

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE: SUP-RAP-71/2010**

**ACTOR: GOBIERNO DEL  
ESTADO DE NUEVO LEÓN POR  
CONDUCTO DEL GOBERNADOR  
CONSTITUCIONAL**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:  
COMISIÓN DE QUEJAS Y  
DENUNCIAS DEL INSTITUTO  
FEDERAL ELECTORAL**

**MAGISTRADO PONENTE:  
CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**SECRETARIOS: MARCELA  
ELENA FERNÁNDEZ  
DOMÍNGUEZ, ADRIANA A.  
ROCHA SALDAÑA, ANTONIO  
RICO IBARRA Y DANIEL JUAN  
GARCÍA HERNÁNDEZ**

México, Distrito Federal, a dos de julio de dos mil diez.

**VISTOS**, para resolver los autos del recurso de apelación identificado al rubro, interpuesto por el Gobierno del Estado de Nuevo León por conducto del Gobernador constitucional, para impugnar el *ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS*

*CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADAS POR EL REPRESENTANTE SUPLENTE DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL ANTE EL CONSEJO GENERAL DE ESTA INSTITUCIÓN, EL VEINTISÉIS DE MAYO DE DOS MIL DIEZ, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/PE/PAN/CG/059/2010, y*

### **R E S U L T A N D O:**

De lo narrado en la demanda y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

I. El veintiséis de mayo de dos mil diez, Everardo Rojas Soriano en su carácter de representante suplente del Partido Acción Nacional, ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, presentó escrito de denuncia en contra del Gobierno del Estado de Nuevo León, del Partido Revolucionario Institucional, y de quien resultara responsable por la transmisión a nivel nacional de un spot televisivo.

**II.** El veintisiete de mayo de dos mil diez, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, emitió un acuerdo mediante el cual, determinó formar el expediente número SCG/PE/PAN/CG/059/2010 y realizar una investigación preliminar al respecto.

**III.** En esa misma fecha el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión informó a la autoridad sustanciadora que el personal de la dependencia a su cargo realizó una revisión de las grabaciones con que cuenta en las emisoras del Distrito Federal, para detectar la transmisión promocional del Gobierno de Nuevo León, generándose la huella acústica correspondiente y se le incorporó al sistema integral de verificación y monitoreo. detectándose la transmisión automática del propio promocional.

**IV.** El día veintisiete de mayo del año en curso, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral estimó procedente la solicitud formulada por el representante suplente del Partido

Acción Nacional y puso en consideración de la Comisión responsable la adopción de medidas cautelares a efecto de que cesarán los hechos denunciados, por lo que se emitió el acuerdo impugnado, mediante el cual se determinó lo siguiente:

“CONSIDERANDO

PRIMERO.- Que en términos de lo dispuesto por los artículos 51, párrafo 1, inciso e); 356, párrafo 1, inciso b); 365, párrafo 4; y 368, párrafo 8 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 13, párrafos 1, 4, 10 y 13 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, así como con base en lo que establecen las Tesis con número de identificación **XXXVII/2008** de rubro "**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ESTÁ FACULTADA PARA SUSPENDER LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL**", la Comisión de Quejas y Denuncias es el órgano del Instituto Federal Electoral competente para determinar lo conducente respecto a la adopción de medidas cautelares en los procedimientos administrativos sancionadores, previstos en el Libro Séptimo del ordenamiento legal en cita.

Del mismo modo, con base en lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los autos del recurso de apelación identificado con el número SUP-RAP-012/2010, en el cual se determinó que:

El Instituto Federal Electoral es competente para conocer y resolver de todos los procedimientos especiales sancionadores, tanto en procesos federales como locales y fuera de ellos, cuando se den las siguientes violaciones:

- a) Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas físicas o morales; lo cual constituye una prohibición establecida en el artículo 41 constitucional, Base III, Apartado A, párrafos noveno y décimo.

b) A las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión.

c) Tratándose de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos políticos o que calumnien a las personas, violación prevista por el artículo 41 constitucional, Base III, Apartado C, párrafo primero.

**d) Tratándose de 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, supuesto previsto en el artículo 41 constitucional, Base III, Apartado C, segundo párrafo.**

Lo anterior, fue sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad número 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 2009, retomando la sistematización realizada en la acción antes referida, retomando la temática contenida en el artículo 41, base III de la Carta Magna, a efecto de evidenciar las cuatro reglas prohibitivas contenidas en ella, respecto de las cuales el Instituto Federal Electoral tiene competencia exclusiva y excluyente.

De igual forma, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la resolución de fecha tres de marzo de dos mil diez, al resolver los autos del expediente de contradicción de criterios SUP-CDC-13/2009, formado con motivo de la posible contradicción de criterios, entre lo sostenido por la Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, promovido por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, determinó lo siguiente:

*1. El Instituto Federal Electoral es la única autoridad con atribuciones para administrar el*

*tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, entendida dicha facultad en sentido amplio, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, Base III, Apartados A, B y O; 116, fracción IV, inciso i), así como 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto a nivel federal como a nivel estatal.*

*2. El Instituto Federal Electoral es la única autoridad con competencia, para conocer de las denuncias y quejas en contra de violaciones a la normativa electoral federal en materia de radio y televisión y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, mediante procedimientos expeditos.*

*3. Las autoridades electorales locales encargadas de la organización y vigilancia de sus procesos electivos, sólo pueden realizar y emitir los actos tendentes a ejecutar las bases, reglas y lineamientos generales, previamente establecidos por el Instituto Federal Electoral, en tratándose de la administración de los tiempos de radio y televisión.*

*4. En materia de radio y televisión, las autoridades locales están facultadas para: a) Analizar actos que sirvan de base para probar la existencia de conductas antijurídicas de naturaleza estrictamente local; b) Tomar en consideración determinaciones firmes de la autoridad federal que sirvan para la integración de sus expedientes y la resolución de los asuntos de su competencia, y c) Solicitar el apoyo y colaboración de autoridades locales y federales, y requerir información a particulares, con el fin de contar con los elementos suficientes para la investigación y resolución de sus asuntos.*

*5. Las determinaciones de las autoridades electorales estatales o del Distrito Federal, dictadas dentro del ámbito de sus atribuciones y que pudieran estar vinculadas con radio y televisión, siempre que no constituyan pronunciamiento o invasión de la competencia exclusiva del Instituto Federal*

*Electoral, podrán ser impugnadas ante los tribunales y autoridades jurisdiccionales locales y, en su caso, por la Sala Regional del Tribunal Electoral Federal competente.*

*6. Las determinaciones de las autoridades electorales estatales o del Distrito Federal que indebidamente invadan la esfera de competencia exclusiva del Instituto Federal Electoral, podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aún cuando el asunto contenga otro tipo de temas y elementos, en atención al principio de continencia de la causa.*

Así, se colige que en los procesos electorales federales o locales, en los que se aduzca una violación a la normatividad federal, esto es, contratación o adquisición de tiempos en radio y televisión; incumplimiento de pautas; difusión de propaganda electoral que denigre a las instituciones, partidos políticos, o que calumnien a las personas y **difusión de propaganda gubernamental**, será el propio Instituto Federal Electoral, el que de oficio o a instancia de parte, dé inicio al procedimiento especial sancionador y, de estimarlo oportuno, adopte las medidas cautelares conducentes para preservar la materia sobre la que se resolverá el fondo del asunto.

Por otra parte, en relación con las medidas cautelares, tanto el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su Libro Séptimo, Título Primero, Capítulos Primero al Cuarto, como el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, facultan a la Comisión de Quejas y Denuncias del propio Instituto, para que se pronuncie sobre la pertinencia o no de adoptar las citadas medidas.

De lo anterior se tiene que el legislador dotó de facultades exclusivas al Instituto Federal Electoral para administrar los tiempos y el acceso a radio y televisión y facultó a su Comisión de Quejas y Denuncias para pronunciarse sobre las medidas cautelares tratándose de radio y televisión.

Ahora bien, dentro de este esquema la Constitución Política en su artículo 41, Base III, Apartado D, dispone que las infracciones a esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que violen la ley.

Por todo lo anterior, es que se puede concluir que efectivamente el Instituto Federal Electoral, tiene competencia originaria para conocer de la contratación o adquisición de tiempos en radio y televisión; del incumplimiento de pautas; de la difusión de propaganda electoral que denigre a las instituciones, partidos políticos, o que calumnien a las personas y **difusión de propaganda gubernamental**, por lo que de oficio o a instancia de parte, podrá dar inicio al procedimiento especial sancionador y, de estimarlo oportuno, adoptar las medidas cautelares conducentes para preservar la materia sobre la que se resolverá el fondo del asunto.

Esto es, al quedar debidamente determinado en qué casos es competente el Instituto Federal Electoral para conocer de violaciones a la normatividad federal, y que incluso puede iniciar de oficio algún tipo de procedimiento; y toda vez que en el presente asunto se está en presencia de un promocional de televisión que posiblemente vulneran lo previsto por el Apartado C, párrafo segundo, de la Base III del artículo 41 Constitucional, es que esta autoridad llega a la convicción que en atención a que el Secretario Ejecutivo de este Instituto hizo del conocimiento de la Comisión de Quejas y Denuncias la solicitud de medidas cautelares, por presuntas violaciones a la normatividad constitucional y legal en materia electoral, es preciso que este órgano colegiado emita un pronunciamiento al respecto.

**SEGUNDO.-** Que previo al análisis de las constancias que integran el expediente identificado al rubro esta autoridad federal electoral considera pertinente sentar las bases normativas aplicables al caso de mérito y hacer las consideraciones atinentes sobre la procedencia de adoptar medidas cautelares en el procedimiento especial que nos ocupa.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS

"ARTICULO 41

(...)

III.

(...)

Apartado C.

(...)

***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 y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones 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. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.***

Del texto constitucional que se ha mencionado debe tenerse presente que durante el periodo comprendido de las campañas electorales, 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 y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público (salvo los supuestos de excepción allí reseñados); hipótesis restrictiva que no sólo es aplicable a los comicios constitucionales del orden federal, sino también en los procesos electivos de las entidades federativas.

En la misma línea argumentativa, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió el dieciséis de diciembre de dos mil nueve, el "**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES DE 2010**", identificado con la clave CG601/2009, mismo que, en lo que interesa, expresamente refiere lo siguiente:

"...

**PRIMERO.-** *Se emiten las normas reglamentarias sobre propaganda gubernamental a que se refieren el artículo 347, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que serán aplicables para los procesos electorales locales de 2010.*

**SEGUNDO.-** *Deberá suprimirse o retirarse toda propaganda gubernamental en radio y televisión, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, en términos y con las excepciones establecidas en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 347*

**del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con lo dispuesto por el párrafo segundo del apartado C de la base III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo que dispongan las presentes normas, a partir del inicio de cada una de las campañas y hasta el día de la jornada electoral que tengan cada uno de los Estados que celebren proceso electoral local en el 2010.**

**TERCERO.-** Se permitirá como publicidad vinculada a la salud, la propaganda que para la asistencia pública emitan tanto la 'Lotería Nacional' como 'Pronósticos para la Asistencia Pública', las cuales no tendrán logotipos ni cualquier tipo de referencias del gobierno federal ni de algún otro gobierno.

Asimismo, debido a que promueve la cultura nacional y la identificación de la población con su país, podrá permanecer la publicidad informativa sobre la promoción turística nacional de México y de otros centros turísticos del país, incluyendo la campaña 'Vive México', siempre y cuando no tenga logotipos o referencia alguna al gobierno Federal ni a gobiernos de alguna entidad federativa, municipio o delegación.

Además, se podrá difundir la campaña de educación del Servicio de Administración Tributaria, para incentivar el pago de impuestos y el cumplimiento de las obligaciones fiscales en aquellas entidades que tendrán proceso electoral durante 2010, siempre y cuando en la misma no se incluya ninguna referencia o logotipo del gobierno federal o logros de las instituciones. En dichas campañas podrá utilizarse el logotipo del Servicio de Administración Tributaria.

*También podrán difundirse, durante el periodo de campañas locales, las campañas de comunicación social del Banco de México, cuyo contenido sea exclusivamente educativo, siempre y cuando no incluya ninguna referencia o logotipo del gobierno federal, o haga mención alguna a logros de la institución o de ninguna otra.*

*Por otra parte, con el fin de no obstaculizar las tareas derivadas del levantamiento del Censo General de Población 2010, se permitirá la difusión de la campaña de comunicación social que sobre el tema difunda el Instituto Nacional de Estadística y Geografía durante el periodo de campañas locales en los Estados referidos en el presente Acuerdo siempre y cuando no incluya ninguna referencia o logotipo del gobierno federal, o haga mención alguna a logros de la institución o de ninguna otra.*

*En el mismo sentido, y en virtud de que busca fomentar el amor a la Patria, de conformidad con el artículo 3 constitucional, se exceptúa de las reglas de propaganda gubernamental, la campaña de comunicación social relativa a los Festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución a conmemorarse en el año 2010, la cual deberá tener carácter absolutamente institucional, por lo que no podrá contener logotipos, slogans o cualquier otro tipo de referencias al gobierno federal o a algún otro gobierno ni tenga elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.*

*Por último, se especifica que durante la emisión radiofónica denominada 'La Hora Nacional' deberá suprimirse toda alusión a propaganda de poderes públicos o de cualquier ente público. Asimismo, no podrán difundirse en dicho espacio slogans o cualquier otro tipo de*

*referencias al gobierno federal o a algún otro gobierno, ni difundirse elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.*

**CUARTO.-** *Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.*

**QUINTO.-** *Las normas de propaganda gubernamental aprobadas mediante el presente Acuerdo entrarán en vigor a partir de la fecha del inicio de cada campaña electoral local, en los Estados de la República mencionados en el considerando 11, cuyos periodos de campaña se detallan en el **Anexo 1**, y concluirán su vigencia el día de la jornada electoral del 4 de julio de 2010.*

**SEXTO.-** *Se instruye al Secretario Ejecutivo para que disponga de las medidas conducentes para la difusión del contenido del presente Acuerdo a los gobiernos estatales y municipales."*

Ahora bien, debe señalarse que el Instituto Federal Electoral es competente para conocer y en su caso, dictar las medidas cautelares por las conductas objeto de inconformidad, en razón de que constituye el medio a través del cual pueden hacerse cesar cualquier clase de conductas que pudieran trastocar el normal desarrollo de una contienda comicial (federal o local), a fin de que a la postre se restaure el orden jurídico violentado.

En efecto, del texto constitucional que se ha mencionado debe tenerse presente la proscripción relativa a difundir propaganda gubernamental en radio y televisión, en el periodo comprendido de las campañas electorales hasta la conclusión de la jornada comicial, tanto a nivel federal como en el orden local.

Finalmente, se considera pertinente citar las consideraciones sostenidas en la Cámara Alta del Congreso General, al momento en el cual se dictaminó la iniciativa de ley que a la postre dio pie a

la Reforma Constitucional en materia electoral federal acontecida en el año dos mil siete, a saber:

"...

Al respecto, las Comisiones Unidas plantean las siguientes consideraciones:

En primer lugar creemos necesario otorgar sólidos fundamentos constitucionales a las modificaciones que se introduzcan en la ley respecto a esta crucial materia. Es por ello que se adopta la decisión de plasmar esos fundamentos en la nueva Base III del artículo 41 de la Constitución Federal.

En segundo lugar, pasan a razonar las motivaciones que llevan, a las cuatro Comisiones Dictaminadoras, unidas conforme al turno dictado por la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso, a proponer al Congreso de la Unión, y por su conducto al Constituyente Permanente, un nuevo modelo de comunicación entre los partidos políticos y la sociedad, bajo las siguientes consideraciones:

1 Hace varios años que las sociedades y naciones de todo el orbe están inmersas en la revolución provocada por el desarrollo científico y tecnológico que hace posible la comunicación instantánea a través de la radio, la televisión y los nuevos medios cibernéticos, entre los cuales el internet constituye un cambio de dimensión histórica;

2 Las sociedades y naciones del Siglo XXI han quedado enmarcadas en el proceso de globalización de los flujos de Información, que desbordan en forma irremediable las fronteras de los Estados; esa nueva realidad, que apenas empezamos a conocer, abre retos inéditos para la preservación de la democracia y la soberanía de los pueblos de cada Nación. No es exagerado afirmar que los sistemas político-constitucionales que cada Estado se ha dado en uso de su derecho a la

autodeterminación, en los marcos del Derecho Internacional, viven un enorme desafío;

3 En todas las naciones con sistema democrático se registra, hace por lo menos tres lustros, la tendencia a desplazar la competencia política y las campañas electorales desde sus espacios históricamente establecidos - primero las plazas públicas, luego los medios impresos- hacia el espacio de los medios electrónicos de comunicación social, de manera preponderante la radio y la televisión;

4 La nueva realidad, marcada por la creciente influencia social de la radio y la televisión, han generado efectos contrarios a la democracia al propiciar la adopción, consiente o no, de patrones de propaganda política y electoral que imitan o reproducen los utilizados en el mercado para la colocación o promoción de mercancías y servicios para los que se pretende la aceptación de los consumidores;

5 Bajo tales tendencias, que son mundiales, la política y la competencia electoral van quedando sujetas no solamente a modelos de propaganda que les son ajenos, sino también al riesgo de sufrir la Influencia de los dueños o concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión, o de otros grupos con el poder económico necesario para reflejarlo en esos medios de comunicación, que de tal situación derivan un poder fáctico contrario al orden democrático constitucional;

6 En México, gracias a la reforma electoral de 1996, las condiciones de la competencia electoral experimentaron un cambio radical a favor de la equidad y la transparencia, el instrumento para propiciar ese cambio fue el nuevo modelo de financiamiento público a los partidos y

sus campañas, cuyo punto de partida es la disposición constitucional que determina la obligada preeminencia del financiamiento público por sobre el privado;

7 Sin embargo, desde 1997 se ha observado una creciente tendencia a que los partidos políticos destinen proporciones cada vez mayores de los recursos que reciben del Estado a la compra de tiempo en radio y televisión; tal situación alcanzó en las campañas de 2006 un punto extremo, pues según los datos del IFE los partidos destinaron, en promedio, más del 60 por ciento de sus egresos de campaña a la compra de tiempo en televisión y radio, en ese orden de importancia;

8 A la concentración del gasto en radio y televisión se agrega un hecho preocupante, por nocivo para la sociedad y para el sistema democrático, consistente en la proliferación de mensajes negativos difundidos de manera excesiva en esos medios de comunicación. Pese a que las disposiciones legales establecen la obligación para los partidos políticos de utilizar la mitad del tiempo de que disponen en televisión y radio para la difusión de sus plataformas electorales, esa norma ha quedado convertida en letra muerta desde el momento en que los propios partidos privilegian la compra y difusión de promocionales de corta duración (20 segundos) en los que el mensaje adopta el patrón de la publicidad mercantil, o es dedicado al ataque en contra de otros candidatos o partidos;

9 Tal situación se reproduce, cada vez en forma más exacerbada, en las campañas estatales para gobernador y en los municipios de mayor densidad demográfica e importancia socioeconómica, así como en el Distrito Federal;

10 Es un reclamo de la sociedad, una exigencia democrática y un asunto del mayor interés de todas las fuerzas políticas comprometidas con el avance de la democracia y el fortalecimiento de las instituciones electorales poner un alto total a las negativas tendencias observadas en el uso de la televisión y la radio con fines político-electorales, tanto en periodos de campaña como en todo tiempo.

