

RECURSO DE REVISIÓN

EXPEDIENTE: 04/2007 REV

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
ESTATAL ELECTORAL

PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL

TERCEROS INTERESADOS: NADIE
COMPARECIÓ.

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ DE
JESÚS JAIME CINCO SOTO.

SECRETARIO: IRAD EZEQUIEL NIETO
PATRÓN.

Culiacán Rosales, Sinaloa, a 5 de agosto de 2007.

VISTOS para resolver los autos del expediente citado al rubro integrado con motivo del recurso de revisión interpuesto por el LIC. JAVIER CASTILLÓN QUEVEDO, representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo Estatal Electoral, en contra del acuerdo identificado bajo la clave ORD/8/035, dictado por el Pleno del Consejo Estatal Electoral en sesión celebrada con fecha 27 de julio de 2007, y

RESULTANDO

1. Que por escrito fechado el día 31 (treinta y uno) de julio del año 2007 (dos mil siete) en curso, compuesto de una foja, dirigido a la presidenta del Consejo Estatal Electoral del Estado, el LIC. JAVIER CASTILLÓN QUEVEDO, ostentándose como representante propietario del Partido Acción Nacional ante el expresado Consejo Estatal, presentó ante el mismo, compuesto de ocho fojas, con texto únicamente por el anverso, *recurso de revisión* dirigido y, obviamente, interpuesto ante este Tribunal Estatal Electoral en contra del acuerdo ORD/8/035, dictado por el

propio Consejo Estatal Electoral, al que acompañó los documentos que, al momento de su recepción, anotó de manera manuscrita, quien, a nombre de dicho Consejo, recibió tal escrito y documentación aneja a la misma, lo que tuvo lugar, según el sello anotado para hacer constar la recepción, a las 22:07 horas de la misma fecha: 31 de julio de 2007.

2. Que al recurso de revisión se acompañaron, entre otros documentos, copia certificada del acuerdo ORD/08/035, adoptado en la octava sesión ordinaria del pleno del Consejo Estatal Electoral de 27 de julio de 2007, así como la constancia hecha por el propio Consejo Estatal Electoral por la que certifica y hace constar que el licenciado JAVIER CASTILLÓN QUEVEDO es representante propietario del Partido Acción Nacional ante el propio Consejo Estatal Electoral.

3. Que de las constancias que integran el expediente del caso que ocupa la atención de este Tribunal se advierte que, efectivamente, el Consejo Estatal Electoral, en sesión pública celebrada el día 27 (veintisiete) de julio retropróximo adoptó, por unanimidad de votos, el acuerdo identificado bajo la clave ORD/8/035, por virtud del cual quedó aprobado el documento titulado “***Lineamientos para el Monitoreo de Medios en las Campañas Electorales***”, compuesto de 35 (treinta y cinco) artículos.

4. Que el promovente, en su recurso de revisión, presentó como hechos los que enseguida se exponen, formulando como agravios los que de manera subsiguiente se presentan. Sus términos fueron los siguientes:

HECHOS

“1. Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 46 Bis D, **“El Consejo Estatal electoral realizará periódicamente a los medios masivos de comunicación para conocer el espacio y tiempo dedicado a cada Partido Político, coaliciones y sus candidatos a Gobernador, el resultado de dicho monitoreo será dado a conocer por lo menos una vez al mes, en sesión del órgano electoral”.** (sic)

“Continúa señalando: “El órgano electoral emitirá el reglamento y los acuerdos respectivos que propicien condiciones de equidad y transparencia para el acceso de los partidos políticos a los medios masivos de comunicación” (sic).

“2. Que en tal virtud el Consejo Estatal Electoral llevó al seno de las comisiones un proyecto de Lineamientos para el Monitoreo de Medios en las Campañas Electorales, el cual una vez discutido fue puesto a la consideración del Consejo Estatal Electoral.

“3. Que en la sesión de fecha 27 de julio de 2007 el Consejo Estatal Electoral, sometió al pleno el proyecto definitivo de Lineamientos para el Monitoreo de Medios en las Campañas Electorales, el cual después de un breve análisis fue aprobado por unanimidad”.

AGRAVIOS:

“**PRIMERO.** Que tal acuerdo viola principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, motivo de disposiciones constitucionales contenidas en los dispositivos 116 Fracción IV inciso b), en relación con el artículo 15 de la constitución Local en relación con el 47 y 49 de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa.

“El artículo 49 de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa, dispone que el Consejo estatal Electoral es el órgano encargado de la preparación, desarrollo, vigilancia, y calificación de los procesos electorales, así como la información de sus resultados.

“Para efecto de lo anterior el Consejo Estatal Electoral tiene la obligación de emitir cuantos acuerdos sean necesarios para hacer respetar la ley e implementar los mecanismos necesarios a fin de cumplir con su obligación de constituirse en garante de la legalidad.

“Cuando en su fracción XLI la Ley Electoral del Estado de Sinaloa, establece: Definir y aprobar los lineamientos y programas que deberán de cumplirse para la realización del monitoreo de medios de comunicación de las campañas electorales, el legislador le dio facultades para emitir un documento en el que pudiera establecer los mecanismos necesarios para cumplir con su obligación de vigilar que el acceso a medios se de(sic) con transparencia y equidad.

“Sin embargo aprueba un documento que se encuentra seriamente limitado en cuanto a la posibilidad real de cumplir con su obligación de vigilar el proceso electoral, cuando omite establecer mecanismos que le permitan evaluar el trato que le otorgan los medios a los partidos políticos y candidatos.

“Este tipo de atribuciones son fundamentales cuando de validar las elecciones se trata, pues tenemos que tener en cuenta la gran influencia que ejercen los medios en el posicionamiento de las diferentes opciones que se ofertan.

“Por ello hemos insistido en el necesario examen que debe de merecerle al Consejo el impacto que produce el ánimo del electorado el ejercicio de la libertad de prensa.

