccionales, así como lo siguiente:

- a) El tipo de propaganda
- b) La temporalidad en que se emite
- c) La calidad de la persona que aparece
- d) Los elementos gráficos, visuales y auditivos que se contienen en la propaganda
- e) El contexto en que se emite.

Séptimo**Medios de control**

Las quejas y denuncias presentadas con motivo de infracciones al presente lineamiento serán radicadas y sustanciadas como procedimientos especiales sancionadores o sus equivalentes en el ámbito local, según corresponda, en términos de lo establecido en la normatividad aplicable, en el entendido de que, por regla general, los asuntos vinculados con la materia de radio y televisión serán conocidos por el INE. En cualquier procedimiento podrán, en su caso, acordar la adopción de medidas cautelares.

Los procedimientos respectivos se iniciarán a petición de parte, o bien, de oficio, cuando la conducta desplegada constituya una violación evidente a los presentes Lineamientos.

Iniciado el procedimiento, en el emplazamiento o en los requerimientos preliminares, la autoridad deberá solicitar al presunto sujeto infractor información bajo protesta de decir verdad sobre su intención de aspirar a un cargo de elección popular, de manera que si la respuesta fuere negativa, tal declaración será tomada en cuenta en caso de que sí llegase a postularse, para efectos de la contabilización de los gastos realizados.

Una vez concluida la sustanciación del procedimiento por parte de la autoridad competente, siempre que se acredite la existencia de la propaganda difundida en contravención a estos Lineamientos, deberá darse vista a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral para que, en caso de que la persona involucrada obtenga el registro de una precandidatura, de aspirante a candidatura independiente o candidatura, se cuantifique el costo de la propaganda política electoral y se acumule a los gastos correspondientes.

En el supuesto que el beneficio se genere a favor de un partido político, el costo de la propaganda también se acumulará a los gastos de los precandidatos o candidatos que postulen.

En dicha contabilización se incorporará el costo de la propaganda por el tiempo que se difunda en caso de incumplimiento del dictado de medidas cautelares.

SEGUNDO.- El presente Acuerdo entrará en vigor a partir del día siguiente al de su aprobación por el Consejo General.

TERCERO.- Se instruye al Secretario Ejecutivo para que notifique el presente Acuerdo a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de las veinticuatro horas siguientes a su aprobación.

CUARTO.- Publíquese en el Diario Oficial de la Federación y en la página de Internet del Instituto.

El presente Acuerdo fue aprobado en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 20 de julio de 2017, por diez votos a favor de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello y un voto en contra del Consejero Electoral, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

Se aprobó en lo particular el Lineamiento Quinto, apartado cuarto, inciso b) y subinciso i) por seis votos a favor de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello y cinco votos en contra de los Consejeros Electorales, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña y Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles.

Se aprobó en lo particular por lo que hace a la definición y las características de la propaganda de los Lineamientos Segundo y Quinto, así como el Lineamiento Sexto en los términos del Proyecto de Acuerdo originalmente circulado por nueve votos a favor de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello y dos votos en contra de los Consejeros Electorales, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña y Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles.

El Consejero Presidente del Consejo General, **Lorenzo Córdova Vianello.-** Rúbrica.- El Secretario del Consejo General, **Edmundo Jacobo Molina.-** Rúbrica.



Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos

**Informe del análisis sobre los promocionales
en los que aparece la voz o imagen de los dirigentes
de los partidos políticos nacionales**

1. Objetivo

El presente informe tiene por objeto dar a conocer los resultados del análisis que realizó la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos sobre los promocionales pautados de radio y televisión en los que aparece la imagen o se escucha la voz de los dirigentes o voceros de los partidos políticos nacionales (dirigentes de partido), con el fin de conocer qué porcentaje representan estos promocionales dentro del total de la pauta asignada a los partidos políticos.

2. Metodología

La metodología que se utilizó para realizar el presente análisis, integró las siguientes actividades:

a. Identificación del universo total de promocionales pautados

Esta primera actividad, consistió en identificar y concentrar la totalidad de los promocionales pautados en radio y televisión durante el año 2015, 2016 y de enero a abril de 2017, los que corresponden específicamente a los partidos políticos nacionales.

El universo identificado fue de **7,196** promocionales, de los cuales el 52% corresponden a versiones de radio y el restante 48% a versiones de televisión, el cual se denominará Universo A.

Tabla 1. Total de promocionales de radio y televisión analizados

Medio	Promocionales analizados
RADIO	3,783
TV	3,413
Total	7,196

b. Revisión de los contenidos

Después de definir el universo de promocionales pautados, fue necesario llevar a cabo un análisis de contenidos de manera manual, ya que no es posible realizar esta tarea de forma automatizada.

Este análisis consistió en la reproducción de todos y cada uno de los promocionales de radio y televisión pautados para identificar, por partido político, aquéllos en los que aparecía la imagen o se escuchaba la voz de sus dirigentes en cada caso.

Una vez identificados estos materiales por partido, se integró una sola lista a la cual se denomina Universo B, con un total de **231** promocionales.

Tabla 2. Total de promocionales identificados en donde se ve o escucha a los dirigentes de partido

Año	Tipo de medio	Materiales
2015	RADIO	33
	TELEVISION	47
2016	RADIO	49
	TELEVISION	81
2017	RADIO	10
	TELEVISION	11
Total		231

c. Generación de consultas y análisis de los promocionales identificados

Una vez que se contó con la relación de los promocionales en donde aparece la voz o imagen de los dirigentes de partido (es decir, Universo B), ya fue posible generar las consultas requeridas a partir de los sistemas de análisis de datos con que cuenta el Instituto.

De la lista de promocionales identificados para cada partido político, fue necesario realizar una consulta específica de los periodos en que fue pauta cada una de las versiones e identificar el tipo de periodo (Ordinario, Precampaña, Intercampaña, Campaña).

De igual forma, se realizó un análisis comparativo a nivel nacional entre la totalidad de los promocionales pautados contra los promocionales del Universo B, con la finalidad de distinguir el porcentaje de promocionales asignados a la pauta en donde aparece o habla un dirigente de partido.

3. Resultados Generales

El análisis realizado permite conocer el comportamiento que han registrado los partidos políticos nacionales respecto a la participación de los dirigentes de partido, conforme al total de su pauta asignada.

Desde enero de 2015 y hasta el 30 de abril de 2017 se logró identificar que 7 partidos políticos nacionales han incluido en su pauta promocionales en donde aparece la imagen o se escucha la voz de un dirigente del partido¹, frente a 3 partidos políticos nacionales que no han integrado en su pauta promocionales de este tipo.

Tabla 3. Partidos políticos que incluyen en su pauta a dirigentes

No.	Partido Político	Incluyen en su pauta al dirigente del partido
1	PAN	SI
2	PRI	SI
3	PRD	SI
5	PT	NO
4	PVEM	SI
8	MC	NO
7	PNA	SI
6	MORENA	SI
9	ES	SI
10	PH	NO

Se ha identificado a partir del presente análisis que cuatro partidos políticos han tenido más de un dirigente de partido desde 2015 a la fecha, por lo cual, en los datos del presente análisis, se identifican todos los dirigentes que hayan ejercido el cargo durante dicho periodo, siempre y cuando su imagen o voz haya sido integrada en el contenido de los promocionales pautados durante dicho periodo.

De los dirigentes identificados en el presente análisis, la siguiente tabla presenta un resumen con la totalidad de promocionales pautados en donde aparece cada dirigente de partido, así como el porcentaje de estos promocionales en comparación con la pauta total asignada al partido político.

¹ En la información referida a 2015 se incluyó al Partido Humanista quien contaba con registro como partido político nacional.

Grafica 1.Total de impactos pautaados por dirigente de partido

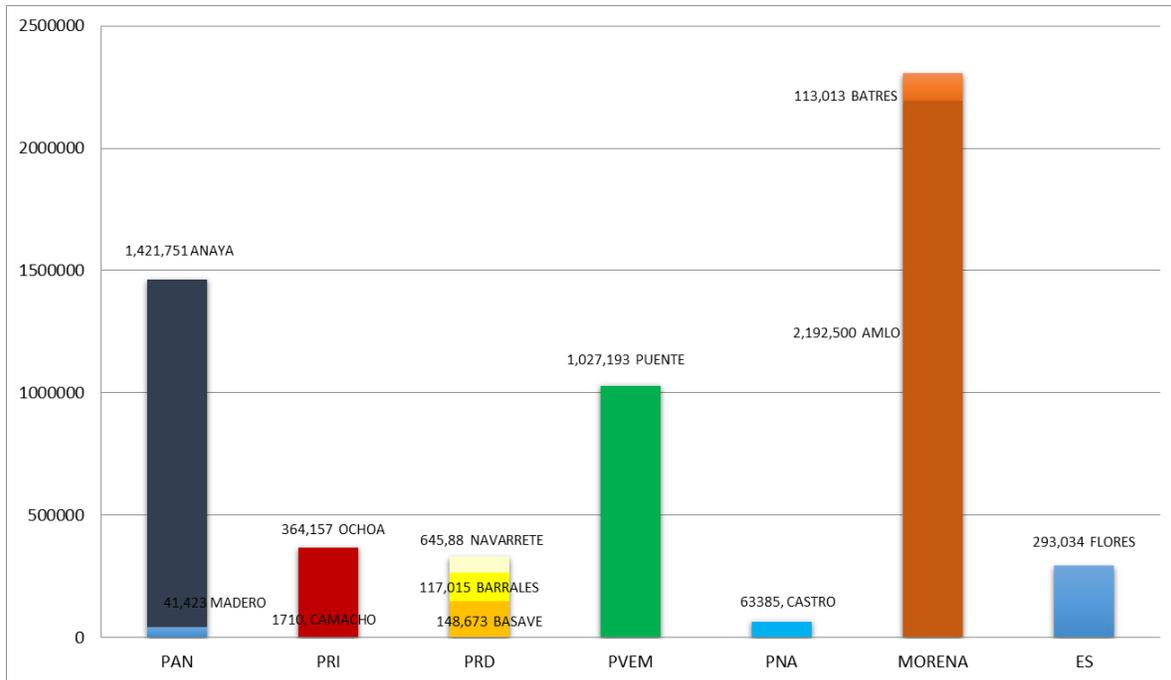
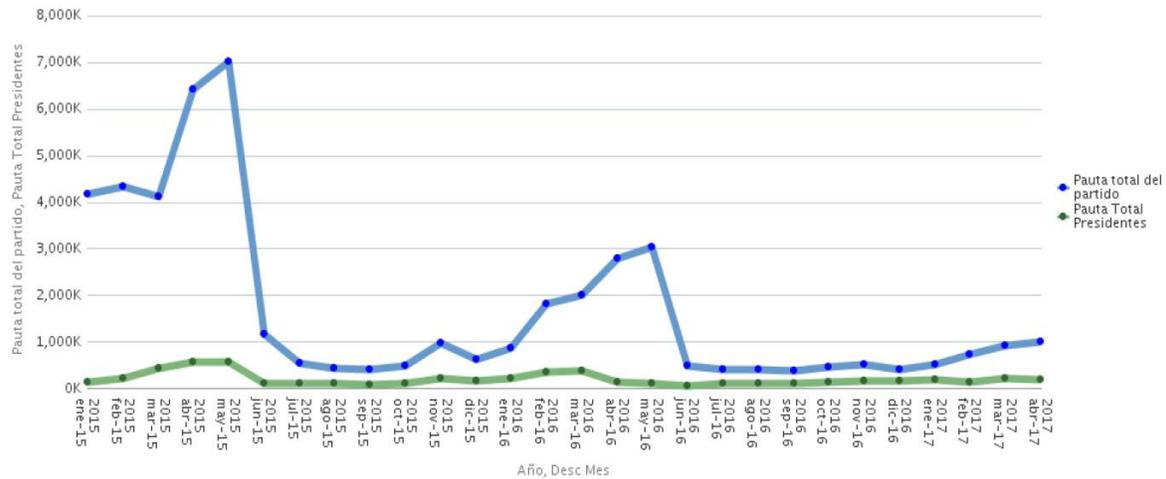


Tabla 4. Comparativo entre la pauta total asignada al partido político, y la pauta en donde aparecen los dirigentes de Partido (orden descendente)

Partido	Pauta total del partido	Pauta total de presidentes	% de la pauta de presidentes
MORENA	2,781,664	2,305,513	82.88%
PVEM	4,089,435	1,027,193	25.12%
PAN	8,695,373	1,463,174	16.83%
ES	2,709,367	293,034	10.82%
PRD	6,279,046	330,276	5.26%
PRI	10,441,215	365,867	3.50%
PNA	3,836,599	63,385	1.65%
Total	38,832,699	5,848,442	15.06%

De igual manera se realizó un análisis comparativo entre la pauta asignada a todos los partidos políticos y la cantidad de promocionales en donde aparece un dirigente de partido, lo cual nos permite distinguir el promedio nacional que en conjunto todos los partidos políticos han empleado en la transmisión de este tipo de promocionales. De este análisis se distingue un promedio nacional del 15.06%. En la siguiente gráfica se puede observar dicho comportamiento acumulado de todos los partidos políticos.