En suma, es convicción de los legisladores que integramos estas Comisiones Unidas que ha llegado el momento de abrir paso a un nuevo modelo de comunicación social entre los partidos y la sociedad, con bases diferentes, con propósitos distintos, de forma tal que ni el dinero ni el poder de los medios de comunicación se erijan en factores determinantes de las campañas electorales y sus resultados, ni de la vida política nacional.

Ese es el reclamo de la sociedad, esta es la respuesta del Congreso de la Unión que esperamos será compartida a plenitud por las legislaturas de los Estados, parte integrante del Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Las bases del nuevo modelo de comunicación social que se proponen incorporar en el artículo 41 constitucional son:**

*I La prohibición total a los partidos políticos para adquirir tiempo, bajo cualquier modalidad, en radio y televisión;*

*II El acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión se realizará exclusivamente a través del tiempo de que el Estado disponga en dichos medios, conforme a esta Constitución y las leyes, que será asignado al Instituto Federal Electoral como autoridad única para estos fines;*

*III La determinación precisa del tiempo de radio y televisión que estará a*

*disposición del Instituto Federal Electoral, para sus propios fines y para hacer efectivo el ejercicio de los derechos que esta Constitución y la ley otorgan a los partidos políticos;*

*IV La garantía constitucional de que para los fines de un nuevo modelo de comunicación social entre sociedad y partidos políticos, el Estado deberá destinar, durante los procesos electorales, tanto federales como estatales y en el Distrito Federal, el tiempo de que dispone en radio y televisión para los fines señalados en la nueva Base III del artículo 41 constitucional. Se trata de un cambio de uso del tiempo de que ya dispone el Estado, no de la imposición del pago de derechos o impuestos adicionales a los ya existentes, por los concesionarios de esos medios de comunicación;*

*V En congruencia con la decisión adoptada en relación al criterio de distribución del financiamiento público ordinario y para actividades específicas, se dispone que el tiempo de que dispondrán los partidos en radio y televisión, durante las precampañas y campañas electorales, se distribuya de la misma forma, es decir treinta por ciento igualitario y setenta por ciento proporcional a sus votos*

*VI En el Apartado B de la misma Base III se establecen las normas aplicables al uso de radio y televisión por las autoridades electorales de las entidades federativas y los partidos políticos durante las campañas electorales de orden local; dejando establecido que en las elecciones locales concurrentes con la federal, el tiempo destinado a las primeras quedará comprendido en el total establecido en el Apartado A de la citada nueva Base III;*

*VII Se establecen nuevos criterios para el acceso de los partidos políticos nacionales a la radio y la televisión fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales, preservando la forma de distribución igualitaria establecida desde la reforma electoral de 1978;*

*VIII Se eleva a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas. **De igual forma, se determina la obligada suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles;***

*IX También se eleva a rango constitucional la prohibición a terceros de contratar o difundir mensajes en radio y televisión mediante los que se pretenda influir en las preferencias de los electores, o beneficiar o perjudicar a cualquier partido o candidato a cargo de elección popular. Se establece disposición expresa para impedir la difusión, en territorio nacional, de ese tipo de mensajes cuando sean contratados en el extranjero;*

*X Para dar al Instituto Federal Electoral la fortaleza indispensable en el ejercicio de sus nuevas atribuciones, la ley deberá establecer las sanciones aplicables a quienes infrinjan las nuevas disposiciones constitucionales y legales, facultándose al IFE para ordenar, en caso extremo, la suspensión inmediata de las transmisiones en radio o televisión que violen la ley, en los casos y cumpliendo los*

***procedimientos que la propia ley determine.***

**Se trata de la reforma más profunda y de mayor trascendencia que en materia de uso de radio y televisión por los partidos políticos se haya realizado en México.”**

Finalmente, el Legislador Federal consideró que con la adopción de estas medidas, se fortalecía el Sistema Comicial Mexicano, mismo que de manera dinámica, ha venido transformándose a partir del año de 1977. En opinión de los Congresistas, con la adopción de esta reforma, se dio paso a un nuevo modelo electoral, el cual se caracterizaría por su amplia confianza y credibilidad ciudadana, así como por el ahorro significativo de recursos públicos. A manera de corolario, se trae a acotación lo afirmado por las instancias dictaminadoras de la Cámara Baja del Congreso Federal, a saber:

*"De esos retos, ninguno tan importante como el que significa el uso y abuso de la televisión y la radio en las contiendas electorales, alimentados, como está probado, tanto por los recursos públicos a que los partidos tienen acceso, como de recursos privados cuya procedencia no siempre se ajusta a las normas legales.*

*Las campañas electorales han derivando en competencias propagandísticas dominadas por patrones de comunicación que les son ajenos, en los que dominan los llamados 'spots' de corta duración, en que los candidatos son presentados como mercancías y los ciudadanos son reducidos a la función de consumidores. Se trata de una tendencia que banaliza la política, deteriora la democracia y desalienta la participación ciudadana.*

*Hemos arribado a una situación en la que es necesario que el Congreso de la Unión, como parte integrantes del Constituyente Permanente, adopte decisiones integrales y de fondo. Lo que*

*está en juego es la viabilidad de la democracia mexicana y del sistema electoral mismo.*

*Terminar con el sistema de competencia electoral basado en el poder del dinero y en su utilización para pagar costosas e inútiles -para la democracia- campañas de propaganda fundadas en la ofensa, la diatriba, el ataque al adversario, es no solo una necesidad, sino una verdadera urgencia democrática.*

*La reforma constitucional, y en su oportunidad la de las leyes secundarias, no pretende ni pretenderá, en forma alguna, limitar o restringir la libertad de expresión. Ese derecho fundamental queda plena y totalmente salvaguardado en los nuevos textos que se proponen para los artículos constitucionales materia de la Minuta bajo dictamen.*

*Nadie que haga uso de su libertad de expresión con respeto a la verdad, a la objetividad, puede sostener que la prohibición a los partidos políticos de contratar propaganda en radio y televisión es violatoria de la libertad de expresión de los ciudadanos. Menos aún cuando el derecho de los partidos políticos, y a través de ellos de sus candidatos a cargos de elección popular, tendrán asegurado el uso de dichos medios a través del tiempo del que Estado ya dispone.*

***Prohibir a quienes cuentan con el poder económico para hacerlo, comprar tiempo en radio y televisión para transmitir propaganda dirigida a influir en los electores, a favorecer o atacar a partidos y candidatos, no es limitar la libertad de expresión de nadie, sino impedir que la mercantilización de la política prosiga bajo el ilegal e ilegítimo aliento del poder del dinero.***

*Los diputados y diputadas que integramos las Comisiones Unidas responsables del presente Dictamen manifestamos a la sociedad nuestro firme y permanente compromiso con la libertad de expresión, con su ejercicio pleno e irrestricto por parte de los comunicadores de todos los medios de comunicación social y de los ciudadanos, sin importar su preferencia política o partidista.*

*La libertad de expresión tiene límites precisos, que señala nuestra Constitución en su artículo 60; esa libertad no es sinónimo de denigración o calumnia, tales conductas no forman parte de la libertad de expresión, sino que la agravan al abusar de ella. Pero es necesario precisar que las limitaciones que se introducen en el artículo 41 constitucional no están referidas a los ciudadanos ni a los comunicadores o periodistas, sino a los partidos políticos, son ellos los sujetos de la prohibición de utilizar expresiones que denigren a las instituciones o calumnien a las personas.*

*La reforma tampoco atenta contra los concesionarios de radio y televisión. No les impone una sola obligación más que no esté ya contemplada en las leyes respecto del tiempo que deben poner a disposición del Estado como contraprestación por el uso de un bien de dominio público, propiedad de la Nación. Lo que propone esta reforma es un cambio en el uso de ese tiempo de que ya dispone el Estado, para destinarlo integralmente, cada tres años, durante las campañas electorales, es decir durante dos meses en un caso, y durante tres meses en otro, a los fines de los procesos comiciales, tanto para los fines directos de las autoridades electorales como de los derechos que la Constitución otorgaría a los partidos políticos.*

*Ni confiscación ni expropiación. Cambio de uso con un propósito del más alto sentido democrático y la más alta importancia para el presente y futuro del sistema electoral mexicano."*

Con relación a las medidas cautelares debemos señalar que los elementos que conforman la definición de una medida cautelar, son: anticipar la realización de un efecto que puede o no ser repetido con mayor o menor intensidad por un acto posterior; satisfacer la necesidad urgente de hacer cesar un peligro causado por el inevitable retardo en la administración de justicia, y supeditar sus efectos a lo que resuelva la providencia de mérito subsecuente.

En la lógica de los elementos que debe contener un mandato que decrete una medida cautelar, la Sala Superior emitió la Tesis identificada como XXXIX/2008, que a letra establece:

**"RADIO Y TELEVISIÓN. ELEMENTOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR.-**

De la interpretación sistemática de los artículos 52, 368, párrafo octavo, y 365, párrafo cuarto, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que, en el procedimiento especial sancionador, el órgano competente puede ordenar, como medida cautelar, la suspensión de la transmisión de propaganda política o electoral en radio y televisión, a fin de evitar daños irreversibles que pudieran ocasionarse a los actores políticos, la vulneración de los principios rectores del proceso electoral y, en general, la afectación de bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente, para que sea dable en su oportunidad, el cumplimiento efectivo e integral de la resolución que se pronuncie. Por ello, el órgano facultado, al proveer sobre dicha medida, deberá examinar la existencia del derecho cuya

tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia; de igual forma, ponderará los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificará la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida; entre otros aspectos, tendrá que fundar y motivar si la difusión atinente trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo desde luego, al contexto en que se produce, con el objeto de establecer la conveniencia jurídica de decretarla; elementos que indefectiblemente deben reflejarse en la resolución adoptada, a fin de cumplir con la debida fundamentación y motivación exigida por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-58/2008—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.—4 de junio de 2008.—Mayoría de seis votos.—Engrosé: Constancio Carrasco Daza.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretaría: Marcela Elena Fernández Domínguez.

Recurso de apelación. SUP-RAP-64/2008—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.—11 de junio de 2008.—Mayoría de cuatro votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila, Juan Antonio Garza García y Armando González Martínez.

**La Sala Superior en sesión pública celebrada el tres de diciembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede."**

En ese sentido, para que este órgano colegiado esté en posibilidad de decretar una medida cautelar apegada a derecho, es necesario que:

- Verifique si existe el derecho cuya tutela se pretende,
- Justifique el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia,
- Pondere los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justifique la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida,
  - Funde y motive si la difusión atinente trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo desde luego, al contexto en que se produce, con el objeto de establecer la conveniencia jurídica de decretarla.

Con relación a la existencia del derecho cuya tutela se pretende, debe analizarse no sólo si existe en el marco normativo electoral federal el derecho que el promovente estima violado, sino desde luego, si el acto concreto denunciado permite presumir, sin prejuzgar, que se violenta dicho derecho.

Para tales efectos es necesario recordar que en el caso que nos ocupa se denuncia una violación a lo dispuesto en el artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en la parte conducente establece que:

"ARTICULO 41

(...)

III.

(...)

Apartado C.

(...)

***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 y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones 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.***

#### **EXISTENCIA DEL PROMOCIONAL**

**TERCERO.-** Que una vez sentado lo anterior, conviene decir que en el presente asunto, se encuentra acreditada la existencia del promocional materia del procedimiento, en virtud de que su difusión fue detectada como resultado del monitoreo realizado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, como se advierte de las constancias que conforman el expediente, en el cual obra el informe relativo a los impactos detectados por esa unidad administrativa.

En este punto es importante destacar que si bien el partido político promovente señaló que el promocional se difundía en Televimex S.A. de C.V. y Televisión Azteca S.A. de C.V. el Director de Prerrogativas y Partidos Políticos y Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión en el informe que rindió a petición de la Secretaría Ejecutiva de este instituto, señaló que el promocional de mérito sólo había sido detectado en Televimex S.A. de C.V., específicamente en la emisora XEW-TV CANAL 2 (TVS) motivo por el cual el presente pronunciamiento se constriñe al promocional detectado en Televimex S.A. de C.V.

Ahora bien, debe decirse que el informe de monitoreo aportado por el funcionario electoral informante, fue obtenido del Sistema Integral de Verificación y Monitoreo, el cual fue implementado por el Instituto Federal Electoral, con el propósito de constatar el cumplimiento de las exigencias constitucionales y legales impuestas a los permisionarios y concesionarios de radio y televisión, en materia electoral; y con el mismo queda acreditado que el material de inconformidad fue difundido en las fechas y horarios aludidos por la Secretaría Técnica del Comité de Radio y Televisión de este Instituto.

Al respecto, debe decirse que el monitoreo de medios de comunicación es el conjunto de actividades diseñadas para medir, analizar y procesar en forma continua la información emitida por medios de comunicación electrónicos, impresos o alternos, respecto de un tema, lugar y tiempo determinados, con el registro y representación objetiva de los promocionales, anuncios y programas objeto del monitoreo.

En cuanto procedimientos técnicos que permiten medir la cantidad y calidad de los mensajes publicados en medios de comunicación, los monitoreos han sido introducidos en el ámbito electoral como una herramienta para auxiliar y coadyuvar en las funciones al control y fiscalización de las actividades de los partidos políticos (y actualmente también de los concesionarios o permisionarios de radio y televisión), encomendadas a las autoridades electorales.

Dicha metodología permite a esta autoridad contar con elementos suficientes y adecuados para determinar clara y contundentemente, las frecuencias de difusión de los promocionales y los lugares en los cuales fueron vistos en territorio nacional, documento al que se otorga valor probatorio pleno para tener por acreditada la difusión del material denunciado.

Así las cosas, en autos existen elementos suficientes que permiten tener por acreditada la existencia del spot o promocional denunciado.

## **PROCEDENCIA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES**

**CUARTO.-** Que una vez que han sido expresadas las consideraciones conforme a las cuales se acredita la existencia de los actos denunciados, lo procedente es que esta Comisión de Quejas y Denuncias determine si ha lugar o no a adoptar alguna medida cautelar, respecto de los hechos que hace del conocimiento de esta autoridad el representante suplente del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto.

Debe recordarse que los elementos que conforman la definición de una medida cautelar, son: anticipar la realización de un efecto que puede o no ser repetido con mayor o menor intensidad por un acto posterior; satisfacer la necesidad urgente de hacer cesar un peligro causado por el inevitable retardo en la administración de justicia, y supeditar sus efectos a lo que resuelva la providencia de mérito subsecuente.

En la lógica de los elementos que debe contener un mandato que decreta una medida cautelar, la Sala Superior emitió la Tesis identificada como XXXIX/2008, que a letra establece:

### **"RADIO Y TELEVISIÓN. ELEMENTOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR.-**

De la interpretación sistemática de los artículos 52, 368, párrafo octavo, y 365, párrafo cuarto, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que, en el procedimiento especial sancionador, el órgano competente puede ordenar, como medida cautelar, la suspensión de la transmisión de propaganda política o electoral en radio y televisión, a fin de evitar daños irreversibles que pudieran ocasionarse a los actores políticos, la vulneración de los principios rectores del proceso electoral y, en general, la afectación de bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente, para que sea dable en su oportunidad, el cumplimiento

efectivo e integral de la resolución que se pronuncie. Por ello, el órgano facultado, al proveer sobre dicha medida, deberá examinarla existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia; de igual forma, ponderará los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificará la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida; entre otros aspectos, tendré que fundar y motivar si la difusión atinente trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo desde luego, al contexto en que se produce, con el objeto de establecer la conveniencia jurídica de decretarla; elementos que indefectiblemente deben reflejarse en la resolución adoptada, a fin de cumplir con la debida fundamentación y motivación exigida por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-58/2008.—Actor: Partido Acción Nacional—Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral—4 de junio de 2008.—Mayoría de seis votos—Engrosé: Constancio Carrasco Daza—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretaria: Marcela Elena Fernández Domínguez.

Recurso de apelación. SUP-RAP-64/2008—Actor: Partido Acción Nacional—Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral—11 de junio de 2008—Mayoría de cuatro votos—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa —Disidente; Flavio Galván Rivera.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila, Juan Antonio Garza García y Armando González Martínez.

**La Sala Superior en sesión pública celebrada el tres de diciembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede."**

En ese sentido, para que este órgano colegiado esté en posibilidad de decretar una medida cautelar apegada a derecho, es necesario que:

- Verifique si existe el derecho cuya tutela se pretende,
- Justifique el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia,
- Pondere los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justifique la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida,
- Funde y motive si la difusión atinente trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo desde luego, al contexto en que se produce, con el objeto de establecer la conveniencia jurídica de decretarla.