“No podemos dejar de reconocer que durante los procesos electorales surgen nuevas publicaciones regionales cuyo único objetivo es el análisis político, mismas que una vez concluido el proceso desaparecen.

“No estamos en contra del ejercicio de la libertad de expresión, pretendemos que el Consejo Estatal Electoral, les analice y justiprecie el valor que revisten, sobre todo en localidades en las que circulan, a efecto de que al realizar la validación de las elecciones cobren la verdadera importancia que se merecen.

“Estamos en presencia de un proceso electoral inédito, en el que el factor tiempo será preponderante y en el que los medios de comunicación ejercerán determinadamente en la elección, ya sea a través de los impactos publicitarios o bien en la presencia que tengan a bien dar a los partidos políticos y candidatos, a través de entrevistas y menciones.

“La presencia que puedan tener o al que puedan acceder en medios los candidatos y partidos políticos y coaliciones, será el punto medular de la campaña, cuando los tiempos son reducidos, si tomamos en cuenta de que el tiempo máximo de campaña es de 42 días.

“De ahí la importancia de que Consejo Estatal Electoral, deba tomar en cuenta esta serie de factores que pueden llegar a revestir capital importancia en el ánimo del electorado.

“El ejercicio de la libertad de expresión es un derecho que a nuestro juicio debe de ejercerse de manera libre y responsable por parte de aquellos que tienen la obligación de informar.

“Sin embargo no escapa a nuestro análisis los semanarios y revistas quincenales que regularmente circulan en época electoral, la mayoría de las veces gratuitamente para el lector, cuyo objetivo es obtener un beneficio económico de la publicidad que con motivo de elecciones se genera.

“El Consejo Estatal Electoral a nuestro juicio debe monitorear no solo(sic) los impactos publicitarios, ya sea contratados o bien que no han sido objeto de contrato por el Órgano Electoral, sino también monitorear el espacio que los medios puedan otorgar a partidos y candidatos, ya sea, en entrevista, notas o menciones en columnas, que servirán de termómetro al momento de validar una elección.

“Este último tipo de monitoreo son los que el Consejo Estatal electoral omitió incluir dentro los lineamientos recientemente aprobados, cuando de todos es conocido que la prensa informa y forma opinión.

“El monitoreo que proponemos se incluya en los lineamientos le proporcionaría no sólo al Consejo sino a aquellos encargados de realizar la calificación de la elección elementos objetivos para este.

“El monitoreo de medios que proponemos podría no solo(sic) arrojar el necesario resultado de verificar que los impactos publicitarios sean los contratados, así como detectar impactos publicitarios no contratados por el Consejos(sic), sino además de elementos de evaluación en cuanto al desarrollo del proceso electoral, ya que le ofrecería una radiografía completa que le permitiría emitir resoluciones que corrijan desviaciones e irregularidades, lo cual no ocurrirá si no es incluido este tipo de monitoreo en los lineamientos.

“Nos preocupa el hecho de que el Consejo no cuente con los elementos de juicio al momento de realizar la calificación de la elección, por la falta de un soporte legal que le permita realizar los sondeos diarios que le permitan definitivamente corregir desviaciones, irregularidades, omisiones, excesos, así como la presencia de delitos electorales.

“Definitivamente el Consejo estatal electoral debe de contar con este tipo de herramientas, pues de otra manera cómo podrá garantizar a los partidos políticos el control absoluto de la elección, cuando no tendrá a la mano, por la falta de monitoreos, elementos de juicio que le permitan evaluar situaciones que bien pudieran salirse de control, ante un seguimiento puntual de la elección.

“Sentimos que las labores de fiscalización se encuentran satisfechas con este tipo de lineamientos, como también la detección de publicidad no cubierta o no contratada por el Órgano Electoral, además de los procedimientos ya establecidos.

“El monitoreo que proponemos propendería la detección de campaña negra que pueda desarrollarse en medios en contra de partidos políticos, coaliciones o candidatos, que pudiera generarse en la celebración de entrevistas, debates, de una discusión, las emanadas de una intervención oral en un evento o acto político, así como las contenidas en boletines de prensa, desplegados, o en algún otro comunicado oficial, que muchas de las veces obedecen a esquemas cuidadosamente diseñados, y que a nuestro juicio deben de ser objeto de escrutinio de la autoridad administrativa electoral o del órgano jurisdiccional”.

En función de los expresados hechos y de los mencionados agravios, el promovente, en su recurso, señaló las disposiciones que a su juicio fueron violadas, ofreciendo las pruebas que estimó pertinentes, lo que hizo en sendos capítulos en los términos que enseguida se reproducen:

“PRECEPTOS DE DERECHO VIOLADOS:

“El acuerdo viola lo dispuesto los artículos 116 Fracción IV inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15 de la Constitución Política de nuestro Estado, así como los artículos 47 Segundo Párrafo, 49, 56 Fracc. I y demás relativos de la Ley Estatal Electoral del Estado de Sinaloa”.

RELACIÓN DE PRUEBAS QUE SE OFRECEN

“DOCUMENTAL PÚBLICA. Consistente ésta en la certificación expedida por el Consejo Estatal Electoral en la que se hace constar que el suscrito es la Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante dicho órgano electoral, con lo que demuestro la personería jurídica con la que me vengo ostentando.

“DOCUMENTAL PÚBLICA. Consistente ésta en copia debidamente certificada expedida por el Consejo Estatal Electoral, del Acuerdo ORD/8/035 mediante el cual se aprueba el proyecto de acuerdo por el cual se establecen los Lineamientos para el Monitoreo de Medios en las Campañas Electorales, de fecha 27 de Julio de 2007.

“INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES. Consiste ésta en todas y cada una de las actuaciones que se practiquen con motivo de la presentación del Recurso de Revisión y el trámite respectivo.

“PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA. Consistente ésta en todas y cada una de las presunciones en su doble aspecto, en lo que benefician a mi representado y perjudiquen a la contraria.”

5. Que del informe circunstanciado rendido por el Consejo Estatal Electoral a este Tribunal se llega al conocimiento de que, en el caso de la interposición del referido recurso *“no compareció partido político alguno como tercero interesado”*, haciéndose constar, asimismo, *“que dentro de dicho término no comparecieron coadyuvantes”*.

6. Que con fecha 3 de agosto de 2007, el Presidente de este órgano jurisdiccional turnó la documentación recibida al Secretario General para que efectuara la certificación prevista por el artículo 222 de la ley de la materia, lo cual realizó en esa misma fecha, acordando admitir el recurso y, consecuentemente, se ordenó su radicación y la formación del

expediente respectivo asignándole número con la clave 04/2007 REV.

7. Que mediante proveído de fecha 4 (cuatro) de agosto del año en curso, el Presidente de este Tribunal, de conformidad con el artículo 13 del Reglamento Interior del mismo, según el cual “*todos los asuntos de interés estatal, excepto los que correspondan a la Sala de Reconsideración, serán distribuidos entre los magistrados numerarios para la formulación de proyectos de resolución conforme se hayan radicado y atendiendo al orden alfabético de su primer apellido*”, el expediente del caso se turnó al infrascrito magistrado numerario, JOSÉ DE JESÚS JAIME CINCO SOTO, para la formulación del proyecto de resolución y, en su oportunidad, lo sometiera a la consideración del Pleno.

De conformidad con los *Resultandos* anteriores, y

CONSIDERANDO

I. Competencia. Que de conformidad con lo estatuido en los artículos 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 15, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado; 1; 2; 4; 48; 201; 205 Bis, fracción I, de la Ley Electoral del Estado; y 1º; 4º; 5º; 6º; y 8º, fracción I, del Reglamento Interior del Tribunal Estatal Electoral, éste es competente para conocer y, por ende, resolver de los recursos que se interpongan en contra de actos de autoridades electorales durante el proceso electoral, en razón de las atribuciones que en ese sentido le confieren las disposiciones citadas, como se razonará más adelante.

II. Principios que regulan la actuación de las autoridades en el ejercicio de sus atribuciones. Que en el ejercicio de sus atribuciones, los tribunales, como autoridades que son, en sus resoluciones no sólo deben fundamentar su competencia sino que también, en beneficio de la calidad de la justicia a impartir y por simples razones de honradez y sentido democrático, deben exponer las reglas a que, en lo general, como autoridades que son, y sus integrantes, como servidores públicos que sin duda también son, están sujetos.

En otras palabras, deben exponer, en primer término, el marco jurídico primario, que es el que justifica su intervención, y en segundo lugar, el marco jurídico secundario, que es el que regula cómo deben desarrollar esa actuación.

En ese orden de ideas, es de recordarse, entre otras cosas, que todos los servidores públicos se encuentran constreñidos a los deberes de *legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia*, según lo dispuesto por los artículos 109, fracción III y 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reitera la Constitución Política del Estado en su artículo 138, refrendados y desarrollados, en el orden local de Sinaloa, por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

A ello habría que añadir que en los términos de lo dispuesto por el ya expresado artículo 15 de la Constitución Política del Estado, en su primer párrafo, el Consejo Estatal Electoral, en el ejercicio de sus funciones se encuentra sujeto a los principios rectores de *certeza, legalidad,*

independencia y objetividad, de cuya observancia es responsable, en la medida de su competencia y en los casos en que la misma se actualice, el Tribunal Estatal Electoral, que la propia disposición, en su párrafo sexto, cataloga como *“máxima autoridad jurisdiccional en su materia”* –en el orden local, habría que acotar-- al que atribuye *“competencia para resolver en forma definitiva y firme las impugnaciones que se hagan en período no electoral y durante el proceso electoral...”*, lo que se reitera y, en cierta medida, amplía y puntualiza la ley reglamentaria, esto es, la Ley Electoral del Estado, que en su artículo 201 dice lo siguiente:

“ARTÍCULO 201. El Tribunal Estatal Electoral, es un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en su materia y tendrá competencia para resolver en forma definitiva y firme las impugnaciones que se hagan en periodo no electoral y durante el proceso electoral.

“El Tribunal Estatal Electoral, al resolver los asuntos de su competencia, garantizará que en los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad”.

Independientemente de lo anterior, hay que agregar que, en los términos de lo dispuesto por el artículo 16 de la ley suprema, todas las autoridades no sólo están obligadas a motivar y fundamentar sus resoluciones, sino que también se encuentran sujetas al principio de legalidad, con todo lo que ello implica.

Además, resulta pertinente tener presente que, de acuerdo con el artículo 128, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *“todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”*, Constitución que, al decir del artículo 133,

es la ley suprema de toda la Unión, normas que, por lo que hace al primer aspecto, reitera la Constitución del Estado, en su artículo 144, mientras que por lo que hace al segundo, sencillamente lo reconoce.

En suma, en un estado constitucional de Derecho, todos: gobernantes y gobernados o, si se quiere expresar de otro modo, autoridades y particulares, nos encontramos sujetos a la legalidad, concepto que debemos entender como deber y como principio, y las autoridades están constreñidas a esa legalidad tanto en un sentido como en otro.

Ya se ha visto que el propio texto constitucional incluye como deberes de los servidores públicos el de ajustar su actuación al deber de legalidad, pero también se encuentran constreñidos por el principio de legalidad, que expresado en términos muy sencillos significa que las autoridades únicamente pueden hacer aquello para lo cual están facultadas, en tanto que los particulares pueden hacer todo aquello que no les está prohibido.