Gráfica 2. Total de pauta acumulada por año



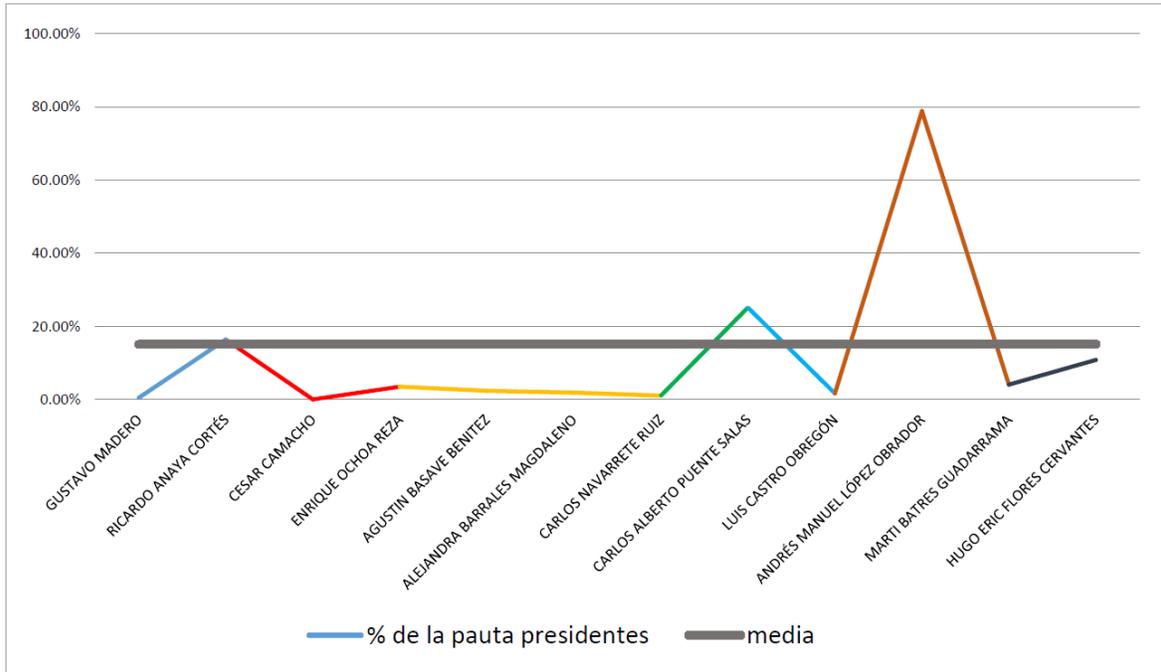
En la gráfica anterior, se puede observar que durante los procesos electorales se amplía la brecha entre los promocionales de presidentes de partidos y el total del pauta, mientras que, durante los periodos ordinarios, se identifica un acercamiento en el porcentaje de la pauta destinada a los dirigentes de partido con respecto al total del pauta en la mayoría de los partidos.

Visto el análisis por cada uno de los dirigentes de partidos políticos, en la siguiente tabla se pueden observar los datos de cada dirigente de partido, respecto a la media nacional.

Tabla 5. Pauta de cada dirigente de partido y el promedio nacional

Partido	Dirigente	Pauta del dirigente	% de la pauta respecto a la pauta total del partido	Promedio nacional	Diferencia
PAN	GUSTAVO MADERO	41,423	0.48%	15.06%	-14.58%
	RICARDO ANAYA CORTÉS	1,421,751	16.35%	15.06%	1.29%
PRI	CESAR CAMACHO	1,710	0.02%	15.06%	-15.04%
	ENRIQUE OCHOA REZA	364,157	3.49%	15.06%	-11.57%
PRD	AGUSTIN BASAVE BENITEZ	148,673	2.37%	15.06%	-12.69%
	ALEJANDRA BARRALES MAGDALENO	117,015	1.86%	15.06%	-13.20%
	CARLOS NAVARRETE RUIZ	64,588	1.03%	15.06%	-14.03%
PVEM	CARLOS ALBERTO PUENTE SALAS	1,027,193	25.12%	15.06%	10.06%
PNA	LUIS CASTRO OBREGÓN	63,385	1.65%	15.06%	-13.41%
MORENA	ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR	2,192,500	78.82%	15.06%	63.76%
	MARTI BATRES GUADARRAMA	113,013	4.06%	15.06%	-11.00%
ES	HUGO ERIC FLORES CERVANTES	293,034	10.82%	15.06%	-4.24%

Gráfica 3. Pauta de cada dirigente de partido y el promedio nacional



4. Información detallada por partido político

En este apartado, se presenta el resultado del análisis realizado por partido político, incluyendo una primera tabla donde se detalle el número acumulado por año de la pauta del partido y la pauta asignada a dirigentes de ese mismo partido y una segunda tabla, donde se detalla la asignación de la pauta igualmente por año pero considerando la etapa (ordinario, precampaña, intercampaña y campaña).

Partido Acción Nacional

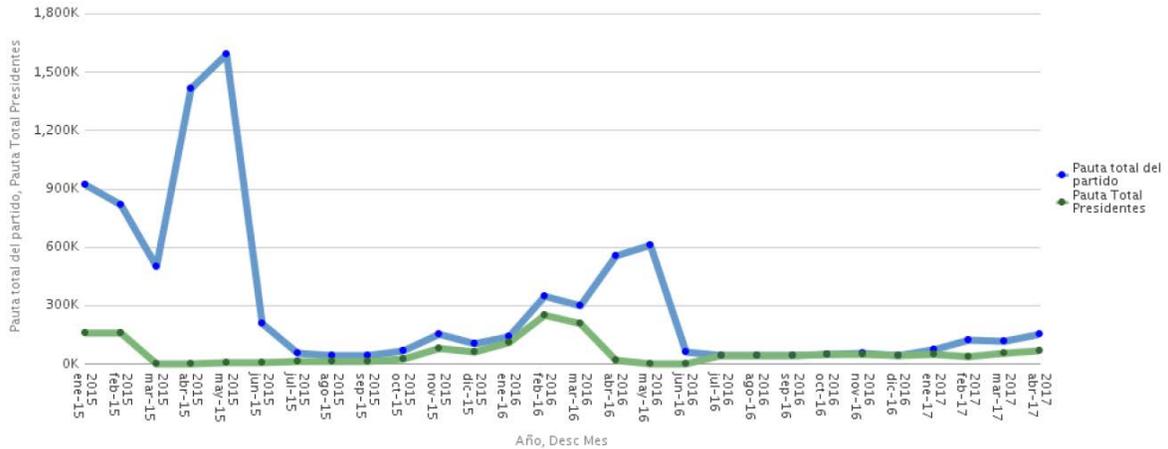
Tabla 6. Pauta asignada por año

Partido	Pauta total del partido	Pauta total de dirigentes	% de la pauta de dirigentes
2015	5,920,289	385,681	6.51%
2016	2,303,978	864,045	37.50%
2017	471,106	213,448	45.31%
Total	8,695,373	1,463,174	16.83%

Tabla 7. Pauta asignada por año y etapa

Año	Precampaña			Intercampaña			Campaña			Ordinario		
	Pauta partido	Pauta dirigentes	%	Pauta partido	Pauta dirigentes	%	Pauta partido	Pauta dirigentes	%	Pauta partido	Pauta dirigentes	%
2015	1,660,366	180,711	10.88%	600,653	18,769	3.12%	3,359,180	36,445	1.08%	300,090	149,756	49.90%
2016	513,852	331,771	64.57%	158,681	127,531	80.37%	1,164,921	28,075	2.41%	466,524	376,668	80.74%
2017	153,619	5,996	3.90%	66,120	41,907	63.38%	85,003	0	0.00%	166,364	165,545	99.51%
Totales	2,327,837	518,478	22.27%	825,454	188,207	22.80%	4,609,104	64,520	1.40%	932,978	691,969	74.17%

Gráfica 4. Comportamiento de la pauta del PAN



Partido Revolucionario Institucional

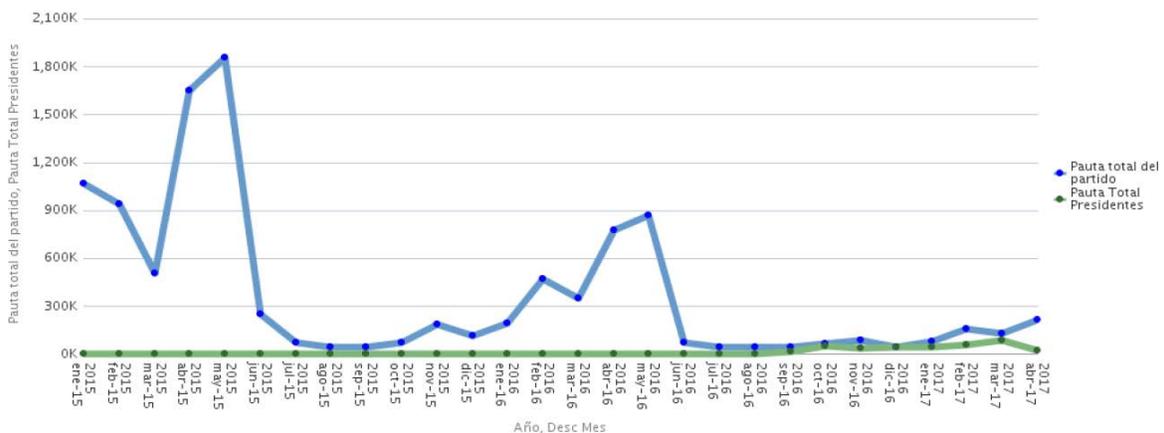
Tabla 8. Pauta asignada por año

Partido	Pauta total del partido	Pauta total de dirigentes	% de la pauta de dirigentes
2015	6,799,178	1,710	0.03%
2016	3,057,075	153,963	5.04%
2017	584,962	210,194	35.93%
Total	10,441,215	365,867	3.50%

Tabla 9. Pauta asignada por año y etapa

Año	Precampaña			Intercampaña			Campaña			Ordinario		
	Pauta partido	Pauta dirigentes	%	Pauta partido	Pauta dirigentes	%	Pauta partido	Pauta dirigentes	%	Pauta partido	Pauta dirigentes	%
2015	1,957,119	0	0.00%	596,782	0	0.00%	3,942,640	1,710	0.04%	302,637	0	0.00%
2016	728,995	6,094	0.84%	158,760	814	0.51%	1,702,800	0	0.00%	466,520	147,055	31.52%
2017	218,601	59,620	27.27%	65,373	13,845	21.18%	139,669	0	0.00%	161,319	136,729	84.76%
Totales	2,904,715	65,714	2.26%	820,915	14,659	1.79%	5,785,109	1,710	0.03%	930,476	283,784	30.50%