Por otra parte, el material denunciado, tiene el siguiente contenido:

**"Promocional Gobierno del estado de Nuevo León.**

Voz de Mujer: Yo soy de nuevo león, y estoy orgullosa de ayudar a que mi estado sea líder en generación de empleos , formo parte de la gente responsable, trabajadora y líder de México, aquí en Nuevo León trabajamos para emprender nuestro sueños, por eso somos líderes en apertura de empresas, la competitividad de México está en Nuevo León.

Voz en off: Nuevo León Unido, gobierno para todos.

**Descripción del spot.**

En el video se aprecia una persona del sexo femenino, vistiendo pantalón color azul, y una blusa morada, la cual empieza hacer una narrativa, en la parte del fondo de la pantalla se observan distintas imágenes entre las que se aprecian a distintas personas trabajando, asimismo a un grupo de jóvenes.

Al termino del spot, se observa la leyenda "Nuevo León Unido, Gobierno para Todos"; y una voz en off que concluye diciendo la leyenda antes descrita."

De la transcripción de la parte específica del artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo 2 de la Constitución General de la república, el cual se estima violado, se advierte que el mismo establece la hipótesis categórica de que a partir de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial correspondiente, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público; con excepción de 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.

En esa tesitura es innegable que para poder determinar una posible violación al precepto constitucional referido, es necesario que en apego a la apariencia del buen derecho y sin hacer un análisis de fondo del asunto, se advierta que el promocional denunciado efectivamente constituye propaganda gubernamental difundida en un periodo prohibido, no amparada por los supuestos de excepción previstos en la propia Ley Fundamental.

Es así que del análisis que esta Comisión realiza, no se advierte que el spot materia de la solicitud de medidas cautelares, tenga como finalidad difundir alguna campaña 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, pues se advierte que de su contenido, se busca publicitar las acciones o logros alcanzados por el actual Gobierno del estado de Nuevo León.

En ese sentido, se estima que el promocional sometido a escrutinio de esta autoridad, pudiera contener elementos relacionados con la probable comisión de infracciones a lo dispuesto en el artículo 41 Base III, Apartado C, párrafo 2 Constitucional, así como el artículo 367, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y el **"ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES DE 2010"**, identificado con la clave CG601/2009, pues contiene expresiones relacionadas directamente con la promoción de las acciones o logros alcanzados por el Gobierno del estado de Nuevo León, mismas que al ser publicitadas en diversas entidades federativas que actualmente celebran una contienda electoral, podrían transgredir las hipótesis restrictivas previstas en los instrumentos jurídicos antes mencionados.

Ahora bien, por cuanto a lo relativo a la exigencia impuesta a esta autoridad, de justificar el temor fundado de que, en caso de esperar al dictado de una resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia, es preciso señalar que tal elemento también se estima satisfecho, en razón de que la difusión del promocional objeto de inconformidad, acontece en el momento en el cual se están desarrollando las campañas electorales relativas a los comicios constitucionales de carácter local celebrados en diversas entidades federativas.

En lo relativo a la obligación de esta autoridad, de ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, lo cual justificaría la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de una medida cautelar, debe precisarse que el Partido Acción Nacional refiere que la difusión del contenido objeto de análisis, constituye propaganda gubernamental en la cual se publicitan

los logros del Gobierno del estado de Nuevo León, misma que se difunde en las entidades federativas en las que se está desarrollando procesos electorales; es decir, que la difusión acontece durante un periodo proscrito por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de allí que su transmisión tienda a influir en las preferencias del electorado de las entidades federativas en donde actualmente se están llevando a cabo comicios de carácter local.

Tal y como lo refiere la Ley Fundamental, el Instituto Federal Electoral es el depositario de la función estatal de organizar elecciones, atribución en cuyo ejercicio la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad constituyen sus principios rectores.

A su vez, se ha señalado en la presente determinación, que compete al Instituto Federal Electoral, de manera originaria y excluyente, conocer de las infracciones relativas a la **difusión de propaganda gubernamental en radio y televisión, en el periodo constitucionalmente prohibido**, pudiendo también dictar las medidas cautelares que se estimen necesarias para cesar las conductas que pudieran trastocar el normal desarrollo de una contienda comicial (federal o local), a fin de que a la postre se restaure el orden jurídico violentado.

En ese orden de ideas, esta autoridad advierte que el motivo de inconformidad al que alude el quejoso, podría constituir una violación directa a una prohibición constitucional, la cual, en estricto apego a las atribuciones encomendadas a esta institución, debe ser suspendida a través de una providencia precautoria, pues de no ser así podría actualizarse una afectación a los bienes jurídicos tutelados por el artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por el artículo 367, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el **"ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA LOS**

**PROCESOS ELECTORALES LOCALES DE 2010",** identificado con la clave CG601/2009.

Lo anterior, en razón de que en el promocional antes referido, se advierte la publicitación de las acciones y logros alcanzados por el Gobierno del estado de Nuevo León, hecho que, al ser difundido durante el desarrollo de las campañas electorales de algunas de las entidades federativas en las cuales actualmente se están desarrollando comicios de carácter local, pudiera generar una influencia en las preferencias electorales de los ciudadanos de tales localidades, en detrimento de los demás contendientes de dichos procesos electivos.

Al respecto, debe señalarse que la finalidad del Legislador al proscribir la difusión de propaganda gubernamental durante el periodo comprendido de las campañas electorales a la conclusión de una jornada comicial, tanto a nivel federal como local, es salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad rectores de cualquier contienda comicial, evitando se genere alguna influencia en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular, pues de acontecer tal circunstancia se conculcaría el principio democrático conforme con el cual los poderes públicos de todos los órdenes de gobierno y los entes públicos deben observar una conducta imparcial en los procesos comiciales.

Tal circunstancia ha sido reconocida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la jurisprudencia 11/2009, de observancia obligatoria para este Instituto Federal Electoral, a saber:

**"PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LÍMITES A SU DIFUSIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL.** De la interpretación de los artículos 39, 40, 41, párrafos primero y segundo, base III, apartado C, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los numerales 2, párrafo 2, 237, párrafo 4, y 347 del Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales, se concluye que, a fin de salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, la difusión de propaganda gubernamental que realicen en los medios de comunicación social los poderes públicos federales, estatales o municipales, los órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y, en general, todos los servidores, funcionarios y entes públicos, se encuentra limitada por razones de contenido y temporalidad. En cuanto al contenido, en ningún caso podrá ser de carácter electoral, esto es, debe abstenerse de estar 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. Por lo que hace a la temporalidad, no puede difundirse en el entorno de un proceso electoral, durante los periodos que comprenden las etapas de precampaña, campaña electoral, periodo de reflexión, conformado por los tres días previos al de la elección, y hasta el final de la jornada electoral, salvo en los casos previstos expresamente en el artículo 41, base III, apartado C, in fine, de la Carta Magna. Estimar lo contrario, implicaría que la difusión de propaganda gubernamental pudiese constituir propaganda que influyera en las preferencias electorales de los ciudadanos y, con ello transgredir el principio democrático conforme con el cual los poderes públicos de todos los órdenes de gobierno y los entes públicos deben observar una conducta imparcial en los procesos comiciales."

Atendiendo a lo anterior, esta autoridad considera que la adopción de medidas cautelares en el presente asunto, permitiría preservar los bienes jurídicos tutelados en los instrumentos normativos ya descritos, en aras de preservar el normal desarrollo de los procesos electorales que actualmente se

desarrollan en varias entidades federativas de la república mexicana.

Bajo este contexto, y sin que el presente pronunciamiento implique una decisión a priori respecto al fondo del asunto, debe decirse que aun cuando la difusión de propaganda gubernamental es realizada por los entes públicos, en estricto acatamiento al principio de rendición de cuentas que rige su actuar, y con el propósito de satisfacer el derecho a la información de los gobernados, previsto en el artículo 6o Constitucional, tal circunstancia no implica que la transmisión del material denunciado pueda continuar llevándose a cabo en las entidades federativas donde actualmente se está desarrollando la etapa de campañas electorales de carácter local, pues evidentemente tal circunstancia pudiera implicar una violación al principio de imparcialidad y equidad rectores de cualquier clase de comicios, y en detrimento de una hipótesis restrictiva prevista en la Ley Fundamental.

En ese sentido, resulta inconcuso que ha lugar a adoptar la solicitud de medidas cautelares planteada por el Partido Acción Nacional, por lo que hace al promocional televisivo denunciado, misma que se estima ajustada a los supuestos exigidos en el artículo 365, párrafo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En tal virtud y tomando en consideración que:

- Las medidas cautelares que pueden ser adoptadas por este órgano se encuentran enunciadas en la normatividad electoral federal de modo enunciativo y no limitativo, y
- El artículo 41, Base III, Apartado D de la Constitución General prevé que las violaciones a la referida Base serán sancionadas mediante procedimientos expeditos en los cuales podrá incluirse la orden de cancelar inmediatamente las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

Tales circunstancias, en su conjunto, permiten a esta autoridad afirmar que en el caso concreto, lo conducente es ordenar al concesionario televisivo que difundió el material objeto de inconformidad, suspendan de inmediato la transmisión del mismo.

En esa tesitura, para dotar de efectividad esta determinación, se deberá ordenar al Gobierno del estado de Nuevo León que se abstenga de pautar promocionales gubernamentales contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y al Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se emiten Normas Reglamentarias sobre Propaganda Gubernamental a que se refiere el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los procesos electorales locales de 2010 en los tiempos de Estado, fiscales a los que tiene derecho o aquellos adquiridos en tiempo comercial, que se transmitan en los Estados de la República Mexicana con proceso electoral durante 2010; a Televimex S.A.de C.V. suspender la difusión del spot de mérito de inmediato; y a la Cámara de la Industria y la Televisión que, coadyuve al cumplimiento al cese del promocional referido.

**QUINTO.** En razón de lo anterior, esta autoridad advierte que en el caso concreto, lo conducente es ordenar al concesionario televisivo que difundió el material objeto de inconformidad, suspenda de inmediato la transmisión del mismo, en las entidades federativas en donde actualmente se están desarrollando campañas electorales, a saber:

ESTADO	INICIO DE PERIODO DE CAMPAÑA	FIN DE PERIODO DE CAMPAÑA	FECHA DE JORNADA ELECTORAL
Aguascalientes	4 de mayo	30 de junio	4 de julio
Baja California	6 de mayo	30 de junio	4 de julio
Chihuahua	17 de abril	30 de junio	4 de julio
Coahuila	21 de junio	30 de junio	4 de julio
Durango	12 de abril	30 de junio	4 de julio
Hidalgo	12 de mayo	30 de junio	4 de julio
Oaxaca	2 de mayo	30 de junio	4 de julio
Puebla	2 de abril	30 de junio	4 de julio
Quintana Roo	6 de mayo	30 de junio	4 de julio
Sinaloa	14 de mayo	30 de junio	4 de julio
Tamaulipas	9 de mayo	30 de junio	4 de julio
Tlaxcala	6 de mayo	30 de junio	4 de julio
Veracruz	13 de mayo	30 de junio	4 de julio
Zacatecas	17 de abril	30 de junio	4 de julio

Finalmente, cabe referir que del análisis realizado a las constancias remitidas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, se advierte que según el informe de monitoreo practicado por dicha instancia, correspondientes al día veintisiete de mayo de dos mil diez, no en todas las entidades federativas citadas por el quejoso, se está difundiendo el material analizado en la presente determinación.

Empero, tal circunstancia de ninguna forma implica que esta autoridad no pueda ordenar la suspensión inmediata de su difusión, ya que bastaría que se difundieran en una sola entidad federativa que se encontrara en periodo de campañas electorales para que la determinación de esta autoridad fuera relevante.

**SEXTO.-** En atención al *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se ordena la publicación en distintos medios del Catálogo Actualizado de Estaciones de Radio y Canales de Televisión, en todo el territorio nacional, que participarán en la Cobertura del Proceso Electoral Federal 2008-2009 y, en su caso, de los Procesos Electorales Locales con Jornada Electoral coincidente con la federal, para dar Cumplimiento al artículo 62, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado como CG141/2009, la orden que se provee al Gobierno del Estado de Nuevo León para que se abstenga de pautar promocionales gubernamentales contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y al Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se emiten Normas Reglamentarias sobre Propaganda Gubernamental a que se refiere el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los procesos electorales locales de 2010, se deberá acatar incluso si dicha difusión se origina en una entidad federativa distinta al de la elección y/o incluso si se pautó a través de redes nacionales de televisión.*

En tal virtud, con fundamento en los artículos 51, párrafo 1, inciso e); 356, párrafo 1, inciso b); 365, párrafo 4; 368, párrafo 1 del Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 13 párrafos 1,4, 10, 13 y 62 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral y el acuerdo de fecha veintidós de abril de dos mil diez dictado por el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, esta Comisión de Quejas y Denuncias emite el siguiente:

### ACUERDO

**PRIMERO.-** Se declaran procedentes las medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional en relación con el promocional del Gobierno del estado de Nuevo León, en términos de los argumentos vertidos en el Considerando CUARTO del presente acuerdo.

**SEGUNDO.-** Se ordena al Gobierno del estado de Nuevo León se abstenga de pautar promocionales gubernamentales contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y al Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se emiten Normas Reglamentarias sobre Propaganda Gubernamental a que se refiere el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los procesos electorales locales de 2010 en los tiempos de Estado, a los que tiene derecho o aquellos adquiridos en tiempo comercial, que se transmitan en los Estados de la República Mexicana con proceso electoral durante 2010, incluso si dicha difusión se origina en una entidad federativa distinta al de la elección y/o incluso si se pautó a través de redes nacionales de televisión, en términos de lo dispuesto en los Considerandos TERCERO, CUARTO, QUINTO y SEXTO del presente.

**TERCERO.-** En apego a lo manifestado en los Considerandos TERCERO y CUARTO se ordena a Televimex S.A.de C.V. suspenda la difusión del spot materia de la medida cautelar adoptada, de inmediato, una vez que le sea notificada.

**CUARTO.-** Comuníquese el presente Acuerdo a la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión para que, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuve al cumplimiento de las medidas cautelares dictadas.

**QUINTO.-** Se instruye al Secretario Ejecutivo de este Instituto, para inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la determinación a Televimex S.A.de C.V.”

Esta determinación fue notificada al Gobernador del Estado de Nuevo León y a su representante Hugo Alejandro Campos Cantú, el veintiocho de mayo del año en curso, según se advierte de la constancia de notificación vía fax que obran a fojas 124 y 127 del cuaderno único del expediente en que se actúa.

**V.** Inconforme con esa determinación, por escrito presentado el primero de junio de dos mil diez ante la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General del Instituto Federal Electoral, Hugo Alejandro Campos Cantú, quién se ostenta como Consejero Jurídico del Gobernador del Estado de Nuevo León interpuso en forma oportuna recurso de apelación, haciendo valer los siguientes:

**“AGRAVIOS****VI.- GRAVIOS:**

El acuerdo impugnado es transgresor de lo establecido en los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 368 regla 8 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 13 reglas 1, 2, 5 incisos "a" y "b", 8 y 17 regla 1 inciso "c" del Reglamento de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, habida cuenta que no fue dictado colegiadamente por la Comisión en mención, sino de manera singular por su Consejero Electora! y Presidente Mtro. Marco Antonio Baños Martínez, y además carece de una adecuada fundamentación y motivación, según se detallará enseguida.

Sabido es que la fundamentación y motivación inherente a los actos autoritarios de molestia, incluso los jurisdiccionales, deben ajustarse a lo establecido por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tiene elocuencia al respecto, la tesis jurisprudencial que enseguida transcribo:

Novena Época; Registro: 176546; Instancia: Primera Sala; Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XXII, Diciembre de 2005; Materia(s): Común; Tesis: 1a./J. 139/2005; Página: 162

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE.** Entre las diversas garantías contenidas en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustento de la garantía de audiencia, está la relativa al respeto de las formalidades esenciales del procedimiento, también conocida como de debido proceso legal, la cual se refiere al cumplimiento de las

condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional que concluye con el dictado de una resolución que dirime las cuestiones debatidas. Esta garantía obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda, en su contestación, así como las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos los puntos litigiosos materia del debate. Sin embargo, esta determinación del juzgador no debe desvincularse de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar debidamente los actos que emitan, esto es, que se expresen las razones de derecho y los motivos de hecho considerados para su dictado, los cuales deberán ser reales, ciertos e investidos de la fuerza legal suficiente para provocar el acto de autoridad. Ahora bien, como a las garantías individuales previstas en la Carta Magna les son aplicables las consideraciones sobre la supremacía constitucional en términos de su artículo 133, es indudable que las resoluciones que emitan deben cumplir con las garantías de debido proceso legal y de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, la fundamentación y motivación de una resolución jurisdiccional se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis, es decir, en el estudio de las acciones y excepciones del debate, apoyándose en el o los preceptos jurídicos que permiten expedirla y que establezcan la hipótesis que genere su emisión, así como en la exposición concreta de las circunstancias especiales, razones particulares o

causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso.

Es decir, en todo acto autoritario de molesta debe señalarse con precisión el precepto aplicable al caso, expresándose concretamente las circunstancias especiales, razones particulares y las causas inmediatas que se tuvieron en consideración para su emisión. Además, debe existir una debida adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso planteado, es decir, que se configuren las hipótesis normativas.

Por lo tanto, para que un acto autoritario esté debidamente fundado y motivado, basta que en su contenido quede claro el razonamiento sustancial sobre los hechos y causas, así como los fundamentos legales aplicables, sin que pueda exigirse formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que se comprenda el argumento expresado; en este sentido, la ausencia total de motivación o de la argumentación legal, o bien la grave imprecisión que impida a los interesados la defensa de sus derechos o el cuestionamiento de lo aducido por las autoridades, da lugar a considerar la ausencia o indebida motivación y fundamentación del acto impugnado.

En síntesis, por fundamentación se entiende la exigencia a cargo de la autoridad de señalar el precepto legal aplicable al caso concreto, en tanto que la motivación se traduce en demostrar que el caso específico está comprendido en el supuesto de la norma. Consecuentemente, la falta de dichos elementos ocurre cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede adecuarse a la norma jurídica; en tanto que la indebida fundamentación se advierte cuando en el acto de autoridad sí se invoca un precepto legal, pero el mismo no resulta aplicable al caso por diversas características del mismo que impiden su adecuación a la hipótesis normativa, y la inadecuada motivación se actualiza cuando sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el

acto, pero las mismas se encuentran en completa discordancia con el contenido de la norma legal que se aplica al caso concreto.