Pero este concepto es un poco más complejo y resulta oportuno y pertinente tener una noción más acabada del mismo porque de lo que se trata en este Tribunal es, justamente, cumplir y hacer cumplir la legalidad, obviamente en la medida de su competencia, determinada en los casos en que ésta se surte.

Para ello, y sin incurrir en exceso alguno, será útil tener presente una noción del concepto que, si bien procede de la doctrina, mide con claridad y precisión su alcance, como es la que nos ofrece Marina Gascón, que al respecto dice lo siguiente:

“En un sentido muy amplio del término, la legalidad consiste en la conformidad del poder con un modelo normativo jurídico preconstituido. Por ello, por “principio de legalidad en sentido amplio” o “principio de juridicidad” podemos entender, con I. de Otto, la exigencia de que “la actuación de los órganos del Estado, en concreto la de la Administración mediante actos administrativos y la de los Tribunales mediante resoluciones judiciales, se lleve a cabo con sujeción al ordenamiento jurídico” (1987, p. 157). En esta acepción amplia, el término “legalidad” no hace referencia a la ley formal, sino que se identifica con el *bloque de legalidad*; es decir, no sólo con la ley, sino también con el reglamento y con la propia Constitución. De este modo, el principio de legalidad viene a traducir el contenido mínimo del Estado de Derecho en cuanto exigencia de que el propio Estado “fije y determine exactamente los cauces y límites de su actuación... conforme a Derecho” (F.J. Stahl, 1878, p. 137). En suma, el principio de legalidad responde a la necesidad de evitar la eventual arbitrariedad de los órganos del Estado y constituye así una condición para la garantía de los derechos de los ciudadanos, lo que se efectúa mediante el sometimiento de todos los órganos del Estado al Derecho. Precisamente por ello, llevado hasta sus últimas consecuencias, el principio de legalidad supone también la sumisión de la ley formal a la Constitución, aunque en este punto quizá sea más clarificador hablar de “principio de constitucionalidad”.

“Dejando a un lado el sometimiento de la ley a la Constitución y el de los Tribunales al Derecho –cuestiones que habrán de abordarse en otra sede-, el principio de juridicidad traduce la necesidad de que la Administración actúe conforme a Derecho. Lo que se deriva de esta exigencia es, claro está, la *prohibición de actos administrativos antijurídicos*; es decir, de actos que contradigan prescripciones del ordenamiento. Pero no puede reducirse sólo a esto, pues si así fuese el principio de juridicidad no sólo no aportaría nada nuevo –toda vez que la prohibición de actuación antijurídica es esencial a todo ordenamiento-, sino que además sería lícita la actuación de la Administración sin vinculación a reglas; es decir, se asumiría la existencia de “espacios libres de Derecho” en los que la Administración podría moverse libremente siempre que no infringiera ninguna norma jurídica: la Administración podría hacer todo lo que no le estuviese expresamente prohibido. Pero esto es algo que hoy debe descartarse, pues supondría vaciar de contenido la exigencia de sumisión a Derecho”. (Marina Gascón, Lecciones de Teoría del Derecho; McGraw-Hill, Madrid 1997, pp. 299-300).

Tales son, en sus aspectos medulares, los principios que regulan la actuación de las autoridades en el ejercicio de sus funciones, de los que no está exento ningún órgano jurisdiccional, sea formalmente judicial, administrativo, legislativo o considerado como órgano autónomo, a los que, por tanto, procura satisfacer al máximo el presente proyecto de resolución.

III. Texto de los “*Lineamientos para el Monitoreo de Medios en las Campañas Electorales*”. Que en virtud de que el recurso de revisión interpuesto se orientó en contra del referido Acuerdo ORD/8/035, de 27 de julio de 2007, por el cual se aprobaron los mencionados *Lineamientos*, que a juicio del Partido impetrante viola los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, en cuanto que, en lo substancial, omite, a su juicio, considerar dentro de la materia para el monitoreo en medios de las campañas electorales una serie de rubros que estima deben quedar comprendidos dentro de los trabajos de monitoreo, y a fin de estar en condiciones de examinar los agravios del recurrente y, desde luego, el acto de la autoridad responsable, resulta pertinente tener presente, *ad litteram*, tal acuerdo, que es del tenor siguiente:

**“LINEAMIENTOS PARA EL MONITOREO DE MEDIOS EN LAS
CAMPAÑAS ELECTORALES.**

“TITULO PRIMERO.

“CAPITULO UNICO.

“DISPOSICIONES GENERALES.

“Artículo 1.-Las disposiciones de estos Lineamientos, son de orden público y de observancia general en el Estado de Sinaloa, y tienen por objeto conocer el espacio y tiempo dedicado a cada Partido Político, coaliciones y sus candidatos a gobernador, en los medios de comunicación social durante las campañas políticas, en términos de lo previsto por el Capítulo VIII, Título Tercero de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa, referente al acceso de los Partidos Políticos a los Medios de Comunicación Social.

“Artículo 2.-La aplicación de estos Lineamientos corresponde exclusivamente al Consejo Estatal Electoral de Sinaloa.

“Artículo 3.-Para los efectos de estos Lineamientos, se entenderá por:

“a) Comisiones: La Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos y la

Comisión Especial de Acceso a Medios.

“b) Consejo: El Consejo Estatal Electoral de Sinaloa.

“c) Compañía: La empresa contratada por el Consejo para la realización del monitoreo.

“d) Impacto propagandístico electoral: Unidad de tiempo y/o espacio utilizado en los medios de comunicación para la difusión de un anuncio o mensaje con propaganda electoral atribuible a un partido político, coalición y/o candidato; que será la unidad básica en los informes de monitoreo.

“e) Ley: La Ley Electoral del Estado de Sinaloa.

“f) Lineamientos: Los Lineamientos para monitoreo de medios en las campañas electorales.

“g) Secretaría: La Secretaría General del Consejo Estatal Electoral.