Gráfica 5. Comportamiento de la pauta del PRI



Partido de la Revolución Democrática

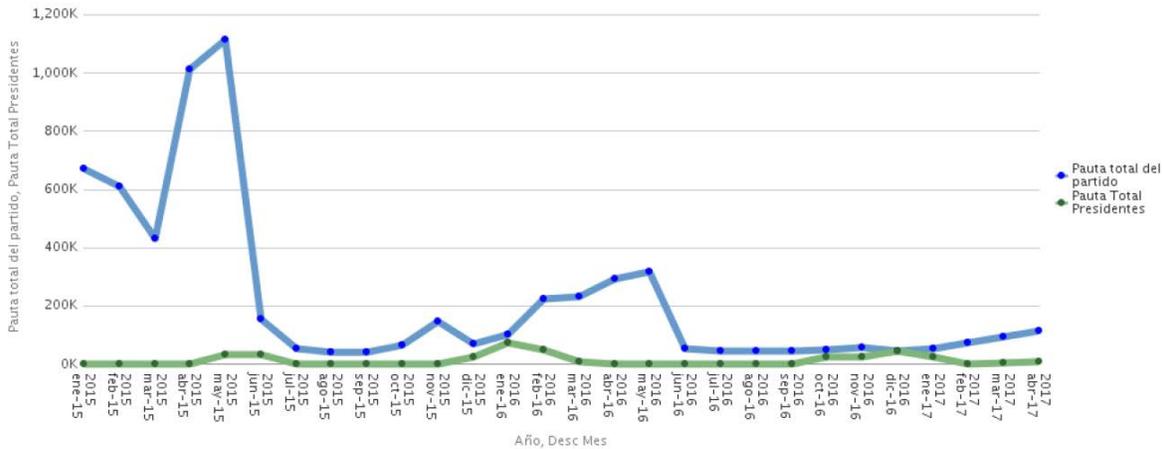
Tabla 10. Pauta asignada por año

Partido	Pauta total del partido	Pauta total de dirigentes	% de la pauta de dirigentes
2015	4,418,215	89,780	2.03%
2016	1,518,366	200,575	13.21%
2017	342,465	39,921	11.66%
Total	6,279,046	330,276	5.26%

Tabla 11. Pauta asignada por año y etapa

Año	Precampaña			Intercampaña			Campaña			Ordinario		
	Pauta partido	Pauta dirigentes	%	Pauta partido	Pauta dirigentes	%	Pauta partido	Pauta dirigentes	%	Pauta partido	Pauta dirigentes	%
2015	1,180,390	3,288	0.28%	586,827	0	0.00%	2,350,276	64,588	2.75%	300,722	21,904	7.28%
2016	267,573	64,353	24.05%	158,519	17,153	10.82%	619,024	0	0.00%	473,250	119,069	25.16%
2017	69,363	0	0.00%	65,380	0	0.00%	44,260	0	0.00%	163,462	39,921	24.42%
Totales	1,517,326	67,641	4.46%	810,726	17,153	2.12%	3,013,560	64,588	2.14%	937,434	180,894	19.30%

Gráfica 6. Comportamiento de la pauta del PRD



Partido Verde Ecologista de México

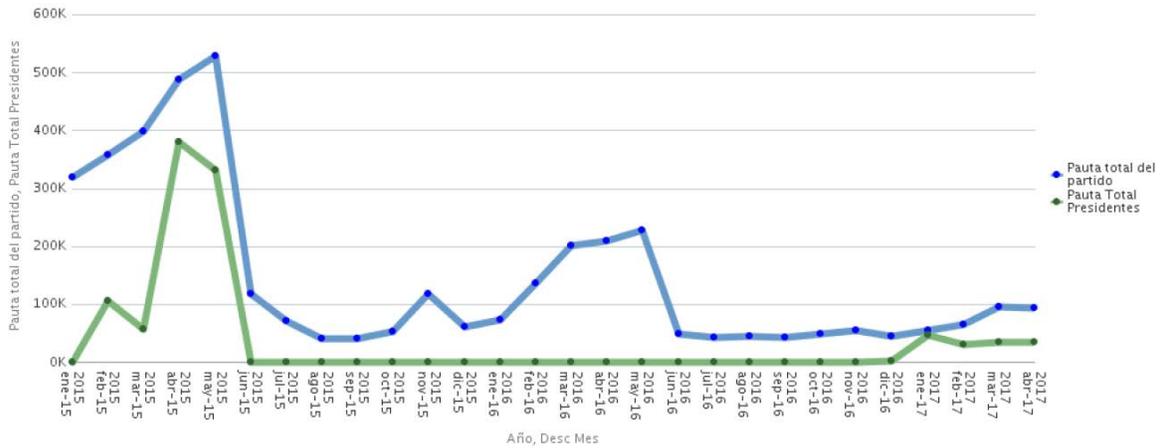
Tabla 12. Pauta asignada por año

Partido	Pauta total del partido	Pauta total de dirigentes	% de la pauta de dirigentes
2015	2,598,089	875,913	33.71%
2016	1,181,336	1,542	0.13%
2017	310,010	149,738	48.30%
Total	4,089,435	1,027,193	25.12%

Tabla 13. Pauta asignada por año y etapa

Año	Precampaña			Intercampaña			Campaña			Ordinario		
	Pauta partido	Pauta dirigentes	%	Pauta partido	Pauta dirigentes	%	Pauta partido	Pauta dirigentes	%	Pauta partido	Pauta dirigentes	%
2015	549,619	0	0.00%	585,832	166,229	28.37%	1,160,851	709,684	61.13%	301,787	0	0.00%
2016	165,282	0	0.00%	158,600	0	0.00%	392,556	0	0.00%	464,898	1,542	0.33%
2017	52,485	8,246	15.71%	65,526	10,104	15.42%	27,832	3,401	12.22%	164,167	127,987	77.96%
Totales	767,386	8,246	1.07%	809,958	176,333	21.77%	1,581,239	713,085	45.10%	930,852	129,529	13.92%

Gráfica 7. Comportamiento de la pauta del PVEM



Nueva Alianza

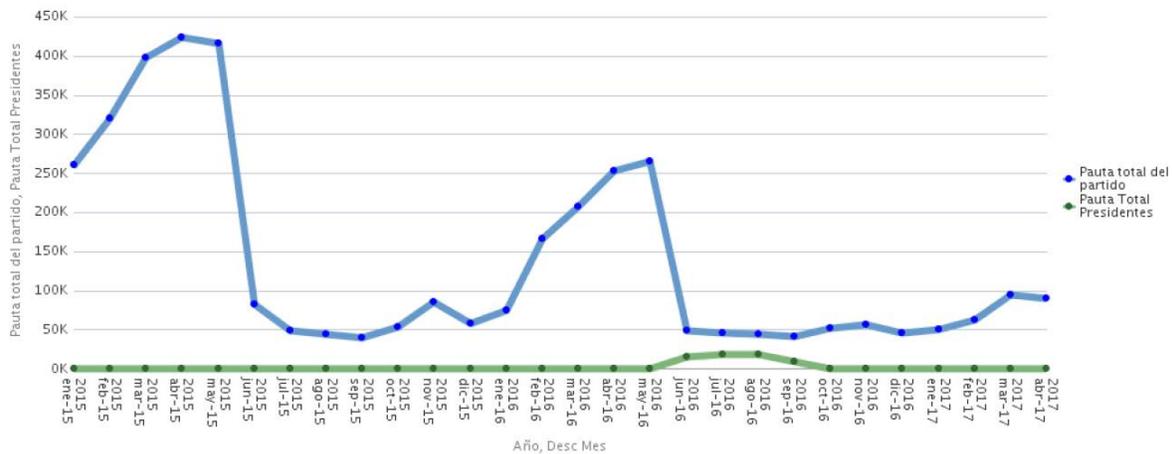
Tabla 14. Pauta asignada por año

Partido	Pauta total del partido	Pauta total de dirigentes	% de la pauta de dirigentes
2015	2,233,220	0	0.00%
2016	1,304,575	63,385	4.86%
2017	298,804	0	0.00%
Total	3,836,599	63,385	1.65%

Tabla 15. Pauta asignada por año y etapa

Año	Precampaña			Intercampaña			Campaña			Ordinario		
	Pauta partido	Pauta dirigentes	%	Pauta partido	Pauta dirigentes	%	Pauta partido	Pauta dirigentes	%	Pauta partido	Pauta dirigentes	%
2015	451,431	0	0.00%	583,007	0	0.00%	902,269	0	0.00%	296,513	0	0.00%
2016	205,570	0	0.00%	158,689	0	0.00%	475,313	0	0.00%	465,003	63,385	13.63%
2017	43,523	0	0.00%	66,110	0	0.00%	27,599	0	0.00%	161,572	0	0.00%
Totales	700,524	0	0.00%	807,806	0	0.00%	1,405,181	0	0.00%	923,088	63,385	6.87%

Gráfica 8. Comportamiento de la pauta de NA



MORENA

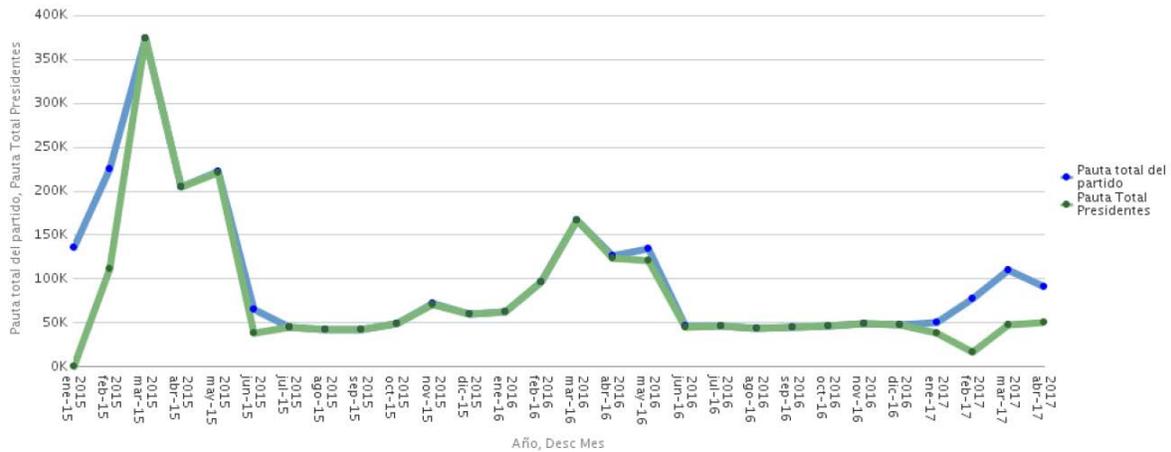
Tabla 16. Pauta asignada por año

Partido	Pauta total del partido	Pauta total de dirigentes	% de la pauta de dirigentes
2015	1,539,551	1,258,515	81.75%
2016	913,238	895,017	98.00%
2017	328,875	151,981	46.21%
Total	2,781,664	2,305,513	82.88%

Tabla 17. Pauta asignada por año y etapa

Año	Precampaña			Intercampaña			Campaña			Ordinario		
	Pauta partido	Pauta dirigentes	%									
2015	222,688	14,318	6.43%	582,240	546,941	93.94%	431,611	428,565	99.29%	303,012	268,691	88.67%
2016	77,693	77,477	99.72%	158,801	158,477	99.80%	208,380	191,491	91.90%	468,364	467,572	99.83%
2017	73,710	42,770	58.02%	66,116	44,397	67.15%	27,274	16,431	60.24%	161,775	48,383	29.91%
Totales	374,091	134,565	35.97%	807,157	749,815	92.90%	667,265	636,487	95.39%	933,151	784,646	84.09%