Sobre el particular tiene aplicación la tesis jurisprudencial que enseguida transcribo:

Novena Época; Registro: 170307; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XXVII, Febrero de 2008; Materia(s): Común; Tesis: I.3o.C. J/47; Página: 1964

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.  
LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y  
LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE  
AMBOS REQUISITOS  
CONSTITUCIONALES TRASCIENDE  
AL ORDEN EN QUE DEBEN  
ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE  
VIOLACIÓN YA LOS EFECTOS DEL  
FALLO PROTECTOR.**

La falta de fundamentación y motivación es una violación formal diversa a la indebida o incorrecta fundamentación y motivación, que es una violación material o de fondo, siendo distintos los efectos que genera la existencia de una u otra, por lo que el estudio de aquella omisión debe hacerse de manera previa. En efecto, el artículo 16 constitucional establece, en su primer párrafo, el imperativo para las autoridades de fundar y motivar sus actos que incidan en la esfera de los gobernados, pero la contravención al mandato constitucional que exige la expresión de ambas en los actos de autoridad puede revestir dos formas distintas, a saber: la derivada de su falta, y la correspondiente a su incorrección. Se produce la falta de fundamentación y motivación, cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica. En cambio, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de

autoridad sí se invoca el precepto legal, sin embargo, resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; y una incorrecta motivación, en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso. De manera que la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos, mientras que la indebida o incorrecta fundamentación y motivación entraña la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad con el caso concreto. La diferencia apuntada permite advertir que en el primer supuesto se trata de una violación formal dado que el acto de autoridad carece de elementos insitos, connaturales, al mismo por virtud de un imperativo constitucional, por lo que, advertida su ausencia mediante la simple lectura del acto reclamado, procederá conceder el amparo solicitado; y en el segundo caso consiste en una violación material o de fondo porque se ha cumplido con la forma mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero unos y otros son incorrectos, lo cual, por regla general, también dará lugar a un fallo protector, sin embargo, será menester un previo análisis del contenido del asunto para llegar a concluir la mencionada incorrección. Por virtud de esa nota distintiva, los efectos de la concesión del amparo, tratándose de una resolución jurisdiccional, son igualmente diversos en uno y otro caso, pues aunque existe un elemento común, o sea, que la autoridad deje insubsistente el acto inconstitucional, en el primer supuesto será para que subsane la irregularidad expresando la

fundamentación y motivación antes ausente, y en el segundo para que aporte fundamentos y motivos diferentes a los que formuló previamente. La apuntada diferencia trasciende, igualmente, al orden en que se deberán estudiar los argumentos que hagan valer los quejosos, ya que si en un caso se advierte la carencia de los requisitos constitucionales de que se trata, es decir, una violación formal, se concederá el amparo para los efectos indicados, con exclusión del análisis de los motivos de disenso que, concurriendo con los atinentes al defecto, versen sobre la incorrección de ambos elementos inherentes al acto de autoridad; empero, si han sido satisfechos aquéllos, será factible el estudio de la indebida fundamentación y motivación, esto es, de la violación material o de fondo.

En ese orden de ideas, la garantía de fundamentación y motivación de un acto de autoridad puede verse cumplida de diferente manera, dependiendo de la autoridad de la que provenga el acto y de la naturaleza de éste, dado que mientras más concreto e individualizado sea el acto, se requerirá de particulares elementos para que sea admisible tener por cumplida dicha garantía, a diferencia de cuando el acto tiene una naturaleza de carácter abstracto, general e impersonal.

**PRIMERO.** - Conforme precisé anteriormente, el acuerdo impugnado fue emitido en contravención a lo dispuesto por los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 reglas 1, 2 del Reglamento de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral; y los diversos de las disposiciones legales reglamentadas. Esto en virtud de que según se desprende del propio acuerdo, carece de la firma de los integrantes del órgano colegiado que supuestamente lo emitió, pues se advierte que se encuentra suscrito únicamente por el Consejero Electoral y Presidente Mtro. Marco Antonio Baños Martínez, quien carece de facultades legales y reglamentarias para asumir, en lo individual, la suscripción de un acuerdo adoptado supuestamente de manera colectiva. Además, en

dicho acuerdo ni siquiera se asentó los integrantes de la referida Comisión que supuestamente aprobaron ese acuerdo, así como la votación respectiva.

**SEGUNDO.** - En los considerandos segundo y cuarto del acuerdo impugnado, la autoridad responsable acertadamente estimó que para fundar y motivar debidamente la adopción de medidas cautelares respecto del procedimiento especial sancionador antes referido, estaba constreñida a examinar la existencia del derecho cuya tutela pretendía el denunciante (representante suplente del Partido Acción Nacional) y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, eventualmente desaparezca la materia de la controversia. Además, estableció que debía ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto y justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar a decretarse.

La autoridad responsable fundó esa consideración en el criterio analógico que enseguida transcribo:

Cuarta Época; Registro: 1181; Instancia: Sala Superior; Tesis Relevante; Fuente: Gaceta Electoral Año: 2, Número: 3, 2009; Materia(s): Electoral; Tesis: XXXIX/2008

**RADIO Y TELEVISIÓN. ELEMENTOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR.** De la interpretación sistemática de los artículos 52, 368, párrafo octavo, y 365, párrafo cuarto, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que, en el procedimiento especial sancionador, el órgano competente puede ordenar, como medida cautelar, la suspensión de la transmisión de propaganda política o electoral en radio y televisión, a fin de evitar daños irreversibles que pudieran ocasionarse a los actores políticos, la vulneración de los principios rectores del proceso electoral y, en general, la afectación de bienes jurídicos tutelados constitucional y

legalmente, para que sea dable en su oportunidad, el cumplimiento efectivo e integral de la resolución que se pronuncie. Por ello, el órgano facultado, al proveer sobre dicha medida, deberá examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia; de igual forma, ponderará los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificará la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida; entre otros aspectos, tendrá que fundar y motivar si la difusión atinente trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo desde luego, al contexto en que se produce, con el objeto de establecer la conveniencia jurídica de decretarla; elementos que indefectiblemente deben reflejarse en la resolución adoptada, a fin de cumplir con la debida fundamentación y motivación exigida por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (subrayado añadido)

Sin embargo, al implementar el análisis de la procedencia de la medida cautelar solicitada, la autoridad responsable desdeñó el deber que ella misma había reconocido, consistente en fundar y motivar debidamente ese acto de autoridad. Así, no especificó qué derecho (constitucional o jurídico) asistía al denunciante para ocurrir ante el Instituto Federal Electoral a solicitar la adopción de medidas cautelares, ni analizó el sustento jurídico de esa prerrogativa.

Tampoco justificó el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución, desapareciera la materia de la controversia, pues solamente expuso que *"... es preciso señalar que tal elemento también se estima satisfecho, en razón de que la difusión del promocional objeto de inconformidad, acontece en el momento en el cual se están desarrollando las campañas electorales relativas a los comicios constitucionales de carácter local celebrados en*

*diversas entidades federativas*", lo cual de ninguna manera se traduce en que exista temor realmente fundado acerca de la posible desaparición de la materia controvertida. Nótese que, para decretar las referidas medidas cautelares, la autoridad responsable únicamente se basó en el supuesto temor que adujo el denunciante consistente en el desarrollo de las campañas electorales en diversas entidades federativas, pero no analizó si ese temor era fundado, ni expuso circunstancias de hecho o de derecho que permitieran inferir que al resolverse el procedimiento especial sancionador de mérito, efectivamente desapareciera la materia de la controversia.

Es decir, en el acuerdo impugnado la autoridad responsable solamente adujo que se estaban desarrollando campañas electorales en diversas entidades federativas, pero no explicó porqué ello constituía un temor fundado de que, al resolverse el procedimiento especial sancionador en mención, desapareciera la materia de la controversia.

Las anomalías referidas en los párrafos precedentes generaron que, al decretar la adopción de medidas cautelares respecto del procedimiento especial sancionador, la Comisión responsable no ponderara los valores o bienes jurídicos en conflicto ni justificara debidamente la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de esa medida.

Al respecto, la propia responsable únicamente estimó que "*... debe precisarse que el Partido Acción Nacional refiere que la difusión del contenido objeto del análisis, constituye propaganda gubernamental en la cual se publicitan los logros del Gobierno del estado de Nuevo León, misma que se difunde en las entidades federativas en las que se está desarrollando procesos electorales; es decir, que la difusión acontece durante un periodo proscrito por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de allí que su transmisión tienda a influir en las preferencias del electorado de las entidades federativas en donde actualmente se están llevando a cabo comicios de carácter local.*", es decir, solamente consideró lo subjetiva y parcialmente afirmado por el denunciante, pero no ponderó el derecho que supuestamente le asistía a éste y las prerrogativas a cargo de los denunciados (entre ellos

el Gobierno del Estado de Nuevo León); es más, ni siquiera identificó con precisión los supuestos bienes jurídicos en conflicto, pues partió de una visualización unilateral, siendo que lo conducente era aplicar una apreciación bifocalizada, en la que de igual forma se consideraran las atribuciones y deberes del Gobierno del Estado de Nuevo León en el ejercicio de la administración pública, aspecto el cual indebidamente resultó soslayado. A mayor abundamiento, la autoridad responsable tampoco cumplió con su deber de justificar con suficiencia y en forma convincente, fundada y motivada, la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar decretada.

Las circunstancias antedichas evidencian que la autoridad responsable no fundó ni motivó de manera suficiente sus consideraciones, conculcando así en perjuicio de los intereses jurídicos que represento, lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 52, 368, párrafo 8, y 365, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

No pasa desapercibido que la adopción de medidas cautelares fue sustentada por la autoridad responsable en la superflua consideración de que "*... en apego a la apariencia del buen derecho y sin hacer un análisis de fondo del asunto, se advierte que el promocional denunciado efectivamente constituye propaganda gubernamental difundida en un periodo prohibido, no amparada por los supuestos de excepción previstos en la propia Ley Fundamental.*", empero, esa consideración está deficientemente fundada y motivada, pues la referida Comisión no se ocupó de definir o aclarar lo que calificó como "*... apariencia del buen derecho...*"; además, no detalló ni analizó lo que supuestamente configura la propaganda gubernamental, ni expuso qué criterios tomó en consideración para estimar que el referido spot en realidad constituye una propaganda de esa clase.

Tal imprecisión impidió a la autoridad responsable percibir que el spot cuya transmisión fue suspendida, no constituye propaganda gubernamental sino un reflejo de las atribuciones y deberes que

constitucional y legalmente le corresponden a las autoridades locales del Estado de Nuevo León.

Sabido es que el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la república mexicana está compuesta de Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, y correlativamente, el numeral 124 del propio ordenamiento constitucional dispone que las facultades que no estén expresamente concedidas por la propia Constitución a las autoridades federales, se entenderán reservadas a los Estados.

Ejercitando esa potestad soberana y esas atribuciones constitucionalmente reservadas a las entidades federativas, en el artículo 28 la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León se estableció que la Secretaría de Desarrollo Económico de la propia Administración Pública estatal es la dependencia encargada de establecer e instrumentar las políticas, estrategias, acciones y programas que promuevan el desarrollo económico del Estado; y en el diverso numeral 31 se consignó a cargo de la Secretaría del Trabajo la coordinación y conducción de la política laboral del Estado y, en específico, la obligación de apoyar al Ejecutivo estatal en la promoción y desarrollo de políticas, programas y acciones que permitan consolidar en el Estado una cultura laboral que impulse la productividad y la competitividad, así como promover, diseñar, establecer e implementar esquemas de trabajo para la creación de unidades productivas. En el artículo 5o, fracción XIII de la Ley de la Corporación para el Desarrollo Turístico de Nuevo León también se establece que esa Corporación es competente para diseñar, elaborar y realizar campañas de promoción turística del Estado a nivel local, regional, nacional e internacional.

Esas facultades de las Secretarías de Desarrollo Económico y del Trabajo y de la Corporación para el Desarrollo Turístico del Estado de Nuevo León tuvieron claro reflejo en el spot cuya transmisión fue suspendida, pues en éste únicamente se manifiesta que Nuevo León es líder en la generación de empleos y en apertura de empresas, remarcando que la competitividad de México está en la propia entidad federativa. Además, dicho mensaje es

ilustrado con imágenes de gente laborando en diversas funciones y del Paseo Santa Lucía, que constituye una atracción turística.

Cabe aclarar que, si bien el contenido de dicho spot fue reproducido en el acuerdo impugnado, la autoridad responsable no analizó minuciosamente su contenido, pues superfluamente consideró que tiende a promover las acciones o logros alcanzados por el Gobierno del Estado, cuando la realidad es que ese spot únicamente destaca la competitividad del Estado de Nuevo León propiamente dicho (no del Gobierno, ni de sus Poderes u organismos integrantes, y menos de partido político o servidor público alguno), con objeto de fomentar el turismo y atraer inversión foránea que permita la apertura de empresas y la generación de empleos. Es decir, en realidad se trata del ejercicio y cumplimiento de atribuciones y deberes públicos, los cuales de ninguna manera deben resultar bloqueados o frustrados so pretexto de interpretaciones distorsionadas en materia electoral, pues la sana hermeneusis siempre tenderá a la coexistencia armónica de diversas prerrogativas legales, y nunca al sacrificio o extinción de una en aras de la otra.

Por lo tanto, en estricto sentido, el referido spot no constituye propaganda gubernamental cuya transmisión sea susceptible de ser suspendida por la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Pero al decretar la suspensión de su transmisión, la autoridad responsable está vulnerando la soberanía interior del Estado de Nuevo León y menoscabando el ámbito competencial de las referidas autoridades locales.

No se concibe porqué las referidas finalidades estatales (atracción turística y de inversión, así como la generación de empleos) deban ser suspendidas parcialmente porque se está desarrollando un período electoral en diversas entidades federativas; siendo que ello se efectúa en detrimento de la inversión foránea, la generación de empleos y el turismo en el Estado de Nuevo León. El criterio en que se pretende sustentar la medida cautelar objeto de cuestionamiento irracionalmente propicia la intermitente paralización de las referidas acciones

administrativas estatales, pues frecuentemente en alguno de los 31 Estados que conforman la República Mexicana se efectúan comicios.

Además, su Señoría no deberá pasar inadvertido que la autoridad responsable determinó la suspensión de la transmisión del mencionado spot televisivo porque, según su concepción, éste "... *podiera contener elementos relacionados con la probable comisión de infracciones a lo dispuesto en el artículo 41 Base III, Apartado C, párrafo 2 Constitucional, así como el artículo 367, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y el 'ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES DE 2010'*..." y que "... *el motivo de inconformidad al que alude el quejoso, podría constituir una violación directa a una prohibición constitucional, la cual, en estricto apego a las atribuciones encomendadas a esta institución, debe ser suspendida a través de una providencia precautoria, pues de no ser así podría actualizarse una afectación a los bienes jurídicos tutelados por el artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo 2 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por el artículo 367, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES DE 2010", identificado con la clave CG601/2009...*".

Nótese que para decretar la suspensión de la transmisión del mencionado *spot televisivo*, la autoridad responsable tomó en cuenta aspectos evidentemente dubitativos ("*...podiera contener elementos relacionados con la probable comisión de*

*infracciones ..."; "... el motivo de inconformidad al que alude el quejoso, **podría constituir una violación directa a una prohibición constitucional.**"*), pues únicamente se basó en una posibilidad que consideró el denunciante; pero no se plasmó un razonamiento lógico-jurídico de la contundente viabilidad de esa posibilidad, ni ponderó su eventualidad con la tangible y actual paralización parcial de la actividad estatal que precisé anteriormente.

No pasa inadvertido que en el Acuerdo número CG601/2009, referido por la propia autoridad responsable, el Consejo General del Instituto Federal Electoral consideró que la propaganda gubernamental no puede tener referencia alguna a los poderes federales y estatales, ni a los Municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y en general cualquier ente público, con el fin de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. Pero en el apartado tercero del mencionado acuerdo, se determinó permitir la publicidad informativa sobre promoción turística nacional de México y de otros centros turísticos del país.

En esa tesitura, soslayó la autoridad responsable que el *spot* cuya transmisión fue suspendida también tiene por objeto promover el turismo hacia el Estado de Nuevo León y, por analogía e igualdad de razón, también le resulta aplicable la excepción prevista en el apartado tercero del referido Acuerdo número CG601/2009; habida cuenta que en dicho promocional no se hace alusión a alguno de los Poderes u órganos que integran el Gobierno del Estado de Nuevo León, sino solamente se trató de generar confianza con la expresión "Nuevo León, Gobierno para todos", pero esa mención no tiende a influir en las preferencias del electorado porque el referido "Gobierno" (acción de gobernar) no está vinculado a algún partido político específico ni a tendencia ideológica determinada (por ende se destaca que es para todos), máxime que de conformidad con los artículos 116 de la Constitución

federal y 30 de la Constitución local, el ejercicio gubernamental se divide en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En consecuencia, es inexacto y carente de objetividad sostener que ese *spot televisivo* "... *podiera generar una influencia en las preferencias electorales de los ciudadanos de tales localidades en detrimento de los demás contendientes de dichos procesos electivos...*", porque además de que únicamente alude al Estado de Nuevo León sin asociarlo con alguno de sus Poderes, órganos o determinada autoridad, los ciudadanos de otras entidades federativas son indiferentes ante esa circunstancia, y desconocen la trayectoria y antecedentes de los funcionarios que los integran. En esa tesitura, el referido spot no tiene por objeto ni puede influir en las preferencias electorales de los ciudadanos de las entidades federativas ajenas al Estado de Nuevo León, ni genera un detrimento en los contendientes de tales procesos electorales.

A mayor abundamiento, la autoridad responsable ni siquiera precisó datos particulares del que pudiera colegirse la vinculación de dicho spot televisivo con alguna corriente política, siendo que esa vinculación era imprescindible para determinar la influencia en las preferencias electorales de los ciudadanos de las entidades federativas con procesos electorales en esta anualidad, así como el detrimento que eventualmente se generaría a los demás partidos políticos contendientes en esos procesos.

