**Proyecto de 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 |
| LGIPE | 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**

1. **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 acatamiento a las sentencias SUP-REP-575/2015 y SUP-REP-198/2016 unos lineamientos que garanticen el principio de equidad en la contienda electoral.
2. **Presentación de la solicitud de atracción.** Mediante escrito de 14 de julio 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.

**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 LGIPE 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).

***LGIPE***

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 LGIPE; 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]](#footnote-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**

1. **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:

1. 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.
2. Únicamente procede en casos específicos y concretos.
3. Es discrecional y no obligatoria.
4. 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 ordinaría 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 celebraran 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 acoger una 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:

1. **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:

1. La preparación de la elección,
2. Jornada Electoral,
3. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones, y
4. 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.

Sobre el periodo de precampañas la LGIPE establece que ésta inicia formalmente con la difusión de imágenes de los aspirantes con fines electorales, es decir, en el periodo de precampañas los ciudadanos o militantes dentro de un procedimiento de selección interna de un partido político realizan diversas actividades para obtener votos o apoyo con el fin de ganar la candidatura a un puesto de elección popular, dicha etapa se encuentra regulada en los artículos del 226 al 231 del citado ordenamiento legal.

**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.

**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.

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 tendentes 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 tendentes 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:

1. 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.
2. 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 de los militantes partidistas 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.

1. **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.

1. **Los partidos políticos y su prerrogativa al acceso a la radio y televisión.**

Otro elemento a considerar en la equidad en la contienda electoral, es el uso de la prerrogativa de los partidos políticos de acceso a la radio y televisión, respecto de la cual la Sala Superior ha emitido diversos criterios que se estima oportuno citar:

1. **Libertad para definir el contenido de sus mensajes.** El uso de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación no solo debe adecuarse a los formatos y términos establecidos en la ley, *sino que debe 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, dependiendo del tiempo en que es asignado* (ordinario, de precampaña o de campaña).
2. **Límites al uso de la prerrogativa de acceso a radio y televisión:**

* **La libertad de expresión y el contenido de los mensajes**. En la propaganda político-electoral los partidos políticos deben utilizar elementos propios que los identifiquen en lo particular y a sus candidatos, y abstenerse 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, pues se ha considerado que esa confusión tiene un impacto negativo en la formación de una opinión consciente e informada para el ejercicio del derecho al voto activo por parte de la ciudadanía.
* **Propaganda en radio y televisión y tiempos electorales.** Se ha considerado, que el contenido de la propaganda debe atender al periodo de su transmisión, por lo que debe considerar si se difundirá dentro o fuera de un proceso electoral y, si es dentro, debe tomarse en cuenta la etapa en la que se difundirá (precampaña, intercampaña y campaña), pues de esos elementos dependerá el tipo de mensaje que pueda difundirse.
* **Cobertura desproporcionada o sobreexposición.** Se ha considerado que los promocionales que se transmiten en ejercicio de la prerrogativa de acceso a radio y televisión, corresponden a cada uno de los partidos políticos, por lo que dichos entes tienen prohibido difundir propaganda electoral o la imagen de candidatos de otros partidos, coaliciones o independientes, porque dicha conducta puede generar sobreexposición frente al electorado del candidato o del partido beneficiado, con la consecuente afectación a la equidad en la contienda electoral.
* **Cobertura a terceros que impide cumplimiento de fines.** El objetivo de esta prerrogativa está encaminado a difundir propaganda política o electoral, para que los partidos estén en condiciones de cumplir con sus fines, por lo que los partidos políticos tienen prohibido utilizar los espacios asignados en radio y televisión para promocionar a terceros.
* **Imagen de dirigentes partidistas en los promocionales de radio y televisión**. Se ha estimado que no hay limitación para que los partidos puedan involucrar en su propaganda a sus miembros, siempre y cuando respeten las propias restricciones que el ordenamiento jurídico les impone, ya que una propaganda en principio lícita pudiera perder ese carácter, si llegara a involucrar elementos encaminados a evadir las restricciones previstas para su difusión.