Gráfica 9. Comportamiento de la pauta de MORENA



Encuentro Social

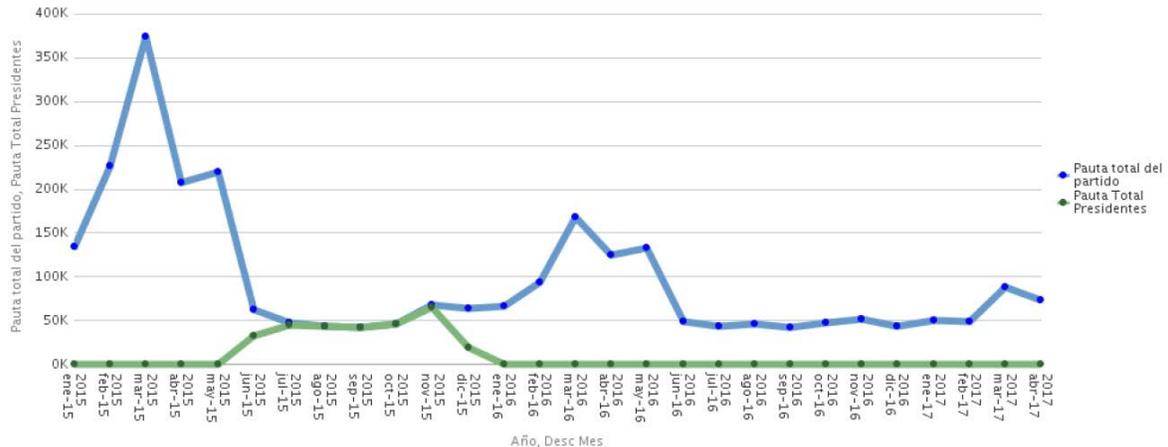
Tabla 18. Pauta asignada por año

Partido	Pauta total del partido	Pauta total de dirigentes	% de la pauta de dirigentes
2015	1,538,049	293,034	19.05%
2016	909,398	0	0.00%
2017	261,920	0	0.00%
Total	2,709,367	293,034	10.82%

Tabla 19. Pauta asignada por año y etapa

Año	Precampaña			Intercampaña			Campaña			Ordinario		
	Pauta partido	Pauta dirigentes	%									
2015	221,475	3,228	1.46%	580,262	18,965	3.27%	428,549	11,846	2.76%	307,763	258,995	84.15%
2016	76,106	0	0.00%	158,625	0	0.00%	206,159	0	0.00%	468,508	0	0.00%
2017	24,476	0	0.00%	66,122	0	0.00%	8,332	0	0.00%	162,990	0	0.00%
Totales	322,057	3,228	1.00%	805,009	18,965	2.36%	643,040	11,846	1.84%	939,261	258,995	27.57%

Gráfica 10. Comportamiento de la pauta de ES



ANEXO 2. FUNDAMENTO LEGAL Y CITA DE PRECEDENTES APLICABLES DE LOS LINEAMIENTOS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL QUE REGULAN LOS CRITERIOS RESPECTO DE LA APARICIÓN DE DIRIGENTES Y VOCEROS PARTIDISTAS EN TIEMPOS DE RADIO Y TELEVISIÓN

TEMA	FUNDAMENTO LEGAL Y CITA DE PRECEDENTES APLICABLES
Propaganda electoral (Lineamiento Segundo)	LGIFE, artículo 242, párrafo 3 y SUP-REP-198/2016, página 33.
Propaganda electoral en periodo de precampaña (Lineamiento Segundo)	LGIFE, artículo 227, párrafo 3 y SUP-REP-198/2016, página 35.
Propaganda electoral en periodo de campaña (Lineamiento Segundo)	LGIFE, artículo 242, párrafo 3.
Propaganda de intercampaña (Lineamiento Segundo)	Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, artículo 5, párrafo 1, fracción III, inciso g).
Propaganda política (Lineamiento Segundo)	SUP-REP-575/2015, página 20 y SUP-REP-198/2016, páginas 33 y 34.
De los Fines del modelo de comunicación política (Lineamiento Cuarto)	SUP-REP-575/2015, página 15. SUP-REP-575/2015, página 17.
Criterios a los que deben sujetarse los promocionales de los partidos políticos (Lineamiento Quinto)	1. SUP-REP-575/2015, páginas 18 y 19. 3. SUP-REP-575/2015, páginas 19 y 20. 4. SUP-REP-575/2015, página 21 a) SUP-REP-575/2015, páginas 36 y 37. b) SUP-REP-575/2015, páginas 19, 20, 40 y 41 i) SUP-REP-575/2015, páginas 19 y 20. ii) SUP-REP-14/2017, página 27. iii) SUP-REP-575/2015, páginas 19 y 20. c) i) SUP-REP-575/2015, página 15. ii) SUP-REP-14/2017, página 27 y 35. iii) SUP-REP-14/2017, páginas 27 y 35. iv) SUP-REP-575/2015, páginas 19 y 20.
Método de análisis (Lineamiento Sexto)	SUP-REP-575/2015, página 25.

**VOTO PARTICULAR
CONSEJERO ELECTORAL
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA**

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA EN RELACIÓN AL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS QUE REGULAN LOS CRITERIOS RESPECTO DE LA APARICIÓN DE DIRIGENTES Y VOCEROS PARTIDISTAS EN TIEMPOS DE RADIO Y TELEVISIÓN, EN ACATAMIENTO A LO ORDENADO POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, AL RESOLVER LOS EXPEDIENTES SUP-REP-575/2015 Y SUP-REP-198/2016.

Con fundamento en el artículo 26, numeral 9, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, me permito manifestar las razones por las que considero no se da cabal cumplimiento a las resoluciones SUP-REP 575/2015 y SUP-REP-198/2016 emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Del análisis a las sentencias por la que se da cumplimiento en el Acuerdo, la Sala Superior estableció entre otras cosas lo siguiente:

- El empleo de la imagen de un dirigente en los promocionales de radio y televisión **no constituye una violación a la normatividad electoral federal, porque no existe alguna prohibición** para que los partidos políticos empleen en su propaganda político-electoral la imagen de alguno de sus integrantes como parte de su estrategia propagandística partidista.
- Resaltó que en el SUP-REP-18/2016 y acumulado la misma autoridad consideró que con la finalidad de evitar el abuso de un derecho, fraude a la ley, u otras conductas ilícitas, debe analizarse de manera integral el contenido del promocional en su contexto particular, para lo cual resultan relevantes tres elementos: **la centralidad del sujeto, la direccionalidad del discurso y la coherencia narrativa del promocional denunciado.**
- El análisis en torno a si la aparición de un dirigente partidista en un promocional de radio y televisión resulta o no contrario a derecho, requiere un estudio particular en el que debe tomarse en cuenta el contenido del mensaje y el contexto fáctico en que interviene el funcionario partidista.
- No hay limitación para que los partidos políticos puedan involucrar en su propaganda a sus militantes o dirigentes, siempre y cuando respeten las propias restricciones que el propio ordenamiento jurídico les impone.

Ahora bien, este Instituto al momento de emitir los lineamientos para regular la aparición de los dirigentes o voceros partidistas deja de lado esas consideraciones en virtud que establece criterios para regular la pauta de los partidos políticos de conformidad con la etapa del proceso electoral, situación que va más allá de lo mandatado por la Sala Superior.

Por otra parte, el Lineamiento Quinto, numeral 4, inciso b), directriz i), adolece de certeza en relación a las reglas que se emiten ya que señala que en periodo ordinario se admite **una mayor y más constante participación o aparición de dirigentes y voceros partidistas, sin que exista la centralidad de un sujeto único**, es decir es un criterio subjetivo que no establecen si pueden o no aparecer los dirigentes y voceros.

En ese mismo numeral 4 inciso c) se contempla una hipótesis que no sabemos si resulta aplicable para todos los partidos políticos como es que **se reúna en una misma persona la calidad de dirigente o vocero partidista con la de aspirante**, precandidato o candidato a un cargo de elección popular, lo anterior ya que tendría que haberse analizado la normativa interna de cada partido político.

Las resoluciones SUP-REP-575/2015 y SUP-REP-198/2016 materia de acatamiento, en ningún momento ordenan prohibir la aparición de los Dirigentes de partido político como sí lo hacen los lineamientos en el punto Quinto, numeral 4, inciso c), numeral i) que establece: **i) A partir del inicio del proceso electoral** y hasta el inicio de la etapa de precampañas, los dirigentes y voceros de los partidos políticos que aspiren a un cargo de elección popular, **no podrán aparecer o participar con ese carácter o cargo partidista en la propaganda electoral que se difunda a través de radio y televisión...**

El Lineamiento Sexto denominado "Método de análisis" señala que la Comisión de Quejas y Denuncias analizará de manera integral para poder identificar elementos que permitan advertir sistematicidad, intencionalidad o direccionalidad del discurso, a través de la cual **razonablemente** se pueda inferir que el promocional tiene la **intención preponderante** de posicionar indebidamente a un dirigente, es decir, establece criterios subjetivos para la Comisión al momento de analizar los promocionales.

Finalmente, a juicio del suscrito se establecen elementos que van más allá de los que la propia Sala Superior ha establecido como son: **a) centralidad del sujeto, b) coherencia narrativa y c) direccionalidad del discurso**, como son: a) el tipo de propaganda, b) la temporalidad en que se emite, c) la calidad de la persona que aparece, d) los elementos gráficos, visuales y auditivos que se contienen en la propaganda y e) el contexto en que se emite.

Por las razones expresadas no acompaño el Acuerdo aprobado por la mayoría de las Consejeras y los Consejeros Electorales de este Instituto.

**JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA
CONSEJERO ELECTORAL**

Rúbrica.

RESOLUCIÓN del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por la que se aprueba ejercer la facultad de atracción, a efecto de emitir los Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Nacional Electoral.- Consejo General.- INE/CG338/2017.

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR LA QUE SE APRUEBA EJERCER LA FACULTAD DE ATRACCIÓN, A EFECTO DE EMITIR LOS LINEAMIENTOS PARA GARANTIZAR LA EQUIDAD ENTRE LOS PARTICIPANTES EN LA CONTIENDA ELECTORAL

GLOSARIO

Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Consejeros INE	Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral
INE	Instituto Nacional Electoral
LGIFE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Reglamento	Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación

ANTECEDENTES

- I. **Sesión del Consejo General.** En sesión celebrada el 28 de junio de 2017, los consejeros del INE acordaron presentar y en su caso aprobar junto con los Lineamientos que darán cumplimiento a las sentencias SUP-REP-575/2015 y SUP-REP-198/2016 unos Lineamientos que garanticen el principio de equidad en la contienda electoral.
- II. **Presentación de la solicitud de atracción.** Mediante escrito de 14 de julio de 2017, la consejera Adriana M. Favela y los consejeros Enrique Andrade González, Marco Antonio Baños Martínez y Ciro Murayma Rendón, solicitaron al Secretario Ejecutivo de este Instituto poner a consideración del Consejo General el ejercicio de la facultad de atracción, a efecto de emitir los Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral.
- III. **AnteProyecto de Resolución.** La Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, en su Novena Sesión Extraordinaria Urgente de carácter público, celebrada los días 18 y 19 de julio de 2017, aprobó someter a consideración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral el presente Proyecto de Resolución.

CONSIDERACIONES

I. Competencia. Este Consejo General es competente para conocer y resolver las solicitudes de atracción que sean sometidas a su consideración, así como para dictar los acuerdos que sean necesarios para hacer efectivas las atribuciones que se establecen en la LGIFE o en otra legislación aplicable, y como Órgano Superior de Dirección del Instituto Nacional Electoral, ente rector del sistema nacional Electoral, garantizar que las contiendas electorales se celebren bajo los principios de equidad e imparcialidad, con fundamento en los ordenamientos y preceptos siguientes:

CPEUM.