La Comisión responsable también hizo la siguiente acotación: "...*sin que el presente pronunciamiento implique una decisión a priori respecto al fondo del asunto, debe decirse que aun cuando la difusión de propaganda gubernamental es realizada por los entes públicos, en estricto acatamiento al principio de rendición de cuentas que rige su actuar, y con el propósito de satisfacer el derecho a la información de los gobernados, previsto en el artículo 6° constitucional, tal circunstancia no implica que la transmisión del material denunciado pueda continuar llevándose a cabo en las entidades federativas donde actualmente se está desarrollando la etapa de campañas electorales de carácter local, pues evidentemente tal circunstancia pudiera implicar una violación al principio de imparcialidad y equidad*

*rectores de cualquier clase de comicios, y en detrimento de un hipótesis restrictiva prevista en la Ley Fundamental...".* Empero, tal afirmación es constitutiva de agravio porque no precisó cómo la transmisión del spot televisivo antes referido, podría afectar el principio de imparcialidad y equidad rectores de los procesos electorales; máxime que resulta errónea por los motivos y fundamentos expuestos anteriormente.

Consecuentemente, es notoria la falta de la debida fundamentación y motivación en el acuerdo impugnado, y es evidente que el spot televisivo cuya difusión fue suspendida temporalmente, en realidad no transgrede la Constitución federal ni el mencionado Acuerdo número CG601/2009.

Por ende, es inconcuso que el acuerdo impugnado transgrede en perjuicio de los intereses jurídicos que represento, lo dispuesto en los artículos 16, 40 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 368 regla 8 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 13 reglas 1, 2, 5 incisos "a" y "b", 8 y 17 regla 1 inciso "c" del Reglamento de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral; 28 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León; y 5o, fracción XIII de la Ley de la Corporación para el Desarrollo Turístico de Nuevo León, en relación con el referido acuerdo número CG601/2009..."

**VI.** Mediante oficio CQyD/167/2010, recibido en la Oficialía de Partes de la Sala Superior el día siete de junio de este año, el Consejero Electoral y Presidente de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral remitió el expediente integrado con motivo del recurso de apelación interpuesto por el actor, en el cual obran, entre otros

documentos, el original de la respectiva demanda, original de las constancias del expediente SCG/PE/PAN/CG/059/2010, y el informe circunstanciado de ley.

**VII.** Recibidas las constancias mediante acuerdo pronunciado por la Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral, turnó el expediente **SUP-RAP-71/2009** a la Ponencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual fue cumplimentado por el Secretario General de Acuerdos, mediante oficio **TEPJF-SGA-1704/10** de la propia fecha.

**VIII.** En su oportunidad se radicó el presente asunto y se requirió a la autoridad responsable, a fin de que informara a este órgano jurisdiccional si compareció ante dicha autoridad, persona alguna con el carácter de tercero interesado.

**IX.** En cumplimiento al indicado requerimiento, la Comisión de Quejas y Denuncias informó a esta Sala Superior, que no compareció tercero interesado a fin de hacer valer sus derechos.

X. Con fecha veintidós de junio de dos mil diez, se requiere a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, para que en el término de tres días siguientes a partir de la notificación del presente proveído remita a esta Sala Superior, copia certificada del acuerdo identificado con la clave CG601/2009, mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre propaganda gubernamental.

XI. En su oportunidad el Magistrado Instructor dictó acuerdo por el cual se admitió a trámite el recurso de apelación y, una vez sustanciado por sus fases legales, declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia, la que se pronuncia al tenor de los siguientes

### **C O N S I D E R A N D O S:**

**PRIMERO.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 189, fracción I, inciso c) y fracción

II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como los numerales 40, párrafo 1, inciso b) y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto en contra de un acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, a través de la cual se dictan medidas cautelares en las que se ordena suspender promocionales transmitidos en televisión.

Al respecto es aplicable la *ratio essendi* de la jurisprudencia de la Sala Superior de rubro “COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA ADMINISTRACIÓN DEL TIEMPO QUE CORRESPONDA AL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN”.

**SEGUNDO.** El medio de impugnación satisface los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, de

la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, según se explica a continuación.

**a) Oportunidad.** El recurso de apelación se interpuso oportunamente, toda vez que el acuerdo combatido se notificó al apelante el veintiocho de mayo de dos mil diez, según consta de la notificación vía fax, que obra agregada a foja 127 del cuaderno único del expediente en que se actúa; por tanto, si la demanda se presentó el primero de junio siguiente, según se desprende del sello recepcional que obra en dicho curso, es inconcuso que su interposición acaeció dentro del el plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**b) Forma.** El medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad responsable; se hace constar el nombre del recurrente, el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ese efecto. En la demanda se identifica el acto impugnado; la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causa la determinación

combatida; los preceptos supuestamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar tanto el nombre como la firma autógrafa del compareciente.

**c) Legitimación.** El Gobernador del Estado de Nuevo León quien ostenta la titularidad del Poder Ejecutivo de la propia entidad federativa, se encuentra legitimado para interponer el recurso de apelación que se resuelve, por ser a quien afecta la resolución impugnada por haberse determinado suspender la transmisión de sus promocionales en televisión.

No es óbice a lo anterior, que no se encuentre dentro de los sujetos a quienes la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral legitima para hacer valer este medio de defensa, en tanto que no debe perderse de vista que las medidas cautelares fueron dictadas en un procedimiento administrativo sancionador instaurado en contra del actor, el cual, eventualmente podría concluir con la imposición de alguna

sanción, supuesto en el que estaría legitimado de acuerdo con la ley de la materia.

De esa manera resulta lógica y jurídicamente atendible considerar que si puede impugnarse la resolución que se emita en el fondo del procedimiento administrativo sancionador, por idéntica razón, puede controvertirse una determinación dictada dentro del mismo, por estimarse que afecta su esfera jurídica.

**d) Interés jurídico.** Se satisface este requisito porque el impugnante hace valer el recurso de apelación con la finalidad de combatir la resolución emitida por la autoridad administrativa electoral federal, dentro del procedimiento especial sancionador, mediante el cual decretó la adopción de medidas cautelares, consistentes en la suspensión de un spot televisivo transmitido en cadena nacional, lo que estima afecta su esfera jurídica; además de que la presente vía, es idónea y útil para reparar los pretendidos perjuicios, en caso de determinarse la

ilegalidad de la decisión mencionada. Elementos que, precisamente en su relación justifican la existencia del interés jurídico de la inconforme.

**e) Personería.** El medio de impugnación fue interpuesto por representante con personería suficiente para hacerlo, toda vez que Hugo Alejandro Campos Cantú, quien comparece a nombre del Gobernador del Estado de Nuevo León, tiene la calidad de Consejero Jurídico del Gobernador el Estado de Nuevo León, como se acredita con la copia certificada del nombramiento que obra a foja 88 del expediente en que se actúa, quien de acuerdo al artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León cuenta con facultades para representar al titular del Ejecutivo de la entidad federativa antes citada, en aquellos asuntos que se controviertan cuestiones de constitucionalidad y legalidad como en el asunto de mérito.

**f) Definitividad.** Se cumple este requisito, en atención a que el acuerdo dictado por el Consejero Electoral y Presidente

de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, no admite medio de defensa alguno que deba ser agotado previamente a la promoción del recurso de apelación, a través del cual pueda ser modificado o revocado.

Al estar solventados los requisitos de procedibilidad del medio de defensa que se resuelve, y no advertirse la actualización de alguna causal de improcedencia, lo conducente es analizar el fondo de la litis planteada.

**TERCERO.** Los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente, deben desestimarse con base en las consideraciones que a continuación se exponen.

Es **infundado** el disenso en que el apelante aduce que le irroga perjuicio el acuerdo mediante el cual se decretó la adopción de medidas cautelares, por emitirse en contravención a lo dispuesto por el artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas disposiciones en materia electoral, en tanto carece de las firmas de los integrantes del órgano colegiado que supuestamente lo emitió,

al estar suscrito únicamente por el Consejero Electoral y Presidente Marco Antonio Baños Martínez, quién carece de facultades legales y reglamentarias para asumir, en lo individual, la suscripción de un acuerdo adoptado aparentemente de manera colectiva, máxime cuando en el caso, ni siquiera se asentó el número de integrantes de la Comisión que lo aprobaron, como tampoco la votación con que se autorizó.

Lo infundado radica en que el contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional, tiene como propósito primordial que los actos de autoridad se emitan por entes competentes que funden y motiven la causa legal del procedimiento.

Para que una determinación de autoridad pueda estimarse legalmente emitida, debe constar en documento público, debidamente fundado y expedido por funcionario en ejercicio de su encargo; actos cuya autenticidad quedará demostrada por la existencia regular sobre el documento que lo

contenga, entre otros requisitos, de la firma o signos exteriores exigidos por las leyes que los regulen.

En el caso, el actor impugna el acuerdo de fecha veintisiete de mayo de dos mil diez, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, en el expediente SCG/PE/PAN/CG/059/2010, que entre otras cosas resolvió declarar procedentes las medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional en relación con un promocional del Gobierno del Estado de Nuevo León; ordenar a éste abstenerse de pautar promocionales gubernamentales contrarios a la Constitución, al Código Federal de Procedimientos Electorales y al Acuerdo del Consejo General, mediante el cual se emitieron normas reglamentarias sobre propaganda gubernamental; ordenar a Televimex S.A.de C.V. suspender de inmediato la difusión del spot materia de la medida cautelar adoptada, y comunicar dicho acuerdo a la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión para que, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuvará al cumplimiento de las medidas cautelares dictadas.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Federal Electoral es la autoridad responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, estableciendo dicho ordenamiento sus fines, sus órganos centrales, así como el órgano superior de dirección que es el Consejo General, ente que tiene la facultad de integrar las comisiones necesarias, temporales o permanentes para el desempeño de sus atribuciones, entre éstas, la de Quejas y Denuncias, disponiendo el artículo 116, párrafo 4, de ordenamiento en mención, que ésta se integrará con un máximo de tres Consejeros Electorales.

El propio ordenamiento legal, en el artículo 356, párrafo 2, estatuye que la Comisión enunciada, es el órgano competente para tramitar y resolver los procedimientos sancionadores, previendo que sus sesiones y procedimientos serán determinados en el Reglamento que al efecto apruebe el propio Consejo General.

A fin de evidenciar lo infundado del agravio en examen, debe tenerse presente lo que disponen al respecto el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Reglamento de Quejas y Denuncias y el Reglamento de Comisiones del Consejo, ambos del Instituto Federal Electoral,

**Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

**“Artículo 116**

[...]

2. Independientemente de lo señalado en el párrafo anterior, las comisiones de: Capacitación Electoral y Educación Cívica; Organización Electoral; Prerrogativas y Partidos Políticos; Servicio Profesional Electoral, Registro Federal de Electores, y de Quejas y Denuncias funcionarán permanentemente y se integrarán exclusivamente por consejeros electorales designados por el Consejo General. Los consejeros electorales podrán participar hasta en dos de las comisiones antes mencionadas, por un periodo de tres años; la presidencia de tales comisiones será rotativa en forma anual entre sus integrantes.

[...]”

**Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.**

**“Artículo 13***Medidas cautelares*

1. Serán medidas cautelares en materia electoral, los actos procesales que determine la Comisión, a petición de la Secretaría, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en el Código, hasta en tanto se emite la resolución definitiva que ponga fin al procedimiento.

[“...]

11. En caso de que haya ausencia de los Consejeros Electorales de la Comisión de Quejas y Denuncias por asuntos de trabajo, enfermedad, recesos o alguna otra causa de fuerza mayor que motive la misma, y no sea posible conformar el quórum para efectos de sesionar sobre asuntos relacionados con la toma de medidas cautelares, se tomarán las providencias siguientes:

a) El Consejero Electoral presente localizará a los Consejeros Electorales ausentes, con el apoyo de la Secretaría Ejecutiva; les comunicará de la necesidad de celebrar una sesión para el efecto de determinar medidas cautelares; y les convocará en el mismo acto. De lo anterior, el Consejero Electoral presente levantará acta de las diligencias que lleve a cabo para dicha localización y convocatoria.

b) En caso de que no sea posible la localización o comunicación con los consejeros ausentes, el Consejero Electoral presente reportará de este hecho en actas y convocará a dos consejeros electorales que no sean miembros de la comisión a que participen por única ocasión con voz y voto en dicha sesión. Dichos consejeros electorales convocados surgirán de una lista previamente aprobada por el Consejo General para estos efectos y serán llamados a participar en la sesión conforme al orden en el que aparezcan en la lista. El quórum de dicha sesión se tomará con los miembros presentes. El Consejero Electoral presente sentará en actas los hechos aquí descritos. La lista será renovada cada tres años, o

cada vez que haya cambio de Consejeros Electorales; para este último caso, la lista se aprobará en la sesión siguiente a la que los nuevos Consejeros Electorales hayan tomado protesta del cargo.

c) En caso de que uno de los ausentes sea el presidente de la comisión, el consejero electoral presente se encargará de presidir por esa única ocasión la sesión de que se trate, con las responsabilidades que correspondan en términos de convocatoria, nombramiento del secretario técnico, conducción de la sesión, votaciones, firma de acuerdos y remisión de los expedientes a quienes corresponda tanto por las medidas cautelares tomadas como las propias de archivo y transparencia.

[...]"

## **Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.**

### **“Artículo 19.**

#### **Quórum de asistencia.**

1. En el día, hora y lugar fijados para la sesión se reunirán los integrantes de la Comisión, y en su caso, los participantes e invitados de la misma. El Presidente deberá declarar instalada la sesión, previa verificación de la asistencia a la misma y certificación de la existencia de quórum que realice el Secretario Técnico.

2. Para la instalación de las sesiones será necesaria la asistencia del Presidente y de cuando menos la mitad de los Consejeros que la integren. Si después de treinta minutos de la hora fijada no se reúne dicho quórum, el Presidente convocará por escrito a una nueva sesión, la cual se verificará dentro de los dos días hábiles siguientes.

3. Será innecesaria la presencia del Presidente para integrar el quórum respectivo, en los casos previstos por los numerales 3 del artículo 17 y 4 del presente dispositivo.

[...]”.

#### **Artículo 24.**

##### **Actas o minutas.**

1. De cada sesión se levantará una versión estenográfica, que servirá de base para la elaboración del proyecto de acta o minuta que contendrá los datos de identificación de la sesión, los puntos del orden del día, la lista de asistencia, el nombre del funcionario que fungió en la sesión como Secretario Técnico, el seguimiento de acuerdos, el contenido argumentativo de todas las intervenciones con su identificación nominal correspondiente, el sentido de los votos emitidos con su respectiva identificación nominal y la síntesis de los acuerdos aprobados. El proyecto de acta o minuta de cada sesión se someterá a la Comisión para su aprobación en la siguiente sesión que se celebre, salvo en los casos en que la proximidad de las sesiones impida la elaboración del proyecto respectivo.

2. Una vez aprobada el acta o la minuta por la Comisión, el Secretario Técnico deberá enviar copia, impresa y en medio magnético, de las mismas a la Unidad de Enlace del Instituto, en términos de la normatividad en materia de transparencia.

De los trasuntos preceptos se obtiene lo siguiente:

- a) La Comisión de Quejas y Denuncias funcionará permanentemente y se integrará exclusivamente por consejeros electorales designados por el Consejo General.

b) El día, hora y lugar fijados para la sesión respectiva se reunirán los integrantes de la Comisión de Quejas y Denuncias,

c) El Presidente declarará instalada la sesión, previa verificación de la asistencia y certificación del quórum que realice el Secretario Técnico.

**d) Para la instalación de las sesiones será necesaria la asistencia del Presidente y de cuando menos la mitad de los Consejeros que la integren.**

e) De cada sesión debe levantarse versión estenográfica, en la que se deberá asentar entre otros datos la lista de asistencia y el sentido de los votos con la respectiva identificación nominal.

A partir de lo anterior, y según se desprende de la versión estenográfica de la sesión de veintisiete de mayo de dos mil diez –que obra agregada a fojas 92 a 97 del expediente principal-, la Comisión de Quejas y Denuncias se instaló legalmente, ya que a ésta concurrieron los Consejeros Marco

Antonio Baños Martínez, en calidad de Presidente y Virgilio Andrade Martínez integrante, la Directora Jurídica Rosa María Cano Melgoza y la Secretaria Técnica Diana Paola Ravel Cuevas.

Esto es así, porque en términos de la normatividad transcrita en la parte conducente, para la debida instalación de las sesiones es necesaria la asistencia del Presidente y cuando menos la mitad de los consejeros que la integren, con fundamento en el artículo 19 del Reglamento de Comisiones invocado; de ahí que si estuvieron presentes dos consejeros de los tres que la integran, quedó instalada para sesionar válidamente al haber existido quórum legal, por lo que en ese sentido, las determinaciones adoptadas también son válidas.

Realizada la especificación que antecede, y por cuanto hace al agravio vertido en relación a la falta de firmas de la totalidad de los integrantes de la Comisión de Quejas y Denuncias en el documento donde se hizo constar la determinación combatida, toda vez que solamente está suscrita por el Consejero Electoral y Presidente de la Comisión, Marco

Antonio Baños Martínez, en el que se alega, que dicho funcionario carece de facultades para asumir en lo individual el acuerdo de medidas cautelares, lo infundado del agravio radica en lo siguiente.

El Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral en el numeral 23, prevé que el Presidente y los Consejeros integrantes de las comisiones, deberán votar los acuerdos o resoluciones sometidos a su decisión, sin que puedan abstenerse de hacerlo; determina, asimismo, que los acuerdos se tomarán por mayoría simple de votos “de los consejeros integrantes presentes”, quienes votarán levantando la mano y, para el caso de empate, los turnarán al pleno para que resuelva lo conducente.

Sobre el particular, debe indicarse que de la propia versión estenográfica en comento, se desprende que una vez discutido lo relativo a las medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional, el asunto se sometió a votación de los integrantes de la Comisión de Quejas y Denuncias, en los siguientes términos:

[...]