“Artículo 4.-Conforme a lo que dispone la fracción XLI del Artículo 56 de la Ley, es una atribución del Consejo definir y aprobar los lineamientos y programas que deberán cumplirse para la realización del monitoreo de medios.

“Artículo 5.-Asimismo, en cumplimiento a lo dispuesto por el primer párrafo del Artículo 46 Bis D de la Ley, el órgano electoral deberá realizar monitoreos periódicamente a los medios masivos de comunicación para conocer el espacio y tiempo dedicado a los Partidos Políticos, a las coaliciones y a sus candidatos a Gobernador, monitoreo cuyo resultado deberá ser dado a conocer por lo menos una vez al mes, en sesión de Consejo.

“Artículo 6.-El Consejo podrá realizar el monitoreo directamente, si se cuenta con la estructura e infraestructura necesarias para ello.

“Artículo 7.-Si el Consejo determina que no se cuenta con los recursos necesarios para llevar a cabo el monitoreo por si mismo, podrá realizarlo a través de una empresa externa que cuente con experiencia en el ramo del monitoreo para lo cual, mediante acuerdo del pleno, establecerá el procedimiento para la adjudicación del contrato correspondiente.

“Artículo 8.-En caso de contar con la disponibilidad presupuestal necesario para ello, el Consejo podrá realizar u ordenar el monitoreo de medios en la elección de Diputados y Presidentes Municipales, exclusivamente en lo que se refiere a los impactos propagandísticos electorales; inclusive cuando ésta coincida con los procesos electorales en que se lleve a cabo la elección de Gobernador.

“Artículo 9.-El monitoreo de medios de comunicación que realice u ordene realizar el Consejo será para uso exclusivo del mismo y de las Comisiones.

“Artículo 10.-En caso de que se registren coaliciones, éstas serán consideradas como un partido político individual para la realización del monitoreo en medios.

“TITULO SEGUNDO.

”CAPITULO I.

**”DEL PERIODO DE REGISTRO DE CANDIDATOS E INICIO DE
LAS CAMPAÑAS ELECTORALES.**

“Artículo 11.-Corresponde a los órganos electorales el de aprobar o rechazar las solicitudes de registros de los candidatos a los diferentes puestos de elección popular.

“Artículo 12.-Los plazos para los registros de las candidaturas, formulas o planillas son:

“I. Durante la primera quincena del mes de julio del año de la elección se lleva a cabo el registro para candidatos a Gobernador del Estado por el Consejo Estatal Electoral.

“II. Durante la segunda quincena del mes de julio del año de la elección se lleva a cabo el registro de las formulas para candidatos a Diputados por el sistema de mayoría relativa por los Consejos Distritales correspondientes, y

“III. Durante la segunda quincena del mes de julio del año de la elección se lleva a cabo el registro de las planillas para candidatos a Presidente Municipal, Síndico Procurador y Regidores por el sistema de mayoría relativa por los Consejos Distritales y Municipales correspondientes.

“Artículo 13.-Las campañas electorales de los partidos políticos o coaliciones y de sus candidatos solo podrán iniciar a partir del dieciséis de agosto del año de la elección para el caso de Gobernador y del primero de septiembre para Diputados y Ayuntamientos y concluirán tres días antes de la elección, según lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 117 bis E, de la Ley.

“CAPITULO II”

**DEL PERIODO PARA LA REALIZACIÓN DEL MONITOREO DE
MEDIOS.**

“Artículo 14.-El período de realización del monitoreo de medios será:

“a). En el año electoral en que se elija al Ejecutivo del Estado, el monitoreo se realizará a partir del 16 de agosto del año de la elección y hasta el día de la jornada electoral.

“b). En el año en que se llevan a cabo las elecciones intermedias, es decir, donde solo se eligen a Diputados al Congreso y Ayuntamientos, el monitoreo se realizará durante el período comprendido del primero de septiembre y hasta el día de la jornada electoral.

“TITULO TERCERO.

“CAPITULO I

“ELPROCEDIMIENTO Y CONTENIDO DEL MONITOREO.

“Artículo 15.-En los reportes de monitoreo se deberá incluir todos y cada uno de los impactos propagandísticos electorales, en los que se promueva directamente el voto a favor de algún candidato en particular, así como los de carácter institucional que difundan la imagen y plataforma de partido político o coalición, en general; que hayan sido propalados en los tiempos y espacios señalados en los presentes lineamientos.

“Artículo 16.-En el caso que se contempla en el artículo 7 de los presentes lineamientos, una vez determinada y contratada la Compañía que realizara el monitoreo, el Consejo, por conducto de la Secretaría, le hará entrega a la misma, de la relación de Partidos Políticos, Coaliciones y de sus candidatos que participarán en el proceso electoral.

“Artículo 17.-Para dar cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 46 Bis D de la Ley, y 5 de los presentes Lineamientos, la Compañía deberá entregar al Consejo, reportes quincenales impresos y en medio magnético, así como resúmenes gráficos por partido político, coalición y candidato, por cada medio de comunicación, dentro de los cinco días naturales siguientes a la fecha de corte, independientemente de que el Consejo le pueda requerir información adicional a dichos informes en el momento que lo estime necesario.

“Artículo 18.-De igual forma, la Compañía deberá rendir al Consejo, un informe final general acumulado, dentro de los diez días naturales siguientes a la fecha en que se realice la jornada electoral.

“Artículo 19.-La Secretaría turnará a las Comisiones los informes a que se alude en los dos artículos que anteceden, con la finalidad de que se coteje la información reportada respecto a los tiempos y espacios difundidos, con los que fueron contratados por este Consejo.

“Artículo 20.-Para los efectos del artículo anterior, la Compañía utilizará los formatos que le sean proporcionados por las Comisiones, a fin de facilitar el cotejo de la información.