Artículo 41, párrafo segundo, Base V, apartado C, párrafo segundo, inciso c).

LGIFE

Artículos 32, párrafo 2, inciso h), en consonancia con el 44, párrafo 1, incisos ee) y jj), así como 124, párrafo 1.

Reglamento

Artículos 40, párrafo 1; 45 y 64.

II. Requisitos de la solicitud, de procedencia y presupuestos procesales. El escrito de solicitud cumple con los requisitos de forma, procedencia, así como los presupuestos procesales previstos en los artículos 121, párrafo 4, en relación con 124, párrafo 2, de la LGIFE; el 40, párrafo 2, y 60 del Reglamento, como se explica a continuación:

Cabe hacer mención que, en el presente asunto, únicamente es necesario que los Consejeros del INE expongan la trascendencia del ejercicio de la facultad de atracción, toda vez que lo que se está solicitando es que se emitan criterios mediante un lineamiento y no la organización de algún Proceso Electoral Local.¹

III. Legitimación. La solicitud fue suscrita por cuatro integrantes del Consejo General, de acuerdo con lo que establecen los artículos 124, párrafo 1, de la LGIPE, en relación con el diverso 60 del Reglamento.

IV. Estudio de fondo

A. Atracción desde el punto de vista jurídico.

Producto de la reforma político-electoral 2014 y acorde con la CPEUM y la LGIPE, el INE, además de las facultades propias que tiene respecto a la organización de elecciones federales y locales, cuenta con otra que le otorga potestad para conocer cualquier asunto de la competencia de los OPL cuando su trascendencia así lo amerite o, para sentar un criterio de interpretación, ello sin que exista una intromisión injustificada en la competencia originaria de éstos ni respecto de las legislaturas de las entidades federativas.

En términos de lo dispuesto en el artículo 41, Base V, Apartado C, párrafo segundo, inciso c), de la CPEUM, así como el artículo 32, párrafo 2, inciso h), y 120, párrafo 3, de la LGIPE, en los supuestos que establezca la propia ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el INE podrá atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los OPL cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Bajo esta tesitura, el artículo 124, párrafo 3, de la LGIPE, establece que se considera una cuestión de trascendencia cuando la naturaleza intrínseca del asunto permita que éste revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir en la posible afectación o alteración del desarrollo del Proceso Electoral o de los principios de la función electoral local.

Ahora bien, el artículo 39, párrafo 1, inciso c), del Reglamento, dispone que se entiende por atracción la facultad del Instituto de conocer, para su implementación, cualquier asunto específico y concreto de la competencia de los OPL, por su interés, importancia o trascendencia, o bien, que ante lo novedoso del caso, sea necesario establecer un criterio interpretativo.

En este orden, los artículos 40, párrafo 1, y 45, párrafo 2, del Reglamento, en relación con el diverso 124 de la LGIPE, refieren que el ejercicio de las atribuciones especiales se determinará mediante las resoluciones que al efecto emita el Consejo General, las cuales deben estar debidamente fundadas y motivadas, salvo los casos en que se tenga por no presentada la solicitud correspondiente o ésta sea desechada por notoria improcedencia.

De la normativa señalada, esta autoridad comicial estima conveniente precisar lo siguiente:

- a) La facultad de atracción implica una medida excepcional, con la que cuenta determinada autoridad, en el caso concreto el INE, para conocer asuntos que en principio no son de su competencia originaria.
- b) Únicamente procede en casos específicos y concretos.
- c) Es discrecional y no obligatoria.
- d) Su ejercicio debe ser fundado y motivado.

Es de resaltarse que la normativa reglamentaria dispone dos vías para la sustanciación de los procedimientos especiales de atracción. Así, en los artículos 62 a 64 del Reglamento se fijan, una ordinaria y otra extraordinaria, esta última mediante la cual el Consejo General podrá resolver sobre la solicitud respectiva sin agotar los plazos y etapas previstas para el procedimiento ordinario.

No obstante que en el caso concreto no es necesario emitir justificación para someter al máximo órgano de dirección, sino que basta con resaltar la trascendencia del asunto, como se mencionó con antelación, se hace notar que la sustanciación del presente asunto en la vía extraordinaria prevista en el artículo 64 del referido ordenamiento, se sustenta en la proximidad del inicio de los procesos electorales federal y locales que se celebrarán en 2018, toda vez que de tramitar y sustanciar la solicitud de la Consejera y los Consejeros Electorales conforme al procedimiento ordinario, requeriría de por lo menos 21 días, lo cual llevaría a este Consejo a tomar una

¹ Criterio sostenido por la Sala Superior en la sentencia SUP-RAP-103/2016, página 27.

determinación en una fecha muy cercana al inicio de los Procesos Electorales Federales y locales; en este sentido, el objetivo de tramitar la solicitud en la vía extraordinaria es que los destinatarios conozcan con anticipación, su ámbito de aplicación, pues sólo de esta forma se garantiza su observancia y, por ende, se actualiza la urgencia del asunto prevista en el artículo 64 del ordenamiento en cita.

Con lo anterior, además esta autoridad da cumplimiento al principio de certeza, el cual obliga a toda autoridad a emitir con anticipación las reglas a las que habrán de sujetarse los participantes en las contiendas electorales.

Sentado lo anterior, a continuación se precisa el marco conceptual y jurídico que regula el tema de la equidad en la contienda y su trascendencia para el debido desarrollo de los procesos electorales, sean estos, federales o locales:

B. El Proceso Electoral y sus etapas

De conformidad con lo que dispone el artículo 207 de la LGIPE, el Proceso Electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y la citada Ley General, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto federal como de las entidades federativas, los integrantes de los ayuntamientos en los estados de la República y los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal hoy Ciudad de México.

Por su parte, el artículo 208 de la ley en cita señala que el Proceso Electoral comprende:

- a) La preparación de la elección,
- b) Jornada Electoral,
- c) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones, y
- d) Dictamen y declaraciones de validez de la elección.

Es de resaltar que la división del Proceso Electoral en etapas tiene como propósito distinguir y diferenciar claramente la secuencia temporal de los diversos actos o actividades, así como garantizar que cada uno de éstos se ajuste a los términos y plazos legalmente establecidos para ello.

En este contexto, la LGIPE establece cuál es la temporalidad en que los ciudadanos puedan realizar actividades tendientes a obtener el voto de la ciudadanía en las urnas.

Temporalidad de los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano. Por otro lado, respecto a los plazos para los aspirantes a candidatos independientes para recabar el apoyo ciudadano necesario que alcanzar dicha candidatura, la LGIPE en el artículo 369, párrafo 1, dispone que:

1. A partir del día siguiente de la fecha en que obtengan la calidad de aspirantes, éstos podrán realizar actos tendientes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido por medios diversos a la radio y la televisión, siempre que los mismos no constituyan actos anticipados de campaña.
2. Los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano en los procesos en que se elijan a los dos Poderes de la Unión o en el que se renueve solamente la Cámara de Diputados, se sujetarán a los siguientes plazos, según corresponda:
 - a) Los aspirantes a Candidato Independiente para el cargo de Presidente de la República, contarán con ciento veinte días;
 - b) Los aspirantes a Candidato Independiente para el cargo de Senador de la República, contarán con noventa días, y
 - c) Los aspirantes a Candidato Independiente para el cargo de Diputado, contarán con sesenta días.

En este orden, el artículo 372 de la LGIPE, establece que:

- a) Los aspirantes no podrán realizar actos anticipados de campaña por ningún medio. La violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como Candidato Independiente.
- b) Queda prohibido a los aspirantes, en todo tiempo, la contratación de propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión. La violación a esta norma se sancionará con la negativa de registro como Candidato Independiente o, en su caso, con la cancelación de dicho registro.

De lo anterior, se advierte que la normativa vigente prevé plazos o periodos ciertos para la realización de las actividades tendentes a la obtención del voto en los procesos internos de selección de los partidos políticos para alcanzar una candidatura durante las precampañas, o, en su caso, del apoyo ciudadano necesario para alcanzar el registro como candidata o candidato independiente, y lo mismo ocurre para el periodo de campañas.

En ese sentido, la regulación de plazos para cada una de esas etapas permite que los contendientes en las elecciones participen en igualdad de circunstancias y de acuerdo a la condición con la que se ostenten.

Por tanto, la difusión de propaganda o la realización de actividades con características electorales fuera de las etapas permitidas para ello, es sancionable con la negativa del registro, en su caso, con la pérdida del mismo si este ya se hubiese realizado. Ello permite la eficacia del principio de equidad en la contienda, lo que conlleva a la realización de elecciones libres y justas.

Temporalidad de las precampañas. El artículo 226, párrafo 2, de la LGIPE, establece los siguientes plazos para el desarrollo de las precampañas:

1. Durante los Procesos Electorales Federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de sesenta días.
2. Durante los Procesos Electorales Federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, las precampañas darán inicio en la primera semana de enero del año de la elección. No podrán durar más de cuarenta días, y
3. Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos.
4. Los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas; la violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato.
5. Queda prohibido a los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular, en todo tiempo, la contratación o adquisición de propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión. La violación a esta norma se sancionará con la negativa de registro como precandidato o, en su caso, con la cancelación de dicho registro. De comprobarse la violación a esta norma en fecha posterior a la de postulación del candidato por el partido de que se trate, el Instituto negará el registro legal del infractor.

Temporalidad de las campañas federales. Por su parte, los artículos del 242 al 252 de la LGIPE regulan las actividades relacionadas con las campañas electorales, las cuales se entienden como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los Partidos Políticos Nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

Al respecto, en el artículo 251 de la LGIPE se dispone la temporalidad en que se celebraran las campañas electorales federales:

1. Las campañas electorales para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, en el año que corresponda, tendrán una duración de noventa días.
2. Las campañas electorales para diputados, en el año en que solamente se renueve la Cámara respectiva, tendrán una duración de sesenta días.
3. Las campañas electorales de los partidos políticos se iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la Jornada Electoral.
4. El día de la Jornada Electoral y durante los tres días anteriores, no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales.

Temporalidad de las precampañas y campañas locales. En el ámbito estatal, la CPEUM en el artículo 116, fracción IV, inciso j), establece que la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando solo se elijan diputados locales o ayuntamientos, siendo la duración de las precampañas no mayor a las dos terceras partes de las respectivas campañas.

C. Modelo de comunicación política

Un aspecto que importa resaltar, es que con la Reforma Electoral de 2007 se implementa un nuevo modelo de comunicación política que modifica las condiciones para la competencia electoral y redefine las competencias del otrora Instituto Federal Electoral ahora INE, como autoridad única para administrar los tiempos en radio y televisión, con la obligación de vigilar y garantizar el cumplimiento de la Ley.

En el fondo, la Reforma Electoral de 2007 y la implementación de un nuevo modelo de comunicación política tuvieron como finalidad impedir que actores ajenos al Proceso Electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación, esto es, se elevó a rango constitucional la prohibición para que los partidos políticos, precandidatos y candidatos, así como cualquier otra persona física o moral, por sí mismos o a través de terceros, contraten o adquieran tiempos en radio y televisión con el fin de influir en las preferencias electorales.

D. Libertad de expresión y derecho a la información

La libertad de expresión y el derecho a la información son dos principios constitucionales funcionalmente centrales en un Estado constitucional y tienen una doble faceta: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.

En ese sentido, el artículo 6º constitucional reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los artículos 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Conforme a los citados preceptos, si bien el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación, debe presumirse que todas las formas de expresión se encuentran protegidas, salvo que resulten violatorias de los límites constitucional y legalmente previstos. Al respecto, resulta aplicable la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación CDXXI/2014, cuyo texto y rubro son los siguientes:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SE PRESUME QUE TODAS LAS FORMAS DE EXPRESIÓN SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS POR LA CONSTITUCIÓN.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos existe la presunción de que todas las formas de expresión, independientemente de su contenido, se encuentran protegidas por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En contraposición, y por disposición expresa de la Convención, escapan de dicha cobertura: toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional. Asimismo, por mandato constitucional deben entenderse protegidas todas las formas de expresión. Dicha presunción sólo puede ser derrotada bajo razones imperiosas.