*Lic. Dania Ravel: se somete a aprobación de los Consejeros Electorales el Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral respecto de la solicitud de adoptar las medidas cautelares a que hubiera lugar formada por el Partido Acción Nacional el 26 de mayo de 2006 (sic) dentro del procedimiento sancionador identificado con el número 59/2010 con las adecuaciones mencionadas por los Consejeros Electorales.*

*Los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo.*

**Consejero Electoral Marco Antonio Baños:** *Y con los agregados del Área Jurídica.*

**Lic. Dania Ravel:** *Y con los agregados que van a venir del Área Jurídica.*

**Se aprueba por unanimidad de los presentes, Consejero Presidente.**

[...]"

Debe precisarse, que toda resolución puede y debe ser considerada a partir de dos concepciones, como acto jurídico y como documento.

Como acto jurídico constituye la decisión adoptada, de manera que al emitirse y aprobarse surte efectos legales como tal.

Como documento sólo constituye un instrumento para asentar por escrito la determinación como acto jurídico; esto es, la prueba de la decisión, de esa manera la resolución documento sólo constituye un instrumento para asentar por escrito, el resultado del estudio sobre los puntos de una controversia.

En esta línea argumentativa, es indudable que la falta de firma en el documento en que se hizo constar el acuerdo combatido, por parte de todos los Consejeros que asistieron a la sesión de resolución –como en el caso, donde aparece únicamente la signatura del Presidente de la Comisión-, en modo alguno puede provocar la falta de validez de dicha determinación, en tanto, se reitera, el acuerdo adoptado adquirió validez jurídica, al ser aprobado por los integrantes de la Comisión de Quejas y Denuncias, órgano que se integró válidamente para sesionar, según se ha razonado en epígrafes precedentes.

De ahí que deba concluirse, que el acuerdo de medidas cautelares impugnado, aprobado de manera colegiada por los Consejeros integrantes de la Comisión de Quejas y Denuncias,

de ninguna manera puede ser invalidado por la causa alegada por el recurrente; de ahí, lo **infundado** del agravio.

En otro orden de ideas, en concepto de la Sala Superior debe calificarse como **infundado** el agravio donde se sostiene, que en los considerandos segundo y cuarto del acuerdo impugnado, la responsable señaló que para fundar y motivar debidamente la adopción de medidas cautelares, estaba obligada a examinar la existencia del derecho cuya tutela pretendía el denunciante; justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, eventualmente desapareciera la materia de la controversia; ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, además de justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar.

Empero, que al realizar el estudio de la procedencia de la medida cautelar solicitada, la responsable soslayó el deber de fundar y motivar debidamente ese acto de autoridad, toda vez que:

-Dejó de justificar qué derecho asistía al denunciante para ocurrir al Instituto Federal Electoral a solicitar la adopción de medidas cautelares.

-Se abstuvo de analizar el sustento jurídico de esa prerrogativa.

-Tampoco justificó el temor fundado a que alude, ya que únicamente indicó que quedó satisfecho, en razón de que la difusión del promocional objeto de inconformidad, en el cual se publicitan los logros del Gobierno del Estado de Nuevo León, acontece durante el desarrollo de las campañas electorales atinentes a los comicios constitucionales de carácter local celebrados en diversas entidades federativas, lo cual en modo alguno se traduce en la existencia del mencionado temor fundado, ya que se eximió de estudiar si en realidad ese temor era fundado.

-Dejó de expresar circunstancias de hecho y de derecho que permitieran inferir que de no adoptarse, al resolver el

procedimiento especial sancionador desaparecería la materia de la controversia.

-Omitió ponderar los valores o bienes jurídicos en conflicto, así como justificar la idoneidad, racionalidad y proporcionalidad de esa medida.

Al respecto, aduce que la responsable sólo estableció que la difusión acontece durante un período proscrito por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que su transmisión tienda a influir en las preferencias del electorado de las entidades federativas donde actualmente se están llevando a cabo comicios de carácter local, dejando de ponderar el derecho del citado gobierno en el ejercicio de la administración pública.

En análisis de los agravios reseñados, en principio debe indicarse en relación con la fundamentación y motivación que deben satisfacer las determinaciones en las que se decide decretar una medida cautelar, que esta clase de providencias en términos generales, tienen por objeto conservar la materia

de litigio y evitar la causación de daños graves e irreparables, por ello, pueden pronunciarse previo a su inicio, durante su tramitación y, en algunos casos, incluso en la etapa de ejecución.

De manera amplia, puede decirse que las condiciones a las que se encuentra sujeto su pronunciamiento, son las siguientes:

a) La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.

b) El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (*periculum in mora*).

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida –que se busca evitar sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual

se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* –apariencia del buen derecho- unida al elemento del *periculum in mora* –temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final-; en este sentido sólo son protegibles por medidas cautelares, aquéllos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

El *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.

El *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Esa situación obliga indefectiblemente a realizar una evaluación preliminar -aún cuando no sea completa- en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas.

De esa suerte, si de este análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces, cuando se torna patente la afectación que se ocasionaría, esto es, el peligro en la demora, la medida cautelar debe ser acordada; salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

Así, en atención a la naturaleza de este tipo de medidas, se requiere una acción ejecutiva inmediata y eficaz, que debe

adoptarse mediante la ponderación de los elementos que obren el expediente, generalmente aportados por el solicitante, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables.

Ahora bien, esta clase de providencias, como todo acto de molestia por parte de la autoridad, necesariamente debe fundar y motivar su decretamiento o la negativa de su dictado, en observancia al principio de legalidad, ya que según sea el sentido de la resolución, con ellas puede afectarse a cualquiera de los sujetos en conflicto.

Por tanto, la autoridad que tenga a su cargo establecer si procede o no acordarlas, y en su caso, determinar cuál procede adoptar, debe realizar diversas ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad. Esto, porque aun cuando existe un cierto grado de discrecionalidad de la autoridad a quien corresponde decidir si la acuerda, tal facultad no puede trasladarse al campo de la arbitrariedad.

Bajo las premisas apuntadas, se procede a contestar los disensos reseñados en epígrafes precedentes.

En la especie, es inexacto que la Comisión de Quejas y Denuncias, señalada como responsable, al pronunciarse sobre la procedencia de las medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional, haya incurrido en las omisiones que se le imputan, toda vez que luego de tener por demostrados los actos denunciados y de hacer el análisis de los elementos que conforman tales providencias precautorias, y en relación a lo que podría denominarse como el derecho del denunciante de acudir ante el Instituto Federal Electoral a solicitar las medidas cautelares, determinó sustancialmente, que en términos del criterio de la Sala Superior de rubro "**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ESTÁ FACULTADA PARA SUSPENDER LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL**", la Comisión de Quejas y Denuncias es el órgano del Instituto Federal Electoral competente para determinar lo conducente respecto a la adopción de medidas cautelares en los procedimientos administrativos sancionadores.

Así también, que en el recurso de apelación identificado con el número SUP-RAP-012/2010, se determinó el Instituto Federal Electoral es competente para conocer y resolver de todos los procedimientos especiales sancionadores, tanto en procesos federales como locales y fuera de ellos, cuando se alegue entre otras violaciones, 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, supuesto previsto en el artículo 41 constitucional, Base III, Apartado C, segundo párrafo, de ahí que al invocarse en la providencia cautelar una irregularidad de ésta naturaleza era necesario que el órgano señalado como responsable emitiera pronunciamiento al respecto.

De ahí que, como se indicó, es inexacto que dejara de justificar el derecho del denunciante de acudir al Instituto Federal Electoral a solicitar la adopción de medidas cautelares.

Tampoco es verdad la afirmación en que se aduce que la Comisión se abstuvo de analizar el sustento jurídico de esa prerrogativa.

Esto es así, porque como se desprende de la lectura del considerando segundo del acuerdo combatido, en éste la responsable señaló, que previo al análisis de las constancias que integran la queja consideraba pertinente sentar las bases normativas aplicables al caso a estudiar y hacer las consideraciones atinentes sobre la procedencia de adoptar medidas cautelares en el procedimiento especial que resolvía.

En ese tenor, aludió a lo previsto en el artículo 41 constitucional, Base III, Apartado C, segundo párrafo, de la Carta Magna, del que se desprendía que durante el periodo comprendido de las campañas electorales, 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 y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, salvo los supuestos de excepción ahí reseñados; hipótesis restrictiva que no sólo era aplicable a los comicios constitucionales del orden federal, sino también en los procesos electivos de las entidades federativas.

Que al respecto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió el dieciséis de diciembre de dos mil nueve, el *"ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES DE 2010"*, identificado con la clave CG601/2009, el cual en lo que interesa, expresamente refiere que *"Deberá suprimirse o retirarse toda propaganda gubernamental en radio y televisión, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, en términos y con las excepciones establecidas en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con lo dispuesto por el párrafo segundo del apartado C de la base III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo que dispongan las presentes normas, a partir del inicio de cada una*

*de las campañas y hasta el día de la jornada electoral que tengan cada uno de los Estados que celebren proceso electoral local en el 2010.*”, de donde concluyó que acorde con lo anterior, debía hacer pronunciamiento respecto de las medidas cautelares por las conductas objeto de la inconformidad.

También es de desestimarse el agravio en que se señala que la responsable tampoco justificó el temor fundado a que alude, ya que únicamente indicó que quedó satisfecho, en razón de que la difusión del promocional objeto de inconformidad, en el cual se publicitan los logros del Gobierno del Estado de Nuevo León, acontece durante el desarrollo de las campañas electorales atinentes a los comicios constitucionales de carácter local celebrados en diversas entidades federativas, lo cual en modo alguno se traduce en la existencia del mencionado temor fundado, ya que se eximió de estudiar si en realidad ese temor era fundado.

La desestimación del agravio encuentra sustento en el hecho de que el accionante únicamente se limita a adoptar una posición contraria a lo sostenido por la responsable, sin exponer

porque lo señalado al respecto por la Comisión de Quejas y Denuncias no justifica el temor fundado que según se apuntó en párrafos precedentes tiene que ver con el hecho de que mientras llega la tutela judicial efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.

Esto es, el apelante se abstiene de demostrar que la consideración de la responsable en el sentido de que existía temor fundado de que la tardanza en su concesión ocasionara la desaparición de la materia de la controversia al estarse llevando a cabo procesos comiciales en algunas entidades federativas, determinación que justifica ese temor fundado, si se tiene en cuenta que la jornada comicial se llevará a cabo el próximo cuatro de julio.

Lo antes expuesto, también sirve de sustento para desestimar lo alegado por el accionante en relación a que la responsable dejó de expresar las circunstancias de hecho y de derecho que permitieran inferir que de no adoptarse la medida cautelar en ese momento, al resolverse el procedimiento

especial sancionador desaparecería la materia de la controversia.

En cuanto a que se omitió ponderar los valores o bienes jurídicos en conflicto, así como justificar la idoneidad, racionalidad y proporcionalidad de esa medida, porque la responsable sólo estableció que la difusión acontece durante un período proscrito por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que su transmisión tienda a influir en las preferencias del electorado de las entidades federativas donde actualmente se están llevando a cabo comicios de carácter local, dejando de ponderar el derecho del citado gobierno en el ejercicio de la administración pública, debe decirse que estas afirmaciones también carecen de sustento.

Esto es así, porque en adición a lo que señala el accionante, la Comisión de Quejas y Denuncias igualmente razonó lo siguiente:

“Tal y como lo refiere la Ley Fundamental, el Instituto Federal Electoral es el depositario de la función estatal de organizar elecciones, atribución en cuyo ejercicio la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad constituyen sus principios rectores.

A su vez, se ha señalado en la presente determinación, que compete al Instituto Federal Electoral, de manera originaria y excluyente, conocer de las infracciones relativas a la **difusión de propaganda gubernamental en radio y televisión, en el periodo constitucionalmente prohibido**, pudiendo también dictar las medidas cautelares que se estimen necesarias para cesar las conductas que pudieran trastocar el normal desarrollo de una contienda comicial (federal o local), a fin de que a la postre se restaure el orden jurídico violentado.

En ese orden de ideas, esta autoridad advierte que el motivo de inconformidad al que alude el quejoso, podría constituir una violación directa a una prohibición constitucional, la cual, en estricto apego a las atribuciones encomendadas a esta institución, debe ser suspendida a través de una providencia precautoria, pues de no ser así podría actualizarse una afectación a los bienes jurídicos tutelados por el artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por el artículo 367, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el **"ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES DE 2010"**, identificado con la clave CG601/2009.

Lo anterior, en razón de que en el promocional antes referido, se advierte la publicitación de las acciones y logros alcanzados por el Gobierno del estado de Nuevo León, hecho que, al ser difundido durante el desarrollo de las campañas electorales de algunas de las entidades federativas en las cuales actualmente se están desarrollando comicios de carácter local, pudiera generar una influencia en las preferencias electorales de los ciudadanos de tales localidades, en detrimento de los demás contendientes de dichos procesos electivos.

Al respecto, debe señalarse que la finalidad del Legislador al proscribir la difusión de propaganda gubernamental durante el periodo comprendido de las campañas electorales a la conclusión de una jornada comicial, tanto a nivel federal como local, es salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad rectores de cualquier contienda comicial, evitando se genere alguna influencia en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular, pues de acontecer tal circunstancia se conculcaría el principio democrático conforme con el cual los poderes públicos de todos los órdenes de gobierno y los entes públicos deben observar una conducta imparcial en los procesos comiciales.

Tal circunstancia ha sido reconocida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la jurisprudencia 11/2009, de observancia obligatoria para este Instituto Federal Electoral, a saber:

**"PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LÍMITES A SU DIFUSIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL.** De la interpretación de los artículos 39, 40, 41, párrafos primero y segundo, base III, apartado C, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los numerales 2, párrafo 2, 237, párrafo 4, y 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que, a fin de salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, la difusión de propaganda gubernamental que realicen en los medios de comunicación social los poderes públicos federales, estatales o municipales, los órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y, en general, todos los servidores, funcionarios y entes públicos, se encuentra limitada por razones de contenido y temporalidad. En cuanto al contenido, en ningún caso podrá ser de carácter electoral, esto es, debe de

abstenerse de estar 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. Por lo que hace a la temporalidad, no puede difundirse en el entorno de un proceso electoral, durante los periodos que comprenden las etapas de precampaña, campaña electoral, periodo de reflexión, conformado por los tres días previos al de la elección, y hasta el final de la jornada electoral, salvo en los casos previstos expresamente en el artículo 41, base III, apartado C, in fine, de la Carta Magna. Estimar lo contrario, implicaría que la difusión de propaganda gubernamental pudiese constituir propaganda que influyera en las preferencias electorales de los ciudadanos y, con ello transgredir el principio democrático conforme con el cual los poderes públicos de todos los órdenes de gobierno y los entes públicos deben observar una conducta imparcial en los procesos comiciales."

Atendiendo a lo anterior, esta autoridad considera que la adopción de medidas cautelares en el presente asunto, permitiría preservar los bienes jurídicos tutelados en los instrumentos normativos ya descritos, en aras de preservar el normal desarrollo de los procesos electorales que actualmente se desarrollan en varias entidades federativas de la república mexicana.

Bajo este contexto, y sin que el presente pronunciamiento implique una decisión a priori respecto al fondo del asunto, debe decirse que aun cuando la difusión de propaganda gubernamental es realizada por los entes públicos, en estricto acatamiento al principio de rendición de cuentas que rige su actuar, y con el propósito de satisfacer el derecho a la información de los gobernados, previsto en el artículo 6o Constitucional, tal circunstancia no implica que la transmisión del material denunciado pueda continuar llevándose a cabo en las entidades federativas donde actualmente se está desarrollando la etapa de campañas electorales de carácter local,

pues evidentemente tal circunstancia pudiera implicar una violación al principio de imparcialidad y equidad rectores de cualquier clase de comicios, y en detrimento de una hipótesis restrictiva prevista en la Ley Fundamental.”

Como se observa, la responsable no se limitó a señalar para ponderar los valores y bienes jurídicos protegidos la influencia en las preferencias electorales en aquellas entidades en que se están celebrando comicios locales en diversas entidades federativas, en esencia también adujo que el promocional sometido a escrutinio, contenía expresiones relacionadas directamente con la promoción de logros alcanzados por el Gobierno del Estado de Nuevo León, mismos que al difundirse en diversas entidades federativas en las que se desarrollaban procesos electorales, en el periodo proscrito para dicha difusión por la Constitución de la República –por la influencia que su transmisión implica en las preferencias del electorado-, determinó suspender la transmisión de la propaganda cuestionada para evitar la afectación a bienes jurídicos colectivos tutelados constitucionalmente.

A tal efecto, indicó, que el legislador tuvo como finalidad al proscribir la difusión de propaganda gubernamental en el

periodo de campañas electorales hasta la conclusión de la jornada comicial, el salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad rectores del proceso electoral, para evitar generar influencia en las preferencias de los ciudadanos para quien la difunde.

Derivado de lo anterior, la responsable concluyó que la adopción de medidas cautelares en el asunto, del que deriva el presente medio de impugnación; permitiría preservar los bienes jurídicos protegidos en los instrumentos normativos reguladores de la materia, en aras de preservar el normal desarrollo de los procesos electorales en curso, sin que ello implicara una decisión que redundara en forma anticipada en el fondo del asunto, ya que aun cuando la difusión de propaganda gubernamental es realizada por los entes públicos, en estricto acatamiento al principio de rendición de cuentas que rige su actuar, y con el propósito de satisfacer el derecho a la información de los gobernados, previsto en el artículo 6o Constitucional, tal circunstancia no implica que la transmisión del material denunciado pueda continuar llevándose a cabo en las entidades federativas donde actualmente se está

desarrollando la etapa de campañas electorales de carácter local, ya que tal circunstancia podría implicar una violación al principio de imparcialidad y equidad rectores de cualquier clase de comicios, y en detrimento de una hipótesis restrictiva prevista en la Ley Fundamental.

Por todo ello, es que los agravios del actor devienen infundados, ya que como se observa, la responsable si analizó y expuso las razones que el accionante estima se dejaron de ponderar.