Es decir, la libertad con la que cuenta los partidos políticos para definir el contenido de sus mensajes en radio y televisión está sujeta a las limitaciones que le impone el sistema electoral y debe ser idóneo para conseguir el objetivo de tal prerrogativa. Por tanto, en el uso de esta prerrogativa, los partidos políticos deben procurar mensajes informativos claros que no generen ambigüedad.

* **Posicionamiento de personas en mensajes de partidos**. Si en los promocionales predomina la voz, imagen y nombres de alguna o algunas personas, se puede inferir que existe una intención clara de posicionarlas, y esta inferencia es más sólida, cuando el punto central del mensaje lo constituye la manifestación de esas personas.
* **Análisis de elementos que permitan suponer que dicho sujeto aspira a un cargo**. Resulta necesario el análisis de elementos que permitan suponer si dicho sujeto aspira a algún cargo de elección popular, o que su conducta tenga algún impacto en algún proceso electoral, federal o local, próximo a celebrarse, y en ese orden de ideas, pudiera constituir propaganda personalizada.
* **Finalidad de la pauta**. El solo hecho de que las personas cuya imagen o voz aparecen en un promocional pautado en los tiempos de radio y televisión otorgados a un partido político no sea servidores públicos, no impide que se actualice un supuesto de uso indebido de la prerrogativa del partido por un posicionamiento indebido de personas, dirigentes partidistas y militantes, puesto que la finalidad de la prerrogativa no implica la promoción centralizada de una persona, sino, atendiendo a las circunstancias y a la etapa del proceso electoral en que se difundan, su finalidad debe orientarse a la difusión de los principios, valores, ideología, precandidaturas o candidaturas de un partido político, así como para promover la participación, el debate y la deliberación de la ciudadanía.
* **Análisis para determinar si existe un uso indebido de la prerrogativa**. Para poder identificar elementos que permitan advertir, de ser el caso, sistematicidad o una intencionalidad o direccionalidad del discurso específica, a través de la cual, razonablemente se pueda inferir que el promocional tiene la intención preponderante de posicionar indebidamente a una persona y no al propio partido político, para lo cual resultan relevantes analizar tres elementos, a saber: la **centralidad del sujeto, la direccionalidad del discurso y la coherencia narrativa del promocional denunciado[[2]](#footnote-2)**.

Adicionalmente, el órgano jurisdiccional ha sustentado que si bien estos criterios han sido definidos en asuntos donde generalmente, los sujetos vinculados al procedimiento son servidores públicos o candidatos, lo cierto es que esta premisa resulta aplicable también a los supuestos en los cuales la controversia se relacionan con la promoción o posicionamiento de un dirigente, militante o simpatizante partidista[[3]](#footnote-3), toda vez que lo que se va a revisar es si el uso de la prerrogativa de acceso a radio y televisión, a través de la pauta elaborada por la autoridad electoral, se ajusta a los parámetros constitucionales y legales (equidad en la contienda), o bien, si existe un uso indebido por el posicionamiento preponderante e injustificado de la persona, entre los cuales se encuentran los dirigente, militantes o simpatizantes en lugar de posicionar al partido político, a sus candidatos, su ideología, valores o programas.

De los criterios anteriores se puede concluir, que el acceso a la radio y televisión por los partidos políticos, encuentra límites con la finalidad de competir en un plano de equidad, ya sea entre ellos mismos o respecto de los demás actores políticos, como pueden ser los candidatos independientes.

Para ello, la labor del INE cobra relevancia, pues como árbitros de la contienda están compelidos a garantizar que dicho principio se cumpla y sea eficaz, generando para ello las reglas y acciones que ajustadas a la Ley y supremacía legal, sean conducentes para establecer escenarios de igualdad entre los contendientes.