E. Equidad en la contienda electoral

El principio de equidad o de igualdad de oportunidades en las contiendas electorales es un principio característico de los sistemas democráticos contemporáneos en el que el acceso al poder se organiza a través de una competencia entre las diferentes fuerzas políticas para obtener el voto de los electores; es un principio con una relevancia especial en el momento electoral, ya que procura asegurar que quienes concurren a él estén situados en una línea de salida equiparable y sean tratados a lo largo de la contienda electoral de manera equitativa.

En este sentido, garantizar la equidad de las contiendas es una de las mayores responsabilidades de las autoridades electorales en un sistema democrático, más cuando se torna más competitivo, como lo es, actualmente el sistema electoral mexicano tanto en el ámbito federal y local.

En el sistema electoral mexicano, el principio de equidad en la contienda electoral encuentra sustento en la CPEUM, dicha normativa tiende a garantizar expresamente el principio de igualdad de oportunidades en las contiendas electorales. Así, los artículos 41 y 134 establecen prohibiciones tendientes a garantizar la equidad en la contienda electoral, el primero, fija límites al financiamiento de los Partidos Políticos Nacionales, el acceso de éstos a los medios de comunicación en radio y televisión, siendo el INE la autoridad que administra los tiempos para su utilización, dispone la limitación temporal de los periodos de precampaña y campaña, así como la prohibición de difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales, salvo las excepciones contempladas en la propia normativa constitucional. Por su parte, el segundo prevé que la propaganda gubernamental, bajo cualquier modalidad de comunicación social, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y en ningún caso esa propaganda deberá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por su parte, el artículo 116, Base IV, incisos h) y j), de la CPEUM, dispone que las Constituciones locales y leyes de los estados en materia electoral deberán establecer los límites al financiamiento de los partidos políticos en las precampañas y campañas electorales, los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes, así como las sanciones para quienes las infrinjan.

En este orden, el inciso i), del artículo en cita dispone que los partidos políticos accederán a la radio y televisión conforme a las normas establecidas por el apartado B de la Base III del artículo 41 de la CPEUM.

Por su parte el inciso k), señala el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes.

La igualdad de oportunidades en el acceso a las competencias electorales es un presupuesto y fundamento de las elecciones libres y justas impidiendo, por ejemplo, que algunos de los competidores electorales obtengan ventajas indebidas como consecuencia de las posibles situaciones de dominio (políticas, sociales o económicas) en las que pudieran encontrarse.

Sobre el tema, la Sala Superior se ha pronunciado en diversas ocasiones, en los siguientes términos:

Jurisprudencia 31/2014

ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. LOS PRECANDIDATOS PUEDEN SER SUJETOS ACTIVOS EN SU REALIZACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). —De la literalidad de los artículos 152, párrafos primero a tercero y 355, fracción III, inciso a), del Código Electoral del Estado de México, se advierte que los dirigentes y candidatos, tienen el carácter de sujetos activos en la realización de actos anticipados de campaña; en consecuencia, pueden ser sancionados con la pérdida del derecho a ser postulados en la elección de que se trate. Tal enunciado no restringe la posibilidad de que otros sujetos, entre ellos los precandidatos, sean destinatarios de las consecuencias de la infracción a la norma, ya que la conducta reprochada **es atribuible a todo ciudadano que busca la postulación, porque el bien jurídico que tutela la norma es la equidad en la contienda.**

Jurisprudencia 8/2016

COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA, SE DETERMINA POR SU VINCULACIÓN AL PROCESO ELECTORAL QUE SE ADUCE LESIONADO.—De los artículos 443 y 445, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que constituyen infracciones de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, la realización anticipada de actos de precampaña y de campaña, **con lo cual se pretende salvaguardar el principio de equidad en la contienda comicial.** En este contexto, para determinar la competencia para conocer de la queja sobre actos anticipados de precampaña o campaña, por regla general, se toma en cuenta la vinculación al Proceso Electoral respectivo, por configurar un elemento orientador para ese fin, porque si lo que se busca, es precisamente tutelar la equidad en la contienda, corresponderá conocer de la misma a la instancia administrativa electoral que organice los comicios que se aduce, han sido lesionados.

Jurisprudencia 7/2016

FINANCIAMIENTO PRIVADO PARA CANDIDATOS INDEPENDIENTES. EL LÍMITE DEL 50% DEL TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA, ES CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DE CHIHUAHUA Y SIMILARES).—De una interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 1; 35, fracción II; 41, fracción II y 116, fracción IV, incisos g), k) y p) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 52, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos; 25, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; 23, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 21, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, así como 228 y 237, párrafos 1 y 2, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, **se advierte que la equidad en el financiamiento público estriba en el derecho igualitario consignado en la ley para que todos los contendientes en un Proceso Electoral perciban lo que proporcionalmente les corresponde acorde a su grado de representatividad;** así el financiamiento de los candidatos independientes debe sujetarse al principio de equidad de forma tal que les permita contender en igualdad de circunstancias respecto de quienes son postulados por partidos políticos. En tal sentido, el límite para el financiamiento privado de los candidatos independientes, previsto en el artículo 228 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en el cual se prevé que éstos no podrán rebasar el 50% del tope de gasto de campaña para candidatos independientes de la elección de que se trate, resulta una medida proporcional y equitativa en tanto que permite que el financiamiento privado prevalezca sobre el público, el cual suele ser significativamente inferior al que es otorgado a sus similares que compiten postulados por un partido político o coalición.

Tesis XXV/2012

ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.—De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, párrafo segundo, bases IV y V, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 109, 211, 212, párrafo 1, 217, 228, 342, párrafo 1, inciso e), 344, párrafo 1, inciso a), 354, párrafo 1, inciso a), 367, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 7, párrafo 1, inciso c) del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, **se advierte que la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña y campaña busca proteger el principio de equidad en la contienda, para evitar que una opción política obtenga ventaja en relación con otra.** Por ello, tomando en consideración que esos actos pueden realizarse antes de las etapas de precampaña o campaña, incluso antes del inicio del Proceso Electoral, debe estimarse que su denuncia puede presentarse ante el Instituto Federal Electoral, en cualquier tiempo.

Tesis L/2015

ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.—De conformidad con lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación constitucional de los servidores públicos de **observar el principio de imparcialidad, encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en la contienda electiva,** lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de un candidato o un partido político. En este sentido, cuando se encuentren jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, sólo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles y en los que les corresponda ejercer el derecho constitucional a un día de descanso por haber laborado durante seis días, conforme con lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tesis I/2015**CÁMARAS EMPRESARIALES. TIENEN PROHIBIDO REALIZAR APORTACIONES O DONATIVOS A PARTIDOS POLÍTICOS, ASPIRANTES, PRECANDIDATOS Y CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.—**

De la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 41, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77, párrafo 2, inciso g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con lo previsto en los artículos 4 de la Ley de Cámaras Empresariales y Confederaciones y 75 del Código de Comercio, se concluye que, por las actividades que realizan, los fines que persiguen y los sujetos que las integran, las cámaras empresariales están incluidas en el concepto de "empresa mexicana de carácter mercantil". Lo anterior, en razón de que en el Código de Comercio se concede el carácter de "mercantil" a la actividad de las empresas que corresponda a la producción de bienes o a la prestación de servicios para el comercio. Por tanto, si las empresas de carácter mercantil tienen prohibido realizar aportaciones o donativos a partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona, y las cámaras referidas están integradas por empresas y su objeto es representar, defender y fomentar los intereses comerciales de estas últimas, es claro que encuadran en la prohibición aludida, dado que si se permitieran sus aportaciones o donativos se trastocaría el fin de la normativa electoral de resguardar los principios de igualdad y equidad en la contienda.

Tesis LXXXVIII/2016**PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.—**

De la interpretación teleológica, sistemática y funcional de los artículos 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo, y 134, párrafos séptimo, octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que, en principio, no existe el deber específico de suspender la entrega de los beneficios de los programas sociales durante las campañas electorales, debido a su finalidad; sin embargo, atendiendo a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad que deben observarse en los procesos electorales, los beneficios de los programas sociales no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral, toda vez que las autoridades tienen un especial deber de cuidado para que dichos beneficios sean entregados, de tal manera, que no generen un impacto negativo o se pongan en riesgo los referidos principios.

De lo expuesto, se advierte que tanto la CPEUM y las legislaciones locales, así como los pronunciamientos de la Sala Superior, van encaminados a salvaguardar que las contiendas electorales se realicen bajo el principio de imparcialidad y equidad, con el objeto de que se garantice, entre otras cosas la igualdad de oportunidades entre los contendientes.

F. De los servidores públicos.

Un elemento que debe ser considerado en el tema de la equidad electoral, es la actuación imparcial de los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, los cuales de conformidad a lo dispuesto en el artículo 134 de la CPEUM, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, a fin de no influir en la competencia entre los partidos políticos y los candidatos.

Por ello, se mandata 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, y en ningún caso esa propaganda deberá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

De ahí que tratándose de los informes de labores que por ley tengan que emitir los servidores públicos, y los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, se deban circunscribir a un periodo de difusión específico, circunscripción territorial determinada y temporalidad definida en el artículo 242, párrafo 5, de la LGIPE. En ningún caso, la difusión de tales informes podrá tener fines electorales.

En términos de las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública, previstas en el títulos quinto y tercero de las leyes General y Federal Transparencia y Acceso a la Información Pública, respectivamente, los sujetos obligados, autoridades y partidos políticos, están constreñidos publicar en sus portales de internet determinada información; sin embargo, ello debe hacerse acorde con pleno respeto al principio de equidad en la contienda y a las limitantes que los artículos 41 y 134 constitucionales establecen, de manera tal que esa información debe revestir un carácter meramente informativo, de comunicación con los ciudadanos o de rendición de cuentas, así como de difusión de información vinculada con el ejercicio de sus atribuciones, y siempre que sea proporcional y razonable para cumplir con tal finalidad.

G. Régimen de sanciones

Para garantizar que las normas sustantivas se cumplan, en los términos precisados, la LGIPE prevé en el Libro Octavo, Título Primero, las faltas y las sanciones aplicables a los sujetos obligados. Así, el artículo 442 establece quienes serán los sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en esta Ley por faltas cometidas dentro o fuera de los procesos electorales:

- a) Los partidos políticos;
- b) Las agrupaciones políticas;
- c) Los aspirantes, precandidatos, candidatos y Candidatos Independientes a cargos de elección popular;
- d) Los ciudadanos, o cualquier persona física o moral;
- e) Los observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales;
- f) Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público;
- g) Los notarios públicos;
- h) Los extranjeros;
- i) Los concesionarios de radio o televisión;
- j) Las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político;
- k) Las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos;
- l) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, y
- m) Los demás sujetos obligados en los términos de la presente Ley.

Referente a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular la LGIPE establece en el artículo 446, las infracciones en las que pueden incurrir, mismas que se transcriben para su pronta consulta:

Artículo 446.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes y Candidatos Independientes a cargos de elección popular a la presente Ley:

- a) El incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley;
- b) La realización de actos anticipados de campaña;
- c) Solicitar o recibir recursos en efectivo o en especie, de personas no autorizadas por esta Ley;
- d) Liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el pago de actos u operaciones mediante el uso de efectivo o metales y piedras preciosas;
- e) Utilizar recursos de procedencia ilícita para el financiamiento de cualquiera de sus actividades;
- f) Recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales y/o piedras preciosas de cualquier persona física o moral;
- g) No presentar los informes que correspondan para obtener el apoyo ciudadano y de campaña establecidos en esta Ley;

- h) Exceder el tope de gastos para obtener el apoyo ciudadano y de campaña establecido por el Consejo General;
- i) No reembolsar los recursos provenientes del financiamiento público no ejercidos durante las actividades de campaña;
- j) El incumplimiento de las resoluciones y acuerdos del Instituto;
- k) La contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión;
- l) La obtención de bienes inmuebles con recursos provenientes del financiamiento público o privado;

Respecto a las autoridades o los servidores públicos, el artículo 449, de la LGIPE dispone:

Artículo 449.