A lo anterior, cabe agregar, que el accionante deja enfrentar de manera adecuada las razones de la autoridad responsable, que han quedado reseñadas al dar respuesta al motivo de inconformidad en examen.

En otro aspecto, debe desestimarse el disenso donde el recurrente señala que no le era inadvertido que la adopción de las medidas cautelares la sustentó la responsable en la apariencia del buen derecho; empero, esa consideración está deficientemente fundada y motivada, en tanto la Comisión se

abstuvo de definir o aclarar lo que calificó como *apariencia del buen derecho*, amén de que tampoco detalló ni analizó lo que constituye propaganda gubernamental y menos expuso los criterios para estimar que el referido spot constituye propaganda de esa naturaleza.

Lo anterior es así, porque en oposición a lo alegado por el apelante, la autoridad responsable atendió el examen que estaba obligada a efectuar en torno a la figura jurídica de la apariencia del buen derecho, si se tiene en cuenta, según se anotó en epígrafes precedentes, que el concepto en comento, apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, lo cual conlleva hacer una evaluación preliminar, en torno a la existencia de ese derecho, en apariencia reconocido legalmente.

Cierto, en relación con el tópico en cuestión, la responsable indicó que el artículo 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la hipótesis categórica de que a partir de las campañas electorales y hasta la conclusión de la

jornada electoral correspondiente, deberá suspenderse la difusión de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, con excepción de 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.

Con base en lo anterior, señaló que para poder determinar una posible violación al mandato constitucional, en apego a la apariencia del buen derecho y sin hacer un análisis del fondo del asunto, era necesario examinar si el promocional denunciado efectivamente constituía propaganda gubernamental difundida en periodo prohibido, esto es, no amparada en los casos de excepción previstos en la Ley Fundamental.

Así, a partir del análisis del promocional materia de la queja administrativa –cuya descripción incluso se contiene en la resolución controvertida-, la responsable señaló que no se

advertía que el spot tuviera como única finalidad difundir alguna campaña de información de las autoridades electorales, las relativas a salud, educación o para la protección civil en casos de emergencia, en atención a que de su contenido se desprendía que buscaba publicitar las acciones o logros alcanzados por el actual gobierno del Estado de Nuevo León, por lo que en ese sentido, era dable estimar que podía contener elementos relacionados con la probable comisión de infracciones a lo dispuesto en el citado precepto constitucional, así como del artículo 367, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se emiten normas sobre propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los procesos electorales locales 2010*, identificado con la clave CG601/2009, toda vez que como spot contenía expresiones relacionadas directamente con la promoción de las acciones o logros alcanzados por el Gobierno del Estado de Nuevo León, se podría transgredir las hipótesis restrictivas previstas en los ordenamientos invocados, al ser publicitado en

diversas entidades federativas que actualmente celebran una contienda electoral.

Como puede observarse, la Comisión de Quejas y Denuncias identificó que el derecho que debía protegerse se encontraba previsto en el artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, el cual con el objeto de garantizar los principios de imparcialidad y equidad de la contienda, prohibía la difusión de la propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral.

Asimismo, efectuó el ejercicio de jurisdicción del promocional denunciado, en el que tomó en cuenta, por una parte, que el spot tenía elementos con los que se buscaba promocionar las acciones y logros de gobierno en virtud de las propias expresiones que en él se contenían; y por otro, que éste se transmitía en la etapa de campañas electorales en entidades federativas con proceso comicial en curso; aspectos que mediante un ejercicio aproximado, le permitieron advertir la posible transgresión a la prohibición contenida en las normas

que citó; es decir, que ante la probable comisión de una infracción, podría verse afectado el derecho que tienen los distintos actores políticos de participar en condiciones de igualdad y equidad en los procesos comiciales, por lo cual se requiere que las autoridades ciñan su actuar al orden jurídico electoral, a fin de garantizar elecciones constitucionales libres de influencias indebidas.

Como se aprecia, la autoridad electoral administrativa efectuó el análisis preliminar que en relación a la apariencia del buen derecho, estaba obligada a realizar con el decretamiento de las medidas cautelares, todo lo cual torna palmario lo **infundado** del agravio.

Desde otro ángulo, el apelante aduce que tal imprecisión sobre la apariencia del buen derecho, impidió a la autoridad responsable percibir que el spot cuya transmisión fue suspendida, no constituye propaganda gubernamental, sino un reflejo de las atribuciones y deberes que constitucional y legalmente le corresponden a las autoridades del Estado de

Nuevo León, de conformidad con las disposiciones que invoca en su demanda.

En ese sentido sostiene que de acuerdo con las facultades otorgadas a las Secretarías de Desarrollo Económico y del Trabajo, así como de la Corporación para el Desarrollo Turístico en el Estado de Nuevo León, en el spot cuya transmisión fue suspendida, únicamente se manifiesta que *Nuevo León es líder en la generación de empleos y en apertura de empresas, remarcando que la competitividad de México está en la propia entidad federativa.* Agrega, que dicho mensaje es ilustrado con imágenes de gente laborando en diversas funciones y del Paseo Santa Lucía, que constituye una atracción turística.

Alega que el contenido del spot se dejó de analizar minuciosamente, ya que en forma superflua la responsable sostuvo que se dirige a promover las acciones o logros alcanzados por el Gobierno del Estado, cuando la realidad es otra, ya que solamente destaca la competitividad del mencionado Estado, no así de su gobierno, poderes u

organismos y menos de un partido político o servidor público, ya que tiende a fomentar el turismo y atraer la inversión foránea que permita la apertura de empresas y generación de empleos.

De esa manera, que se trata del ejercicio y cumplimiento de atribuciones y deberes públicos, los cuales bajo ningún concepto deben ser bloqueados o frustrados so pretexto de interpretaciones distorsionadas, como acontece en el caso, dado que al suspenderse la difusión del spot se vulnera la soberanía del Estado de Nuevo León y el ámbito competencial de las autoridades locales.

En la propia línea argumentativa señala que resulta inconcebible que el promocional deba ser suspendido parcialmente con motivo del desarrollo de los procesos electorales en diversas entidades federativas, porque ello es en detrimento de la inversión foránea, generación de empleos y turismo de Nuevo León.

Refiere que el criterio en que se pretende sustentar la medida cautelar propicia la intermitente paralización de las

acciones administrativas estatales, porque frecuentemente en alguno de los Estados de la República se celebran comicios.

Manifiesta que no debe inadvertirse que la suspensión de la transmisión se apoyó en que podría contener elementos relacionados con la probable violación al artículo 41, Base III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Federal; es decir, tomó en cuenta aspectos evidentemente dubitativos, al basarse en una posibilidad que consideró el denunciante, omitiendo plasmar razonamiento lógico-jurídico que justificara esa viabilidad.

En relación con lo anterior, alega que aun cuando en el acuerdo CG601/2009, el Consejo General del Instituto Federal Electoral estableció que la propaganda gubernamental debe estar exenta de referencias a los poderes federales, estatales y municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y en general de cualquier ente público, con el fin de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, también lo es, que en el propio acuerdo se permite la publicidad

informativa sobre promoción turística nacional y de otros centros turísticos.

En el contexto apuntado, señala que la responsable soslayó que el spot cuya transmisión fue suspendida tiene por objeto promover el turismo hacia el Estado, y por analogía, resulta aplicable al promocional la excepción prevista en el apartado tercero del referido acuerdo, ya que en éste no se hace alusión a poderes u órganos de gobierno de la entidad, dado que con la expresión *Nuevo León, Gobierno para todos* sólo se pretende generar confianza, pero en modo alguno influir en las preferencias electorales.

Esto, porque el referido *Gobierno* –acción de gobernar- de ninguna forma está vinculado a un partido político en específico, como tampoco a una tendencia ideológica determinada, de ahí que, resulta carente de toda objetividad que la autoridad sostenga que pudiera generarse una influencia en las preferencias electorales.

Sobre el particular, aduce que la responsable omitió precisar datos de los que pudiera colegirse la vinculación del

spot con alguna corriente política, lo cual era imprescindible para determinar que habría influencia en las preferencias electorales.

Los anteriores agravios deben desestimarse, y a fin de explicitar las razones por las cuales se arriba a esa consideración, cabe tener en cuenta lo siguiente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que al tópico interesa, establece:

**“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, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, 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:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

(...)

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

(...)

**Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

(...)

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

(...)"

De las disposiciones trasuntas en la parte conducente, se desprenden los valores y principios para estimar un proceso electivo como democrático y producto del ejercicio popular de la soberanía, a cuyo estricto cumplimiento están obligados no sólo los actores políticos, sino también cualquier persona física o moral, poder público, autoridad o cualquier otro ente público, cuyos actos o resoluciones puedan incidir en los comicios de que se trate, porque el sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales cuyos principios existe obligación de proteger por mandato expreso de rango constitucional –artículo 116, fracción IV de la ley fundamental-, constituyen imperativos de orden público de carácter irrenunciable que deben ser obedecidos, máxime cuando México, está constituido como un Estado Constitucional Democrático de Derecho.

Entre los principios previstos en el ordenamiento constitucional, están inicialmente, aquéllos relacionados con elecciones libres, auténticas y periódicas mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

La importancia de estos principios es evidente, por un lado, porque la elección es el mecanismo por el cual los ciudadanos expresan su voluntad, para elegir a quienes los han de representar en los órganos de gobierno de representación popular y, por otro, porque el sufragio es el acto mediante el cual se expresa esa voluntad, de ahí que su ejercicio deba ajustarse a las características determinadas en la Ley Fundamental.

Así, la universalidad del voto consiste en que todos aquellos ciudadanos que satisfagan los requisitos legales tendrán derecho a ejercerlo en los términos que marque la ley, esto es, pertenece a todos los gobernados con capacidad de elegir; la libertad del sufragio tiene que ver con el hecho de que no debe ser sujeto de presión, intimidación o coacción alguna; la secrecía encuentra su fundamento en que el ciudadano ha de emitirlo libremente sin revelar sus preferencias sobre la persona a quien eligió, de ahí que sólo queda en su fuero interno esa decisión, y directo, en virtud de que es el propio ciudadano quien debe expresarlo personalmente en las urnas.

En este orden de ideas, si el ejercicio del derecho al voto, carece de las condiciones descritas, los comicios no podrían considerarse democráticos, y menos aún, que representen la voluntad popular.

Otros principios que derivan de las normas constitucionales invocadas, están vinculados con la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo, en cuya función deben imperar los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, que tienen la connotación de principios rectores del proceso electoral.

Empero, debe decirse que los principios aludidos no son los únicos que guían los procesos electorales, sino deben articularse con aquéllos que se desprenden del conjunto de bases normativas intrínsecas al sistema jurídico electoral, que permiten su pleno y adecuado funcionamiento, entre los que podemos destacar los de equidad e imparcialidad.

Por tanto, si dichos principios son fundamento de los actos y resoluciones electorales, es factible concluir que cuando se compruebe fehacientemente que alguno de ellos ha sido transgredido de manera trascendente, esto es, de modo tal que exista la posibilidad de contrariarlo poniendo en duda la legitimidad y credibilidad de los procesos electorales y de quienes resulten electos, los actos o resoluciones que conlleven a tal consecuencia deben hacerse cesar de forma inmediata.

Ahora bien, para proteger los supracitados apotegmas durante el desarrollo de los comicios, específicamente en la etapa de campañas electorales y jornada electoral, el propio artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone literalmente lo siguiente:

**“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, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, 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.

[...]

**Apartado C. [...]**

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 y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones 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.**

[...]”

Acorde con ese mandato, el numeral 2, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación del catorce de enero de dos mil ocho, dicta a la letra:

**“Artículo 2**

**1. [...]**

**2.** Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios,

órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones 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.**

[...]"

De las trasuntas disposiciones se observa, que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, se debe suspender la difusión en medios de comunicación social de **toda propaganda gubernamental** de los poderes federales y estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.

Empero, la restricción en comentario no es absoluta, ya que admite como excepciones, la posibilidad de que se continúen difundiendo:

- Las campañas de información de las autoridades electorales.
- Las relativas a servicios educativos.

- Las atinentes a los servicios de salud.
- Las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

De las premisas normativas se puede establecer válidamente que la difusión de propaganda gubernamental está prohibida durante la fase de campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral en los procesos comiciales federales y locales, con la finalidad de evitar que su difusión influya o pueda influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político o de su candidato, en tanto el sistema democrático mexicano ha sido diseñado para que los poderes públicos, los órganos de los tres niveles de gobierno y cualesquiera entes públicos, observen una conducta imparcial en las elecciones.

Esto es así, porque la reforma electoral se fincó en la necesidad de fijar un nuevo marco normativo con el objeto de salvaguardar los principios de imparcialidad y de equidad rectores de los procesos comiciales.

Al respecto, cabe recordar que la función esencial que le corresponde al Poder Reformador de la Constitución es detectar los síntomas o irregularidades que aquejan el orden social, canalizando su poder creador o transformador hacia el establecimiento de un marco jurídico constitucional que evite el daño o afectación que pudieran provocar situaciones indeseables o perniciosas en un Estado constitucional democrático.

El poder que consagra el artículo 135 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos se traduce de esa manera, en una actividad de adecuación del orden constitucional, que por insertarse en la cúspide del ámbito normativo, permea a las normas secundarias.

Dada la trascendencia de la función modificadora de la Constitución, asume especial importancia la nitidez con que se logre interpretar la auténtica voluntad del Poder Reformador de la Constitución para contemplar la prohibición en comento, por ello, para una mejor comprensión del alcance de la limitación que nos ocupa, conviene traer a cuenta las argumentaciones esgrimidas en la iniciativa y dictámenes que sirvieron de base para motivar el contenido del párrafo segundo, del Apartado C,

Base III, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los cuales se encuentra lo siguiente:

1. En la iniciativa con proyecto de decreto para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, de treinta y uno de agosto de dos mil siete, se lee:

El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; **así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.**

Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. **En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.**

Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios.

La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

**Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.**

La tercera generación de reformas electorales debe dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación.

Para enfrentar esos retos es necesario fortalecer las instituciones electorales, propósito que inicia por impulsar todo lo que esté al alcance del H. Congreso de la Unión para recuperar la confianza de la mayoría de los ciudadanos en ellas.

En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:

En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;

En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y

**En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales.**

Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones.

La democracia no se agota en las elecciones, pero se funda en ellas. El proceso de Reforma del Estado está en marcha; hoy damos un paso más.

2. El proyecto de decreto que se sometió a las distintas comisiones del Senado de la República, las cuales emitieron el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, de doce de septiembre de dos mil siete, cuyo contenido y en lo que al caso interesa se destaca:

“Las bases del nuevo modelo de comunicación social que se proponen incorporar en el artículo 41 constitucional son:

I. La prohibición total a los partidos políticos para adquirir tiempo, bajo cualquier modalidad, en radio y televisión;

II. El acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión se realizará exclusivamente a través del tiempo de que el Estado disponga en dichos medios, conforme a esta Constitución y las leyes, que será asignado al Instituto Federal Electoral como autoridad única para estos fines;

III. La determinación precisa del tiempo de radio y televisión que estará a disposición del Instituto Federal Electoral, para sus propios fines y para hacer efectivo el ejercicio de los derechos que esta Constitución y la ley otorgan a los partidos políticos;

IV. La garantía constitucional de que para los fines de un nuevo modelo de comunicación social entre sociedad y partidos políticos, el Estado deberá destinar, durante los procesos electorales, tanto federales como estatales y en el Distrito Federal, el tiempo de que dispone en radio y televisión para los fines señalados en la nueva Base III del artículo 41 constitucional. Se trata de un cambio de uso del tiempo de que ya dispone el Estado, no de la imposición del pago de derechos o impuestos

adicionales a los ya existentes, por los concesionarios de esos medios de comunicación;

V. En congruencia con la decisión adoptada en relación al criterio de distribución del financiamiento público ordinario y para actividades específicas, se dispone que el tiempo de que dispondrán los partidos en radio y televisión, durante las precampañas y campañas electorales, se distribuya de la misma forma, es decir treinta por ciento igualitario y setenta por ciento proporcional a sus votos

VI. En el Apartado B de la misma Base III se establecen las normas aplicables al uso de radio y televisión por las autoridades electorales de las entidades federativas y los partidos políticos durante las campañas electorales de orden local; dejando establecido que en las elecciones locales concurrentes con la federal, el tiempo destinado a las primeras quedará comprendido en el total establecido en el Apartado A de la citada nueva Base III;

VII. Se establecen nuevos criterios para el acceso de los partidos políticos nacionales a la radio y la televisión fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales, preservando la forma de distribución igualitaria establecida desde la reforma electoral de 1978;

VIII. Se eleva a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas. **De igual forma, se determina la obligada suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles;**

IX. También se eleva a rango constitucional la prohibición a terceros de contratar o difundir mensajes en radio y televisión mediante los que se pretenda influir en las preferencias de los electores, o beneficiar o perjudicar a cualquier partido o candidato a cargo de elección popular. Se establece disposición expresa para impedir la difusión, en

territorio nacional, de ese tipo de mensajes cuando sean contratados en el extranjero;

X. Para dar al Instituto Federal Electoral la fortaleza indispensable en el ejercicio de sus nuevas atribuciones, la ley deberá establecer las sanciones aplicables a quienes infrinjan las nuevas disposiciones constitucionales y legales, facultándose al IFE para ordenar, en caso extremo, la suspensión inmediata de las transmisiones en radio o televisión que violen la ley, en los casos y cumpliendo los procedimientos que la propia ley determine.”

**3.** Por su parte, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados, al proyecto de decreto que reforma los artículos 6°, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga el tercer párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte:

“Estas Comisiones Unidas comparten plenamente lo expresado por el Senado de la República: no se trata, de ninguna manera, de imponer restricciones o limitaciones, a la libertad de expresión. El propósito expreso de esta reforma es impedir que el poder del dinero influya en los procesos electorales a través de la compra de propaganda en radio y televisión. Ese es el único propósito, que para nada afecta, ni afectará, la libertad de expresión de persona alguna, empezando por la que ya gozan, y seguirán gozando, los comunicadores de la radio y la televisión.