“Artículo 21.-En caso de detectarse impactos propagandísticos difundidos y no contratados a través del Consejo, se procederá en los términos de la Ley y del Reglamento de Acceso de los Partidos Políticos a los Medios de Comunicación Social.

“CAPITULO II” DEL MONITOREO EN PRENSA ESCRITA.

“Artículo 22.-En prensa escrita, la Compañía monitoreará la cantidad de impactos propagandísticos electorales insertados en los periódicos y revistas publicadas en el Estado de Sinaloa.

“Artículo 23.-El monitoreo de prensa escrita se realizará de lunes a domingo y deberá registrar lo siguiente:

- “a) Nombre del periódico, semanario o revista de que se trate;
- “b) Partido o coalición;

- “c) Candidatura;
- “d) Centímetraje del anuncio o inserción considerado impacto propagandístico electoral;
- “e) Sección y Página donde se publicó el anuncio o inserción; y,
- “f) Selección de color o blanco y negro.

“Artículo 24.-En los informes a que se refieren los artículos 15 y 17 de los presentes Lineamientos, la Compañía deberá precisar lo siguiente:

- “a) Resumen de la participación publicitaria por medio y partido.
- “b) Detalle de la participación publicitaria por medio y candidato. (de Gobernador, De

Diputados locales por distrito y de Ayuntamientos por municipio).

- “c) Base de datos con la posibilidad de ordenar la información por cada uno de los incisos mencionados en el Artículo 23 de estos lineamientos; y,

- “d) Anexo con copias escaneadas en formato JPG de todos los anuncios o inserciones de los partidos políticos, coaliciones y candidatos, debidamente organizadas por empresa periodística.

“CAPITULO III” DEL CONTENIDO DEL MONITOREO EN RADIO.

“Artículo 25.-En lo que respecta a radiodifusoras, la Compañía monitoreará la cantidad de impactos propagandísticos electorales difundidos por los partidos políticos o coaliciones acreditados ante el Consejo y/o sus candidatos, en los espacios de transmisión radiofónica en el Estado de Sinaloa.

“Artículo 26.-El monitoreo en radio comprenderá por lo menos los horarios de 06:00 a 24:00 horas de lunes a domingo y deberá registrar lo siguiente:

- “a) Tipo de impacto propagandístico;
- “b) Nombre de la estación, banda, siglas y grupo radiofónico;
- “c) Fecha y hora de la transmisión (incluyendo minuto y segundo);
- “d) Duración de la transmisión;
- “e) Versión transmitida; y
- “f) Programa en el que se transmitió.

“Artículo 27.-En los informes a que se refieren los artículos 15 y 17 de los presentes Lineamientos, se deberá precisar lo siguiente:

- “a) Participación publicitaria por estación, grupo radiofónico y partido;
- “b) Detalle de la participación publicitaria por estación, grupo radiofónico y candidatura, (de Gobernador, y en su caso, de Diputados locales por distrito y de Ayuntamientos por municipio); y,
- “c) Base de datos con las grabaciones de todos los impactos propagandísticos detectados en formato DVD, de partido político, coalición y candidatos, debidamente organizadas por empresa radiofónica.

“Artículo 28.-En el caso de publicidad en Radiodifusoras, la Compañía deberá conservar las grabaciones del audio de los

impactos propagandísticos por lo menos durante seis meses contados a partir del día de la jornada electoral y podrán ser requeridas por el Consejo en cualquier momento.

**“CAPITULO IV”
DEL CONTENIDO DEL MONITOREO EN TELEVISION.**

“Artículo 29.-En lo que respecta a estaciones de televisión, se monitoreará la cantidad de impactos propagandísticos, en todos los espacios de transmisión de los canales locales del Estado de Sinaloa y el bloqueo de las señales de los canales nacionales con cobertura en la Entidad.

“Artículo 30.-El monitoreo en televisión comprenderá los horarios de 06:00 a 24:00 horas de lunes a domingo y deberá registrar lo siguiente:

- “a) Tipo de impacto propagandístico;
- “b) Nombre del canal y siglas;
- “c) Fecha y hora de la transmisión (incluyendo minuto y segundo);
- “d) Duración de la transmisión;
- “e) Versión transmitida; y,
- “f) Programa en el que se transmitió.

“Artículo 31.-En los informes a que se refieren los artículos 15 y 17 de los presentes Lineamientos, se deberá precisar lo siguiente:

- “a) Participación publicitaria por canal y partido;
- “b) Detalle de la participación publicitaria por canal y candidatura, (de Gobernador, y en su caso, de Diputados locales por distrito y de Ayuntamientos por municipio); y,
- “c) Base de datos con las grabaciones de todos los impactos propagandísticos detectados en formato DVD, ordenada por empresa televisiva, partido político, coalición, y candidato.

“Artículo 32.-En el caso de televisión, la Compañía deberá conservar las grabaciones en video de los impactos propagandísticos por lo menos durante seis meses contados a partir del día de la jornada electoral y podrán ser requeridas por el Consejo en cualquier momento.

**TITULO CUARTO
CAPITULO UNICO**

DE LAS PROHIBICIONES Y SANCIONES

“Artículo 33.-Queda prohibido a la Compañía entregar a cualquier persona ajena al Consejo o difundir de cualquier forma, la información materia del monitoreo.

“Artículo 34.-En el caso de que la Compañía incumpla con lo dispuesto en el artículo anterior, o viole alguna de las disposiciones previstas en los presentes Lineamientos, o en el contrato respectivo, independientemente de las acciones civiles o penales que procedan, se hará del conocimiento del pleno del Consejo.

**TITULO QUINTO
CAPITULO UNICO
CASOS NO PREVISTOS**

“Artículo 35.-Cualquier caso no previsto en los presentes Lineamientos será resuelto por el pleno del Consejo.