1. **Tipos de Propaganda en cualquier medio de difusión.**

Otro aspecto que cobra relevancia, sin duda es señalar que la propaganda puede clasificarse de diversa maneras, ya sea por sus objetivos, intenciones o en función de su emisor, en los siguientes tipos:

**Propaganda gubernamental**. Es toda aquella información que cualquier ente de gobierno, por alguno de los medios de comunicación existentes, hace del conocimiento de la sociedad acerca los avances o desarrollos que ha realizado, esto en ejercicio del derecho a la libertad de expresión, en conjunto con el derecho que tienen los ciudadanos de ser informados.

Además puede entenderse como el conjunto de publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo los servidores o entidades públicas, cuya finalidad sea hacer del conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aceptación[[4]](#footnote-4).

**Propaganda institucional**. Es el material comunicativo en formatos publicitarios emitido por el Estado en los distintos niveles de la Administración pública: local, regional y estatal. Sigue los mismos principios y las mismas reglas que la publicidad para productos de consumo, pero su trascendencia es mucho mayor.

**Propaganda política o partidista**. Se refiere a la difusión de contenidos matizados de elementos objetivos que presenten una ideología, programa o plataforma política de algún partido político o la invitación a ser afiliado a éste. Pretende crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas.[[5]](#footnote-5)

**Propaganda electoral.** En términos del artículo 242, párrafo 3, de la LGIPE, es aquel conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

1. **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 concurran 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, y el segundo establece la prohibición de difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, salvo las excepciones contempladas en la propia normativa constitucional.

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 IIl, 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.

1. **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 incluirá 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, se deban circunscribir a un periodo de difusión específico, circunscripción territorial determinada y temporalidad definida en el artículo 242, párrafo 5, de la LGIPE.

1. **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) Respecto 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) Respecto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral:

I. Con amonestación pública;

II. Respecto 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. Respecto 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. Respecto 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.

1. **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, sobretodo 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 comicios, sin detrimento de los derechos humanos como la libre expresión e información y del debate duro pero propositivo.

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 la presente resolución.

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, un cargo de elección popular 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 esta 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 ciudadana 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 entrega 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 criterios sea desde el inicio formal de los procesos electorales, pues 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, 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 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 elecciones[[6]](#footnote-6), implica que se tenga que garantizar la celebración de elecciones libres y justas, bajo los principios de equidad e imparcialidad.

Si bien el artículo116, 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 igualdad 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 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 política-electoral que se realice o difunda en cualquier medio, que implique promoción y posicionamiento de una persona para la obtención de una candidatura y, en su caso, un cargo de elección popular 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.

**OPLE.** Organismos Públicos Locales Electorales.

**LGIPE**. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Aspirante**. Cualquier persona que manifieste por cualquier medio su intención de contender en un proceso electoral federal o local, o bien se le pueda atribuir dicha intención en el contexto del debate público, con independencia que sea postulada como precandidata o candidata.

**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, 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.

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

**Propaganda**. Todo tipo de expresión en cualquier medio de comunicación social 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 el proceso electoral federal o local.

**Redes sociales**. Son aquellas estructuras o plataformas en internet que permiten la comunicación entre personas, mediante la suscripción voluntaria a éstas, a través de perfiles creados por ellos mismos, en los que comparten cualquier tipo de información.

**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 o promocionado, cuya finalidad sea promover 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 ilegalmente 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; en consecuencia, se considerarán como gastos no permitidos.

Los aspirantes a candidaturas independientes, sólo podrán realizar actos de difusión 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 susceptible de violar la normativa electoral, se deberán tomar en cuenta los siguientes elementos:

1. 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.
2. Objetivo. 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.
3. Temporal. Si la promoción o beneficio tiene lugar iniciado formalmente el proceso electoral federal o local se genera la presunción de que la propaganda tiene el propósito de incidir en la contienda.