1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

...

- b) 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;
- c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;
- d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución;
- e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato, y
- f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.

En este contexto, en el artículo 456 se establecen las sanciones por el incumplimiento de lo dispuesto en la Ley, entre las que se encuentran:

Artículo 456.

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

...

- c) Respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:
 - I. Con amonestación pública;
 - II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y
 - III. Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato.

d) Respetto de los Candidatos Independientes:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;

III. Con la pérdida del derecho del aspirante infractor a ser registrado como Candidato Independiente o, en su caso, si ya hubiera sido registrado, con la cancelación del mismo;

IV. En caso de que el aspirante omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable, y

V. En caso de que el Candidato Independiente omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos de campaña y no los reembolse, no podrá ser registrado como candidato en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable.

e) Respetto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral:

I. Con amonestación pública;

II. Respetto de los ciudadanos, o de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos: con multa de hasta quinientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en esta Ley, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, con multa de hasta el doble del precio comercial de dicho tiempo;

III. Respetto de las personas morales por las conductas señaladas en la fracción anterior: con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en esta Ley, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, con multa de hasta el doble del precio comercial de dicho tiempo, y

IV. Respetto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o cualquier persona física o moral, con amonestación pública y, en caso de reincidencia, con multa de hasta dos mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en el caso de que promuevan una denuncia frívola. Para la individualización de las sanciones a que se refiere esta fracción, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir la práctica en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y, en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

H. Razones que motivan la emisión de los Lineamientos

De lo antes señalado se puede concluir que existe todo un entramado legal y jurisprudencial que garantiza la vigencia y eficacia de la equidad en la contienda electoral como presupuesto necesario para la celebración de elecciones libres y auténticas, el cual marca la pauta de actuación de los actores políticos desde el arranque del Proceso Electoral hasta su conclusión.

La experiencia del INE que retoma del otrora Instituto Federal Electoral, aquella que dejó la Reforma Electoral de 2007 sobre todo a partir del nuevo modelo de comunicación política, indica que la participación, formas y modos de contender de los actores políticos se ha venido diversificado a fin de verse favorecidos con el voto de los electores.

Por ello, de distinta índole han sido los acuerdos y reglas que ha tenido que emitir este Instituto para garantizar que partidos políticos y candidatos independientes, participen en un plano de igualdad, evitando que actores ajenos a ellos se entrometan en la contienda electoral, lo cual es prohibido y sancionado por la Ley.

Sin duda la Reforma Electoral del 2014, trajo consigo nuevos retos para la autoridad electoral nacional, pues ahora no sólo es referente para los comicios federales sino también para los locales. De tal manera, que el trabajo del INE en conjunto con los OPLE, va de la mano para garantizar la celebración de elecciones libres y justas, bajo los principios de equidad e imparcialidad.

Los retos de los procesos electorales, sobre todo uno tan complejo como lo será el concurrente 2018, requiere que las sinergias institucionales en acompañamiento de los partidos políticos, candidatos, medios de comunicación y demás actores, se conduzcan al amparo de reglas claras, precisas y concretas, que indiquen lo que se puede hacer y no hacer durante la contienda electoral, sobre todo desde el arranque de los procesos electorales, sin detrimento de los derechos humanos como la libre expresión e información y del debate vigoroso.

Pues si bien, la legislación vigente prevé toda una serie de disposiciones encaminadas a salvaguardar la contienda electoral, no pasa desapercibido para esta autoridad electoral que nuestro actual sistema político requiere que este tipo de regulación sea más clara, respecto de los tiempos que se encuentran fijados en la normativa y que se han precisado en el presente Acuerdo.

En este sentido, esta autoridad electoral estima oportuno emitir los presentes Lineamientos, los cuales:

- Tienen como objetivo evitar la difusión de propaganda que se realice o divulgue en cualquier medio, que implique promoción o posicionamiento de una persona para la obtención de una candidatura de manera anticipada a los tiempos establecidos y, en su caso, el voto en los Procesos Electorales Locales y federales.
- Establecen los mecanismos para prevenir, investigar y, en su caso, corregir aquellas conductas que vulneren los principios y fines que rigen a las contiendas electorales.
- Salvaguardan la equidad en la contienda para quienes participan en un Proceso Electoral impidiendo ventajas o influencias indebidas sobre el electorado, ya sea por sí o por interpósita persona, sea ésta pública o privada.
- Son aplicables a cualquier persona que aspire a un cargo de elección popular, pues no se restringe a un determinado grupo de sujetos sino a todos aquellos actores que busquen verse favorecidos con el voto o apoyo de la ciudadanía para alcanzar una precandidatura y a la postre un cargo de elección popular.
- Regulan la difusión de cualquier propaganda, mensaje o expresión de promoción realizada en cualquier medio de difusión, fuera de los plazos electorales previamente establecidos.
- Establecer los medios de control para prevenir e inhibir la difusión anticipada de aspiraciones políticas con miras a acceder a un cargo de elección popular en detrimento de la equidad en la contienda.

Cabe resaltar que los presentes Lineamientos de ninguna forma tienen como objetivo acotar, limitar o restringir la libertad de expresión de los actores políticos o de quienes aspiren a contender en las elecciones por un cargo de elección popular, pues su finalidad es evitar la intromisión de factores o actores externos que rompan la equidad en la contienda electoral, es decir, pretenden crear las condiciones que eviten que el poder económico sustituya el debate e intercambio de propuestas entre los contendientes electorales como factor que determine las preferencias electorales de la ciudadanía o bien, el posicionamiento de los partidos políticos como entes de interés público cuya finalidad es promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática del país o servidores públicos.

Por ello, los Lineamientos establecen un apartado respecto a las actividades que los servidores públicos realizan con esa calidad, por ejemplo, la difusión de informes de labores cuando aspiren a competir por un cargo de elección popular fuera de los plazos legalmente permitidos, lo cual tendría un efecto en la contienda electoral.

Adicionalmente, se estima oportuno que la aplicación de los presentes criterios para presumir la actualización del elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña o campaña sea desde el inicio formal del proceso federal electoral, con independencia de que algunos locales comiencen con posterioridad, pues aquel es el primero que comienza y marca la pauta para el inicio de diversas actividades comunes para el ejercicio de las atribuciones de este Instituto y los OPLE.

Además, ello asegurará que quienes aspiren a obtener alguna candidatura dentro de un partido político, o bien, convertirse en candidatos independientes, compitan en igualdad de circunstancias, pues el periodo que comprende entre el inicio del Proceso Electoral y el comienzo de las precampañas, así como las denominadas intercampañas, es un periodo de prevención especial en el cual algún aspirante a cargo de elección popular pudiera obtener algún tipo de ventaja.

En mérito de lo anterior, por la importancia del tema que se regula, este Consejo General considera que se justifica el ejercicio de la facultad de atracción para que los Lineamientos sean de observancia tanto a nivel federal como local, toda vez que el trabajo del INE en conjunto con los OPLE de organizar las elecciones², implica que se tenga que garantizar la celebración de elecciones libres y justas, bajo los principios de equidad e imparcialidad.

Si bien el artículo 116, Base IV, de la CPEUM, dispone que las constituciones locales y leyes de los estados en materia electoral deberán establecer entre otras, los límites al financiamiento de los partidos políticos en las precampañas y campañas electorales, los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes, así como las sanciones para quienes las infrinjan, todo ello encaminado a salvaguardar el principio de equidad en la contienda electoral, este Consejo General estima oportuna que los presentes Lineamientos sean observados en los comicios locales a celebrarse en el 2018, pues en el caso concreto dichos criterios no están encaminados a confrontar las reglas previstas en las distintas legislaciones estatales o suplantarlas, sino a armonizar las existentes tendientes a garantizar la equidad en la contienda.

Se trata de una medida idónea, proporcional y razonable a los fines que se persiguen, pues la celebración de contiendas electorales en planos de equidad, favorece elecciones libres, auténticas y justas, para fomentar el ejercicio del voto libre para la conformación de los poderes ejecutivo y legislativo, federal y locales, derivados de procesos democráticos, en donde la voluntad del elector y no factores facticos, económicos o de otra índole, sea la que determina a los gobernantes.

Por último, cabe señalar que, de conformidad con el antecedente I del presente, los presentes Lineamientos guardan relación y vinculación estrecha con el proyecto de Lineamientos que regulan los criterios respecto de la aparición de dirigentes y voceros partidistas en tiempos de radio y televisión, en acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los expedientes SUP-REP-575/2015 Y SUP-REP-198/2016, aprobado por el Comité de Radio y Televisión el pasado 26 de junio.

Por lo expuesto y fundado, este órgano:

RESUELVE

PRIMERO. Se ejerce la facultad de atracción, a efecto de emitir los Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral.

SEGUNDO. Se aprueban los Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral, a saber:

LINEAMIENTOS PARA GARANTIZAR LA EQUIDAD ENTRE LOS PARTICIPANTES EN LA CONTIENDA ELECTORAL

Primero. Objeto de regulación

Los presentes Lineamientos tienen por objeto regular la difusión de propaganda que se realice o difunda en cualquier medio, que implique promoción y posicionamiento de un partido político o de una persona para la obtención de una precandidatura o candidatura y, en su caso, el voto en los Procesos Electorales Locales y federales; asimismo, establecer los mecanismos para prevenir, investigar y, en su caso, corregir y sancionar aquellas conductas que vulneren los principios y fines que rigen a las contiendas electorales.

Segundo. Ámbito de aplicación

Las disposiciones contenidas en los presentes Lineamientos son de observancia general y obligatoria, para los comicios locales y federales.

Tercero. Glosario

Para los efectos de los presentes Lineamientos se entenderá por:

INE. Instituto Nacional Electoral.

² Artículo 41, Base V, Aparado A, de la CPEUM.

OPLE. Organismos Públicos Locales Electorales.

LGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Aspirante. Cualquier persona que manifieste de forma clara y precisa, sistemática y públicamente, por cualquier medio su intención de contender en un Proceso Electoral Federal o local, o bien se le atribuya dicha intención a partir de la contratación, adquisición o pago de propaganda, con independencia que sea postulada como precandidata o candidata o que obtenga su registro como aspirante a candidata independiente.

Aspirante a candidatura independiente. Persona que, cumpliendo los requisitos establecidos por la ley, obtiene constancia de la autoridad electoral para poder recabar apoyo ciudadano con la finalidad de obtener una candidatura.

Medios electrónicos. Aquéllos en los que se involucran mecanismos tecnológicos para la exhibición y distribución de mensajes o propaganda, tales como correos electrónicos, mensajes de texto, de audio y video, circuito cerrado en lugares públicos, así como internet.

Medio de comunicación social. Cualquier tipo de mecanismo de difusión gráfico, electrónico o impreso, a través del cual se dé a conocer a la ciudadanía expresiones o mensajes políticos, personales o electorales de manera masiva, que incluye, entre otras, la propaganda fija en la vía pública.

Medios impresos. Cualquier mecanismo a través del cual se difundan ideas o elementos gráficos mediante documentos impresos, como periódicos, revistas, incluyendo de espectáculos, folletos y libros, incluyendo gacetas e inserciones pagadas o contratadas.

Propaganda. Todo tipo de expresión contratada, adquirida o pagada en cualquier medio de comunicación social, electrónico o impreso que tenga por objeto dar a conocer aspiraciones o propuestas políticas, sociales o económicas con el propósito de posicionar una opción política o personal en un Proceso Electoral Federal o local.