“LIC. JULIANA ARAUJO CORONEL

“PRESIDENTA

“LIC. ARTURO FAJARDO MEJÍA

“SECRETARIO GENERAL

“El presente acuerdo fue aprobado por el Pleno del Consejo Estatal Electoral en la octava sesión ordinaria, a los 27 días del mes de julio del año de dos mil siete”.

IV. Examen de los agravios. Que así, teniendo presente en sus términos los referidos *Lineamientos*, se cuenta con todos los elementos para valorar, en cuanto parámetro, los agravios del Partido impugnante, ya que, como se ha expuesto, según su opinión, tal documento --esto es, los *Lineamientos*— “*se encuentra seriamente limitado en cuanto a la posibilidad real de cumplir con su obligación de vigilar el proceso electoral, cuando omite establecer mecanismos que le permitan evaluar el trato que le otorgan los medios a los partidos y candidatos*”, agregando, en forma inmediata que “*este tipo de atribuciones son fundamentales cuando de validar las elecciones se trata, pues tenemos que tener en cuenta -añade- la gran influencia que ejercen los medios en el posicionamiento de las diferentes opciones que se ofertan*”.

En ese tenor, como parte de su argumentación, el Partido impugnante invoca los artículos 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos; 15, de la Constitución del Estado, así como los artículos 47, 49 y 56, fracción XLI, de la Ley Electoral del Estado, disposiciones que, por razones obvias, en tanto marco jurídico imperativo, es obligado tener presentes.

De acuerdo con ello, veamos, en primer lugar, el artículo 116 del primero de los ordenamientos citados, que en lo conducente estatuye lo siguiente:

“Artículo 116.

.....
.....

“IV. Las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que:

“A).....

“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”.

Como se puede apreciar, en esta disposición se consagran como principios rectores de la función electoral de orden administrativo los que en la misma se establecen que, formando parte, como forman, de la ley fundamental del país, la Constitución del Estado los reitera puntualmente, como permite corroborarlo la lectura del primer párrafo del artículo 15, que dice así:

“Artículo 15. La organización de las elecciones locales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurre el Poder Legislativo, con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos, según lo disponga la ley. En su ejercicio serán principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Será autoridad en la materia, profesional en su desempeño, autónomo en su funcionamiento, independiente en sus decisiones y tendrá a su cargo la preparación, desarrollo, vigilancia y calificación de los procesos electorales, así como la información de los resultados”.

De acuerdo con las disposiciones constitucionales antes citadas, de orden nacional la primera; estatal, la segunda, no puede haber lugar a dudas de que, efectivamente, los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad son rectores en el ejercicio de la función electoral de naturaleza administrativa, que en nuestro Estado encarna el Consejo Estatal Electoral, a los que, por lo mismo, se encuentra constreñido.

Tales principios de orden constitucional son refrendados, como no podría ser de otro modo, por la legislación secundaria, esto es, por la Ley Electoral del Estado, que lo hace, como bien señala el Partido impugnante, entre otros, en los artículos 47 y 49, que dicen lo que sigue:

“ARTÍCULO 47. La organización de las elecciones es una función estatal, que se ejerce por el organismo público, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, integrado por.

- “I. El Consejo Estatal Electoral;
- “II. Los Consejos Distritales Electorales;
- “III. Los Consejos Municipales Electorales; y
- “IV. Las Mesas Directivas de Casilla.

“Las autoridades electorales son responsables de aplicar y vigilar el cumplimiento de esta ley y de las disposiciones constitucionales en materia electoral. ***Regirán su actuación por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad***”.

“ARTÍCULO 49. El Consejo Estatal Electoral es el órgano dotado de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de la preparación, desarrollo, vigilancia y calificación de los procesos electorales, así como la información de los resultados. ***En su ejercicio serán principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad***. Será autoridad en la materia, profesional en su desempeño e independiente en sus decisiones”.

Qué significa y cuál es el alcance de cada uno de esos principios, es una cuestión que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una tesis de jurisprudencia de factura relativamente reciente, ha clarificado, al menos para efectos jurisdiccionales. Tal tesis es del tenor siguiente:

“FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.

“La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el *principio de legalidad* significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de *imparcialidad* consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de *objetividad* obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de *certeza* consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de *autonomía en el funcionamiento e independencia* en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

“Acción de inconstitucionalidad 19/2005. Partido del Trabajo. 22 de agosto de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.

“El Tribunal Pleno, el dieciocho de octubre en curso, aprobó, con el número 144/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de octubre de dos mil cinco”.

Como ya se ha visto, el artículo 47, en su último párrafo, establece claramente que las autoridades electorales --refiriéndose, sin duda, a las de carácter administrativo--son responsables de aplicar y, en función de su competencia vigilar el cumplimiento de la ley y de las disposiciones constitucionales en materia electoral, y eso significa que el Consejo Estatal Electoral tiene una doble responsabilidad: por un lado, aplicar la ley, esto es, observar su cumplimiento, en lo que son sus responsabilidades directas e inmediatas, y por otro, vigilar el cumplimiento de tal marco jurídico, función que obviamente debe ejercer respecto del resto de los órganos que, al tenor de la misma disposición, junto con él, forman el organismo público autónomo que tiene como función la organización de las elecciones, y que son los Consejos Distritales Electorales; los Consejos Municipales Electorales y las Mesas Directivas de Casilla.

Tal es el resultado de una interpretación literal y funcional de la disposición.

Pero además de los preceptos citados, que consagran el marco jurídico general al que las autoridades electorales de orden administrativo se encuentran sujetas en el ejercicio de sus funciones, el partido impugnante invoca --a partir de los deberes jurídicos que en los mismos se plasman y que resultan predicables, en la especie, al Consejo Estatal Electoral-- el artículo 46 Bis D de la ley de la materia, que desde luego también es menester citar. Dice así:

“ARTÍCULO 46 Bis D. El órgano electoral realizará monitoreos periódicamente a los medios masivos de comunicación para conocer el espacio y tiempo dedicado a cada partido político, coaliciones y sus

candidatos a Gobernador, el resultado de dicho monitoreo será dado a conocer por lo menos una vez al mes, en sesión del órgano electoral.