**Sexto.** **Medios de difusión**

De manera enunciativa y no limitativa, es objeto de regulación en los presentes lineamientos, cualquier propaganda, mensaje o expresión de promoción realizada en los siguientes medios:

1. Radio y televisión.
2. Cines.
3. Medios impresos.
4. Espectaculares y gallardetes.
5. Bardas, pintas o cualquiera que se coloque en vía o espacios públicos, incluyendo la de transporte o parabúses.
6. Promocionales utilitarios.
7. Páginas y cuentas oficiales de partidos políticos y dependencias gubernamentales en internet.
8. Medios electrónicos y redes sociales, siempre que se trate de anuncios, mensajes publicitarios, cintillos o cualquier propaganda contratada, adquirida, pagada o promocionada.

**Séptimo.** **De los Servidores públicos**

Los servidores públicos aspirantes, deberán abstenerse de promover su nombre, voz o imagen, bajo cualquier medio o modalidad de comunicación social.

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, salvo en aquellos casos en que la legislación respectiva expresamente imponga la obligación de rendirlos en una fecha, plazo o término determinado, y siempre con estricto apego a la normatividad aplicable; asimismo, ningún servidor público podrá aparecer en la difusión de informes de labores rendidos de forma secuencial o de grupos parlamentarios.

En ningún caso las y los servidores públicos que aspiren a competir por cargos electivos en el próximo proceso electoral federal o local, podrán asistir a eventos en los que se entreguen beneficios de programas sociales.

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.

Como medida para salvaguardar la equidad de las contiendas, queda prohibida la difusión de informes de labores de cualquier servidor público una vez que inicien las precampañas de procesos electorales federales o locales correspondientes.

**Octavo. Medios de control**

Las quejas y denuncias presentadas con motivo de infracciones al presente lineamiento serán radicadas y sustanciadas como procedimientos administrativos sancionadores, por el INE o los OPLES, según corresponda, en términos de lo establecido en la normatividad aplicable.

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, 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.

En caso de que se acredite la transgresión a las normas previstas en estos lineamientos, se deberá dar vista a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral para que, en caso de que el sujeto infractor obtenga el registro de una precandidatura o candidatura, se cuantifique el costo de la propaganda política electoral y se acumule a los gastos realizados en la precampaña o la campaña.

De la misma forma, si algún servidor público que difunda informe de labores se constituye con posterioridad como precandidato o candidato a algún cargo de elección popular, le serán contabilizados los gastos erogados para dicha difusión.

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 de los próximos procesos electorales federales y locales.

**Transitorios**

**Primero.** A partir de la aprobación de los presentes lineamientos por el Consejo General, se ordena a quienes aspiren a un cargo de elección popular a realizar las siguientes acciones:

1. Suspender la contratación o adquisición de propaganda en los medios de difusión regulados por los presentes lineamientos.
2. Retirar en su totalidad antes del inicio de la vigencia de los lineamientos cualquier propaganda, mensaje o expresión de promoción que a la fecha se encuentre en los medios de difusión regulados por los presentes lineamientos.

**TERCERO.** La presente resolución, así como los lineamientos, entrarán en vigor a partir del día siguiente al inicio del proceso electoral.

**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.** Publíquese en el Diario Oficial de la Federación, así como en la página de internet del INE [www.ine.mx](http://www.ine.mx).

1. Criterio sostenido por la Sala Superior en la sentencia SUP-RAP-103/2016, página 27. [↑](#footnote-ref-1)
2. Sentencia SUP-REP-575/2015 fojas 26-27. [↑](#footnote-ref-2)
3. Sentencia SUP-REP-575/2015, página 28 [↑](#footnote-ref-3)
4. Sentencia de la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-121/2014 [↑](#footnote-ref-4)
5. Sentencia de la Sala Superior Sup-RAP-121/2014 [↑](#footnote-ref-5)
6. Artículo 41, Base V, Aparado A, de la CPEUM. [↑](#footnote-ref-6)