Redes sociales. Cualquier soporte digital que ofrezca a un conjunto de personas o grupos la posibilidad de compartir con otros usuarios mensajes, información y contenidos, generados por ellos o por terceros, ya sea a través de páginas públicas o privadas.

Servidor público. Toda persona considerada como tal de conformidad con el artículo 108 constitucional y las leyes en materia de responsabilidades administrativas.

Cuarto. Del principio de equidad

La equidad es un principio rector del sistema democrático y condición fundamental para asegurar que la competencia entre quienes participan en un Proceso Electoral se realice en condiciones de justicia e igualdad, impidiendo ventajas o influencias indebidas sobre el electorado.

Este principio rige a todo el sistema electoral e implica, entre otras cuestiones, la neutralidad de las autoridades públicas y la prohibición de difundir, aprovecharse o beneficiarse con la difusión de propaganda fuera de las etapas y plazos expresamente previstos en la ley.

Quinto. De los aspirantes a un cargo de elección popular y la propaganda

Queda prohibido a cualquier aspirante la realización, difusión, compra, adquisición, aprovechamiento o beneficio de cualquier tipo de propaganda o mensaje publicitario contratado, adquirido, pagado, en el que se promoció o promueva una opción política, precandidatura o candidatura antes de los plazos previstos legalmente, cualquiera que sea el medio que se utilice para su difusión, a fin de evitar que se influya indebidamente en el electorado.

La realización de conductas contrarias a lo previsto en el párrafo anterior, se presumirán como constitutivas de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso. Asimismo, se considerarán y serán contabilizados como gastos de precampaña o campaña.

Los aspirantes a candidaturas independientes, sólo podrán realizar actos de difusión de propaganda tendientes a recabar el apoyo ciudadano, en la forma y términos que dispone la LGIPE y las leyes locales respectivas, siempre que respeten los plazos previstos en dichos ordenamientos.

A efecto de identificar si la propaganda es constitutiva de actos anticipados de precampaña o campaña y como tal, es susceptible de violar la normativa electoral, se deberán tomar en cuenta los siguientes elementos:

- a) Personal. Que en el contenido de la propaganda se identifiquen voces, imágenes o símbolos que hagan razonablemente identificable al aspirante a un cargo de elección popular.
- b) Subjetivo. Que del contenido del mensaje difundido a través del medio de comunicación de que se trate, se pueda advertir de manera directa o indirecta la promoción pública de un aspirante, con lo que se presumirá la intención de presentar una candidatura.
- c) Temporal. Si la promoción o beneficio tiene lugar iniciado formalmente el Proceso Electoral Federal o local y previo a la etapa de precampañas o durante las intercampanas, se genera la presunción de que la propaganda tiene el propósito de incidir en la contienda.

Las expresiones vertidas en las redes sociales y los medios de comunicación fuera de los espacios comerciales se presumirán amparadas bajo el ejercicio debido del derecho a la libertad de expresión y de prensa, salvo prueba en contrario.

Sexto. Medios de difusión

De manera enunciativa y no limitativa, es objeto de regulación en los presentes Lineamientos, cualquier propaganda o mensaje publicitario contratado, adquirido o pagado, realizada en los siguientes medios:

- a) Radio y televisión.
- b) Cines.
- c) Medios impresos.
- d) Espectaculares y gallardetes.
- e) Bardas pintas o cualquiera que se coloque en vía o espacios públicos, incluyendo la de transporte o parabuses.
- f) Promocionales utilitarios.
- g) Páginas y cuentas de partidos políticos en internet.
- h) Páginas y cuentas oficiales de dependencias gubernamentales en internet.
- i) Medios electrónicos y redes sociales, siempre que se trate de anuncios, mensajes publicitarios, cintillos o cualquier propaganda contratada, adquirida o pagada.
- j) Vallas publicitarias.

No serán objeto de prohibición los datos, información e imágenes que aparezcan en las páginas o portales oficiales de internet o las correspondientes a los partidos políticos, siempre que sean necesarias para dar cumplimiento a la normativa en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Séptimo. De los servidores públicos

Como medida para salvaguardar la equidad de las contiendas, queda prohibida la difusión de informes de labores de cualquier servidor público una vez que inicie el Proceso Electoral Federal, salvo aquellos casos en que la legislación respectiva expresamente imponga la obligación de rendirlos en una fecha, plazo o término determinado. En ese supuesto, la difusión respectiva se deberá realizar con estricto apego a la normatividad aplicable.

Los servidores públicos aspirantes, deberán abstenerse de realizar cualquier acción a través de la cual se difunda propaganda en la que se promueva su nombre, voz o imagen, bajo cualquier medio o modalidad de comunicación.

La restricción del párrafo anterior aplica también para la difusión de informes de labores o de gestión referidos en el artículo 242, párrafo 5, de la LGIPE, de manera que en aquellos casos en que la legislación respectiva expresamente imponga la obligación de rendirlos en una fecha, plazo o término determinado, la difusión respectiva se deberá realizar con estricto apego a la normatividad aplicable, sin incluir el nombre, voz, símbolo o imagen del servidor público aspirante, limitándose a señalar el cargo que ostenta.

Los informes de gestión de los grupos parlamentarios deberán de presentarse una sola vez en el año calendario, dentro de un periodo de inmediatez razonable a la conclusión del año legislativo que se informa y no podrán rendirse ni difundirse de manera escalonada o secuencial, ni tener fines electorales. Se presumirá que tienen fines electorales si se difunden una vez iniciado el Proceso Electoral y se incluye el emblema o cualquier referencia a un partido político.

En cualquier caso, los informes de labores deberán ser un auténtico, genuino y veraz informe de labores, lo cual implica que refiera a las acciones y actividades concretas que el servidor público realizó en el ejercicio de su función pública en el período respecto del que se rinden cuentas a la sociedad, de acuerdo con las atribuciones conferidas normativamente, a través de medios que deben ser ciertos, verificables y abiertos a la ciudadanía.

En ningún caso las y los servidores públicos que aspiren a competir por cargos electivos en el Proceso Electoral Federal o local, podrán asistir a eventos en los que se entreguen beneficios de programas sociales. Tampoco podrán realizar eventos masivos de difusión de logros o inauguración de obras, una vez iniciado el Proceso Electoral.

Los servidores públicos deberán abstenerse en el ejercicio de sus funciones, de realizar acciones o expresiones que impliquen apoyo o promoción de terceros aspirantes.

La realización de conductas contrarias a lo previsto en los párrafos anteriores, se presumirán como constitutivas de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso. Con independencia de lo anterior, se contabilizarán para efectos de los topes de gastos correspondientes.

La propaganda gubernamental difundida desde el inicio del Proceso Electoral deberá tener carácter institucional y fines informativos educativos o de orientación social, por lo que no está permitida la exaltación, promoción o justificación de algún programa o logro obtenido en los gobiernos local o federal o de alguna administración específica.

De igual forma, deberá abstenerse de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, o bien elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno. No podrá difundir logros de gobierno, obra pública, e incluso, emitir información dirigida a justificar o convencer a la población de la pertinencia de una administración en particular. Su contenido se limitará a identificar el nombre de la institución de que se trata sin hacer alusión a cualquiera de las frases, imágenes, voces o símbolos de cualquier índole que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral.

La propaganda podrá incluir el nombre de la dependencia y su escudo oficial como medio identificativo, siempre y cuando éstos no se relacionen de manera directa con la gestión de algún gobierno o administración federal o local.

La propaganda no podrá contener logotipos, slogans o cualquier otro tipo de referencias al gobierno federal o a algún otro gobierno o administración, o a sus campañas institucionales, ni incluir elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.

En caso de difusión de propaganda gubernamental que beneficie a un partido político, en los términos de los presentes Lineamientos, o por guardar identidad con la emitida por el partido, la misma también se contabilizará para efectos de los topes de gasto correspondientes.

Octavo. Medios de control

Las quejas y denuncias presentadas con motivo de infracciones al presente lineamiento serán radicadas y sustanciadas como procedimientos especiales sancionadores o sus equivalentes en el ámbito local, según corresponda, en términos de lo establecido en la normatividad aplicable, en el entendido de que, por regla general, los asuntos vinculados con la materia de radio y televisión serán conocidos por el INE. En cualquier procedimiento podrán, en su caso, acordar la adopción de medidas cautelares.

Los procedimientos respectivos se iniciarán a petición de parte, o bien, de oficio, cuando la conducta desplegada constituya una violación evidente a los presentes Lineamientos.

Iniciado el procedimiento, en el emplazamiento o en los requerimientos preliminares, la autoridad deberá solicitar al presunto sujeto infractor información bajo protesta de decir verdad sobre su intención de aspirar a un cargo de elección popular, de manera que si la respuesta fuere negativa, tal declaración será tomada en cuenta en caso de que sí llegase a postularse, para efectos de la contabilización de los gastos realizados.

Una vez concluida la sustanciación del procedimiento por parte de la autoridad competente, siempre que se acredite la existencia de la propaganda difundida en contravención a estos Lineamientos, deberá darse vista a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral para que, en caso de que la persona involucrada obtenga el registro de una precandidatura, de aspirante a candidatura independiente o candidatura, se cuantifique el costo de la propaganda política electoral y se acumule a los gastos correspondientes.

Si se acredita que algún servidor público que difundió un informe de labores o propaganda gubernamental personalizada, posteriormente se registra como aspirante, precandidato o candidato a algún cargo de elección popular, le serán contabilizados la totalidad de los gastos erogados con motivo de dicha difusión y consecuentemente considerados para el cumplimiento del respectivo tope de gastos.

En el supuesto que el beneficio se genere a favor de un partido político, el costo de la propaganda también se acumulará a los gastos de los precandidatos o candidatos que postulen.

En dicha contabilización se incorporará el costo de la propaganda por el tiempo que se difunda en caso de incumplimiento del dictado de medidas cautelares.

Noveno. Vigencia

Los presentes Lineamientos serán aplicables a partir del inicio del Proceso Electoral Federal, es decir, a partir del 8 de septiembre de 2017.

TRANSITORIOS

Único. Los aspirantes deberán realizar todas las acciones necesarias a fin de que se retire en su totalidad la propaganda, mensajes o expresiones de promoción en los medios de difusión regulados por los presentes Lineamientos, a fin de cumplir con lo dispuesto en éstos a partir de su entrada en vigor.

TERCERO. La presente Resolución, así como los Lineamientos, entrarán en vigor a partir del día de inicio del Proceso Electoral Federal, es decir, el 8 de septiembre de 2017.

CUARTO. Se instruye al Secretario Ejecutivo para que, a través de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, haga del conocimiento de éstos los presentes Lineamientos, para los efectos precisados en los mismos.

QUINTO. Se instruye al Secretario Ejecutivo disponga de las medidas conducentes para la difusión del contenido de los Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral, a los servidores públicos de los distintos niveles de gobierno, a través de los Vocales Ejecutivos Locales y Distritales del Instituto Nacional Electoral, así como para su publicación en las redes sociales del propio Instituto y en cualquier otro medio de difusión que resulte pertinente.

SEXTO. A más tardar en el mes de agosto, el Consejo General deberá emitir las normas relativas al uso indebido de programas sociales y la violación a los principios de equidad e imparcialidad previstos en el artículo 134 constitucional.

SÉPTIMO. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación, así como en la página de internet del INE www.ine.mx.

OCTAVO. El Consejo General deberá realizar los ajustes correspondientes al Reglamento de Fiscalización para incorporar lo mandatado a través de los presentes Lineamientos.

La presente Resolución fue aprobada en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 20 de julio de 2017, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

Se aprobó en lo particular el Lineamiento Séptimo, en los términos del Proyecto de Resolución originalmente circulado, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

El Consejero Presidente del Consejo General, **Lorenzo Córdova Vianello**.- Rúbrica.- El Secretario del Consejo General, **Edmundo Jacobo Molina**.- Rúbrica.