En consonancia con el nuevo modelo de comunicación social postulado, se eleva también a rango constitucional la prohibición a los partidos

políticos de utilizar en su propaganda expresiones que denigren a las instituciones o calumnien a las personas. Tal medida no puede ni debe ser vista como violatoria de la libertad de expresión, en primer lugar porque esa libertad no comprende el derecho a denigrar o a calumniar, y porque además la norma está expresamente dirigida a los partidos políticos, y solamente a ellos.

**Se establecen, finalmente, disposiciones a fin de que durante los periodos de campañas electorales toda propaganda gubernamental, de los tres órdenes de gobierno, sea retirada de los medios de comunicación social, con las excepciones que señalará la propia norma constitucional.”**

Como se puede observar, al adicionar el dispositivo constitucional invocado, el Poder Reformador de la Ley Fundamental pretendió, entre otras cuestiones, establecer como norma de rango constitucional la imparcialidad de los tres órdenes de gobierno respecto de la competencia electoral.

En efecto, la reforma en comento incorporó el deber de suspender la difusión de **toda propaganda gubernamental** durante las campañas electorales, periodo de reflexión y hasta la conclusión de la jornada electoral, a fin de desterrar añejas prácticas que se servían de publicidad como la prohibida, con el objetivo de promocionar o perjudicar a un partido político o

candidato y para lograr una posición de ventaja indebida en la competencia electoral.

Es decir, estimó como lesivo de la democracia: **a)** que el ejercicio del poder sea usado para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos; y, **b)** que la propaganda gubernamental sea utilizada con fines distintos a los de tipo institucional, de seguridad, salud, educativos y de protección civil.

De esa manera, se incorporó la tutela de un bien jurídico esencial de nuestro sistema democrático: la necesidad de que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral, en virtud de la forma en que pueden influir en la ciudadanía, a partir de que se encuentran en una posición de primacía con relación a quienes carecen de esa calidad.

Sobre el particular, cabe señalar que tanto el Poder Reformador de la Constitución como el legislador federal advirtieron la necesidad de excluir del límite temporal en que se

prohíbe la difusión de propaganda gubernamental, aquéllos casos que, a virtud de su naturaleza, protegen bienes sociales en los que no puede postergarse el derecho de la ciudadanía a recibir con oportunidad la información concerniente, como sucede tratándose de 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.

En este orden de ideas y como corolario de lo expuesto, a efecto de garantizar los principios rectores de la materia electoral, durante los procesos electorales, se advierte lo siguiente:

- Está prohibida la difusión de propaganda gubernamental por cualquier medio de comunicación social.

- Dicha prohibición se circunscribe al tiempo que comprenden las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral.

- Tal restricción abarca la propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.

- La propia ley prevé casos de excepción a dicha prohibición, como es la relativa a propaganda gubernamental relacionada con servicios educativos, de salud, así como la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.

De otra parte, en relación con los procesos electorales de las entidades federativas durante el año de dos mil diez, la autoridad administrativa electoral federal, emitió el **ACUERDO EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES DE 2010**, identificado

con la clave CG601/2009, en el que se establece, en lo que importa los siguiente:

**“SEGUNDO.-** Deberá suprimirse o retirarse toda propaganda gubernamental en radio y televisión, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, en términos y con las excepciones establecidas en el inciso b) del párrafo 1 del artículo 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con lo dispuesto por el párrafo segundo del apartado C de la base III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo que dispongan las presentes normas, a partir del inicio de cada una de las campañas y hasta el día de la jornada electoral que tengan cada uno de los Estados que celebren proceso electoral local en el 2010.

**TERCERO.-** Se permitirá como publicidad vinculada a la salud, la propaganda que para la asistencia pública emitan tanto la “Lotería Nacional” como “Pronósticos para la Asistencia Pública”, las cuales no tendrán logotipos ni cualquier tipo de referencias del gobierno federal ni de algún otro gobierno.

Asimismo, debido a que promueve la cultura nacional y la identificación de la población con su país, podrá permanecer la publicidad informativa sobre la promoción turística nacional de México y de otros centros turísticos del país, incluyendo la campaña “Vive México”, siempre y cuando no tenga logotipos o referencia alguna al gobierno Federal ni a gobiernos de alguna entidad federativa, municipio o delegación.

Además, se podrá difundir la campaña de educación del Servicio de Administración Tributaria, para incentivar el pago de impuestos y el cumplimiento de las obligaciones fiscales en aquellas entidades que tendrán proceso electoral durante 2010, siempre y cuando en la misma no se incluya ninguna referencia o logotipo del gobierno federal o logros de las instituciones. En dichas campañas podrá utilizarse el logotipo del Servicio de Administración Tributaria.

También podrán difundirse, durante el periodo de campañas locales, las campañas de comunicación social del Banco de México, cuyo contenido sea exclusivamente educativo, siempre y cuando no incluya ninguna referencia o logotipo del gobierno federal, o haga mención alguna a logros de la institución o de ninguna otra.

Por otra parte, con el fin de no obstaculizar las tareas derivadas del levantamiento del Censo General de Población 2010, se permitirá la difusión de la campaña de comunicación social que sobre el tema difunda el Instituto Nacional de Estadística y Geografía durante el periodo de campañas locales en los Estados referidos en el presente Acuerdo siempre y cuando no incluya ninguna referencia o logotipo del gobierno federal, o haga mención alguna a logros de la institución o de ninguna otra.

En el mismo sentido, y en virtud de que busca fomentar el amor a la Patria, de conformidad con el artículo 3 constitucional, se exceptúa de las reglas de propaganda gubernamental, la campaña de comunicación social relativa a los Festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución a conmemorarse en el año 2010, la cual deberá tener carácter absolutamente institucional, por lo que no podrá contener logotipos, slogans o cualquier otro tipo de referencias al gobierno federal o a algún otro gobierno ni tenga elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.

Por último, se especifica que durante la emisión radiofónica denominada "La Hora Nacional" deberá suprimirse toda alusión a propaganda de poderes públicos o de cualquier ente público. Asimismo, no podrán difundirse en dicho espacio slogans o cualquier otro tipo de referencias al gobierno federal o a algún otro gobierno, ni difundirse elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno."

La intelección sistemática de estos preceptos con lo previsto en las normas Constitucional y legal, permite concluir

que la prohibición dada para los poderes públicos de cualquier nivel de gobierno, los del Distrito Federal y cualquier otro ente público, consiste en el impedimento de difundir cualquier tipo de propaganda gubernamental que pueda afectar los principios que rigen la materia electoral, más específicamente, los de equidad e imparcialidad en la contienda entre partidos políticos o candidatos, sin que en ninguna de las mencionadas disposiciones restrictivas se prevea un contenido específico de la propaganda que se prohíbe.

A pesar de lo anterior, puede concluirse que la propaganda gubernamental que debe dejarse de difundir, es aquella que esté dirigida o pueda influir de alguna forma en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Esto se deduce, precisamente, de los principios que tutela la normatividad de la materia, para considerar los comicios como un verdadero ejercicio democrático y producto de la soberanía popular.

En cuanto al aspecto temporal, la restricción comprende el periodo relativo a las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, esto decir, tal lapso incluye la campaña, el tiempo de reflexión previo a la jornada electoral y el día en que ésta se desarrolla.

En cuanto a la territorialidad que abarca la restricción, debe señalarse, que si atendemos a los valores y principios que se tratan de proteger con la normatividad constitucional, legal y reglamentaria aludida en epígrafes precedentes, se arriba a la válida conclusión, que se extiende a todos aquellos lugares en que se desarrolle algún proceso electoral, con independencia de que se trate de la propaganda gubernamental que emiten las propias autoridades de la entidad federativa, municipio o demarcaciones políticas, en que llevan a cabo sus propios comicios locales, o bien, de la que difunda otra entidad federativa.

Esto es así, porque según se ha razonado, las supracitadas normas Constitucional, legal y reglamentaria, tienen como finalidad que se lleven a cabo elecciones libres,

auténticas y periódicas mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, para que puedan ser consideradas como democráticas, asimismo, salvaguardar los principios que rigen la materia electoral, especialmente, los de equidad e imparcialidad en la contienda electoral, de ahí que, la propaganda gubernamental que difundan los poderes, autoridades, órganos o entes, de una entidad federativa distinta de aquellas en la que se lleva a cabo la elección –la que sí se encuentra sujeta a la restricción que se examina-, podría repercutir, precisamente, en los Estados donde se está llevando a cabo el proceso electivo, en los cuales debe cuidarse prevalezcan los principios de equidad e imparcialidad que los rige.

Abona esta conclusión, el carácter nacional de la mayoría de los partidos políticos que participan en las contiendas electorales locales, y quienes por disposición expresa de la ley, deben contar con órganos a nivel estatal y municipal, circunstancia que permite inferir que aquella propaganda que tienda a exponer logros de una entidad federativa, según se indicó, puede repercutir en el desarrollo del proceso electoral

del Estado donde se están llevando a cabo comicios, en atención a que los electores identifican a las opciones políticas de la naturaleza apuntada –partidos políticos nacionales- con los gobiernos emanados de éstas.

En las condiciones apuntadas, resulta inexacto lo afirmado por el apelante respecto a que el spot que la autoridad electoral administrativa ordenó suspender, actualiza el supuesto de excepción contenido en el artículo 41, Base III, apartado C, segundo párrafo de la ley fundamental, porque no se trata de propaganda gubernamental que deba suspenderse.

Esto es así, porque contrariamente a lo que señala el recurrente, el promocional constituye propaganda gubernamental, en tanto tiene esta connotación la proveniente de los poderes públicos, autoridades o entes de cualquier otra naturaleza, con atribuciones o no para difundirla, cuyo contenido esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficio y compromisos cumplidos, salvo los casos de excepción expresamente previstos en la propia normatividad,

como son los educativos, de salud y las necesarias para la protección civil.

En este contexto, la descripción que se hace del spot en la resolución impugnada –en consideración no controvertida-, se advierte que su contenido es el siguiente:

**"Promocional Gobierno del estado de Nuevo León.**

Voz de Mujer: Yo soy de nuevo león, y estoy orgullosa de ayudar a que mi estado sea líder en generación de empleos , formo parte de la gente responsable, trabajadora y líder de México, aquí en Nuevo León trabajamos para emprender nuestro sueños, por eso somos líderes en apertura de empresas, la competitividad de México está en Nuevo León.

Voz en off: Nuevo León Unido, gobierno para todos.

**Descripción del spot.**

En el video se aprecia una persona del sexo femenino, vistiendo pantalón color azul, y una blusa morada, la cual empieza hacer una narrativa, en la parte del fondo de la pantalla se observan distintas imágenes entre las que se aprecian a distintas personas trabajando, asimismo a un grupo de jóvenes.

Al termino del spot, se observa la leyenda "Nuevo León Unido, Gobierno para Todos"; y una voz en off que concluye diciendo la leyenda antes descrita."

La descripción que antecede, permite sostener que ese promocional en modo alguno está amparado en los supuestos de excepción que prevé la ley, dado que no tiene una connotación vinculada con campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a educación, salud o las necesarias para la protección civil, sino que tiende a resaltar a esa entidad federativa, en tanto hace referencia al nombre del Estado, tan es así que –según se precisa en la resolución combatida, sin que ese aspecto, como se indicó, haya sido controvertido- termina con la aparición de la leyenda *"Nuevo León Unido, Gobierno para Todos"*; y una voz en off que concluye diciendo la leyenda antes descrita; lo que evidencia con mayor nitidez que no se encuentra amparada en las excepciones previstas en la normatividad de la materia, por lo que en ese sentido, asiste razón a la responsable cuando ordena la suspensión de su difusión en aquellos Estados en que se están celebrando comicios en el año dos mil diez, con la finalidad de salvaguardar los principios de equidad e imparcialidad en el desarrollo de esos procesos electorales.

El actor pretende encuadrar el spot, por analogía, en el supuesto de excepción relativo a las campañas de educación,

al considerar que su contenido promueve turísticamente el Estado, afirmación que carece de sustento, en primer lugar, porque el análisis de éste, permite advertir con nitidez, que tiende a resaltar que el Estado es líder en generación de empleos, en apertura de empresas, precisando que la competitividad de México está en Nuevo León, aspecto ajeno a las cuestiones turísticas, por ser evidente que se trata de logros de gobierno; en segundo lugar, porque la difusión de las acciones o logros de gobierno en modo alguno actualizan el supuesto de educación como excepción de la restricción.

Lo expuesto en modo alguno se desvirtúa, por la circunstancia de que el recurrente argumente que al ser un reflejo de las atribuciones y deberes constitucionales y legales que tienen encomendados las dependencias y organismo a que hace referencia, tales potestades no pueden ser frustradas o paralizadas, so pena de vulnerar la soberanía del Estado y el ámbito competencial de las autoridades locales, como acontece con la suspensión del promocional.

Esto es así, porque como se ha puesto de relieve, en el orden jurídico nacional, en términos de lo previsto en el artículo

133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, éste ordenamiento es la ley suprema del país, y en ese sentido, todos los ordenamientos jurídicos que de ella emanan deben ajustarse a sus valores, reglas y principios, imponiendo igualmente, la obligación a los funcionarios públicos a guardarla y respetarla según se prevé en el artículo 128 del propio ordenamiento, y por tanto, tienen el deber de proteger los principios de equidad e imparcialidad que constitucionalmente están previstos para la celebración de elecciones democráticas.

Además, resulta patente que la suspensión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, tampoco podría estimarse que se erige como un obstáculo o menoscabo del ejercicio de las funciones públicas estatales y menos aun de los programas de inversión, empleo o turismo que de manera regular, de ser el caso, se realizan en determinada entidad federativa.

Al ser esto así, menos se advierte en qué forma podría impedirse o paralizarse el ejercicio de las señaladas

atribuciones, cuando se trata de la suspensión de un spot, que por cierto, a través de las medidas cautelares impugnadas solamente se limita su transmisión en lugares que se encuentran fuera de la propia entidad federativa, como son aquellos Estados en los que se encuentran en curso procesos comiciales; de ahí, que tales potestades podrán seguirse desarrollando de manera cotidiana, especialmente, porque en Nuevo León no está en curso un proceso electoral.

Por lo expresado, también carece de sustento la afirmación del apelante, en el sentido de que el spot que encuentra dentro de las excepciones contenidas en el **ACUERDO EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES DE 2010, identificado con la clave CG601/2009**, porque las normas que se contienen en éste son una reproducción de las disposiciones constitucional y legal que prohíben la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la

jornada electoral, durante los procesos electorales federales o locales, en el que además se precisan los únicos casos de excepción que quedan fuera de la proscripción de difundir propaganda gubernamental dentro del periodo previsto en la norma constitucional, entre las que no se encuentra, la propaganda gubernamental a que se alude en el spot relativo a los logros y acciones de gobierno del Estado de Nuevo León, lo cual resulta palmario, en tanto no se trata de una campaña de salud, educativa o de contingencia civil.

Sin que por otro lado, pueda servir de base para modificar o revocar el acuerdo impugnado lo alegado respecto a que con la expresión *Nuevo León, Gobierno para Todos* sólo se pretende generar confianza y que el vocablo gobierno en ninguna forma está vinculado a un partido político o ideología determinada, porque ese argumento atañe a cuestiones que tendrán que ser valoradas en la decisión final que habrá de emitirse en su oportunidad al resolverse el procedimiento administrativo sancionador, ya que no debe perderse de vista que para dictar medidas cautelares únicamente se requiere que se advierta la probabilidad o posibilidad de que se transgreda el

bien jurídico tutelado y los valores que se pretende salvaguardar por la norma, esto es, que la providencia precautoria pase por el tamiz de la apariencia del buen derecho.

Finalmente debe desestimarse el disenso donde expone, que en diversa parte de la resolución impugnada –la cual transcribe en su demanda-, la autoridad electoral administrativa se abstuvo de precisar cómo es que la transmisión del promocional podría afectar los principios de imparcialidad y equidad.

Esto, porque si bien en la parte trasunta de la resolución combatida la responsable señaló que aun cuando la difusión de propaganda tenía que ver con la satisfacción del derecho a la información de los gobernados previsto en el artículo 6º constitucional, no implicaba que pudiera difundirse en las entidades federativas en las que actualmente se desarrolla un proceso electoral, porque implicaría una violación a los principios de imparcialidad y equidad rectores de cualquier clase de comicios, sin especificar el por qué se violan tales apotegmas; sin embargo, lo verdaderamente cierto es, que en

parágrafos precedentes razonó “... que la finalidad del legislador al proscribir la difusión de propaganda gubernamental durante el periodo comprendido de las campañas electorales a la conclusión de la jornada electoral, tanto a nivel federal como local, es salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad rectores de cualquier contienda comicial, evitando se genere alguna influencia en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular, pues de acontecer tal circunstancia se conculcaría el principio democrático conforme con el cual los poderes públicos de todos los órdenes de gobierno y los entes públicos deben observar una conducta imparcial en los procesos comiciales ...”, apoyando su criterio en la jurisprudencia de rubro: PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LÍMITES A SU DIFUSIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL.

Lo anterior evidencia que es inexacto que la autoridad hubiere omitido señalar el por qué se trastocan los multirreferidos principios.

En mérito de todo lo considerado, lo conducente es **confirmar** el acuerdo tildado de ilegal.

Por lo expuesto y fundado, se

**R E S U E L V E:**

**ÚNICO.** Se **confirma** el *ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELCTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADAS POR EL REPRESENTANTE SUPLENTE DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL ANTE EL CONSEJO GENERAL DE ESTA INSTITUCIÓN, EL VEINTISÉIS DE MAYO DE DOS MIL DIEZ, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/PE/PAN/CG/059/2010.*

**NOTIFÍQUESE:** **Personalmente** al recurrente en el domicilio señalado en autos; **por oficio**, con copia certificada de la sentencia a la autoridad responsable y, **por estrados**, a los demás interesados; lo anterior, con fundamento en los artículos

26, párrafo 3; 28; 29, párrafos 2 y 3, inciso a), y 48, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y remítase el expediente al archivo jurisdiccional de este Tribunal Electoral, como asunto definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**JOSÉ ALEJANDRO  
LUNA RAMOS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS  
LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**