“El órgano electoral expedirá el reglamento y los acuerdos respectivos que propicien condiciones de equidad y transparencia para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación masivos”.

Esta disposición, producto de la reforma de 26 de julio de 2006, que permite advertir su recienteza y, por ende, expresión de respuesta y compromiso con los reclamos por construir un marco jurídico electoral que garantice, entre otros principios, la equidad y la transparencia para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación masivos, como permite constatarlo su lectura, tiene una formulación normativa de carácter prescriptivo, esto es, de cumplimiento obligatorio.

Reformulando la disposición, se desprende de ella lo siguiente:

- a) El órgano electoral debe realizar monitoreos periódicamente a los medios masivos de comunicación para conocer el espacio y tiempo dedicado a **cada partido político, coaliciones y sus candidatos a Gobernador**;
- b) El órgano electoral debe dar a conocer el resultado de dicho monitoreo por lo menos una vez al mes, en una de sus sesiones; y,
- c) El órgano electoral debe expedir el reglamento y los acuerdos respectivos que propicien condiciones de equidad y transparencia para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación masivos.

Como se puede apreciar son tres, en lo fundamental, las obligaciones establecidas en el citado artículo 46 Bis D, de la Ley Electoral del Estado, si bien, constreñidas a la elección de Gobernador del Estado.

Tal constreñimiento del artículo 46 Bis D de la Ley Electoral del Estado al monitoreo periódico a los medios masivos de comunicación o de comunicación masivos –como dice tal disposición— a la elección de Gobernador del Estado plantea la interrogante de si el cumplimiento de tal obligación no resulta predicable también respecto de las elecciones de diputados y Ayuntamientos en función de lo establecido en el artículo 14, párrafo décimo, de la Constitución del Estado, según el cual *“el acceso equitativo, de los partidos políticos y candidatos, a los medios masivos de comunicación social tendrá las modalidades que al efecto fije la ley. El mismo –agrega-- se realizará sólo a través del organismo electoral”*, disposición que, dado que no establece ninguna limitación en cuanto a elecciones se refiere, justifica la duda planteada, por la sencilla razón de que la equidad y transparencia del acceso de partidos, coaliciones y candidatos a los medios de comunicación masiva sólo se puede valorar a partir de un monitoreo a los mismos, de donde se desprende que aunque el artículo 46 Bis D constriña los monitoreos periódicos a los medios de comunicación masiva respecto de la elección de gobernador, ello no constituye ningún obstáculo para que tal monitoreo se considere también obligatorio respecto de las elecciones de Diputados y Ayuntamientos, por la sencilla razón de que, como ya se dijo, si bien la Constitución remite, para ello, a las modalidades que fije la ley, la Constitución no lo restringe a la elección de gobernador.

Pero esta cuestión se examinará con más detenimiento en puntos posteriores, ya que, en el presente acápite, se debe terminar de exponer la argumentación invocada por el partido impugnante respecto del acuerdo ORD/8/035 del Consejo Estatal Electoral, que además de las disposiciones expresadas invocó también el artículo 56, fracción XLI, de la ley de la materia, si bien debe aclararse que omitió la anotación del numeral del precepto, pero no hay duda de que al mismo se refiere, tan es así que cita prácticamente textualmente la disposición, ya que sólo sustituye la última palabra de la fracción, ya que en lugar de decir “campañas políticas”, como dice al final la referida disposición, expresó “campañas electorales”.

Textualmente, tal disposición dice así:

“ARTÍCULO 56. Son atribuciones del Consejo Estatal Electoral, las siguientes:

.....

“XLI. Definir y aprobar los lineamientos y programas que deberán cumplirse para la realización del monitoreo de medios de comunicación de las campañas políticas”.

.....

Haciendo un examen de la formulación normativa contenida en la disposición transcrita se advierte claramente que, como en el caso del artículo 46 Bis D, su naturaleza es la de ser una norma de carácter prescriptivo, en tanto que los operadores deónticos utilizados son de los de tipo obligatorio.

Reformulando la norma, la misma se puede presentar del siguiente modo:

- a) El Consejo Estatal Electoral tiene la obligación de ***definir*** los lineamientos y programas que deberán cumplirse para la realización del monitoreo de medios de comunicación de las campañas políticas;
- b) El Consejo Estatal tiene la obligación de ***aprobar*** los lineamientos y programas que deberán cumplirse para la realización del monitoreo de medios de comunicación de las campañas políticas.

Dada la claridad del texto que, por lo mismo, no adolece del defecto de vaguedad, es indiscutible la existencia de esas dos obligaciones a cargo del Consejo Estatal Electoral, mismas que, ciertamente, pueden cumplirse en un solo acto.

V. La aprobación por parte del Consejo Estatal Electoral de *Lineamientos para el Monitoreo de Medios en las Campañas Electorales*. Que dado que en el capítulo de Resultandos del presente proyecto quedó transcrito el documento que lleva por denominación la contenida en el título del presente punto, según acuerdo ORD/8/035, de 27 de julio de 2007, es patente que el Consejo Estatal Electoral estimó, como se plantea en el considerando anterior, que esa era una obligación a su cargo y que por tanto tenía que cumplir con ella, referencia que se hace aquí únicamente por razones de estructura en la exposición y del razonamiento, dado que, como ya se ha dicho, esos Lineamientos han quedado expuestos en párrafos superiores.

VI. La naturaleza jurídica de los *Lineamientos para el Monitoreo de Medios en las Campañas Electorales*. Que antes de continuar con el examen de los agravios es pertinente hacer una reflexión, así sea sumaria, respecto de la naturaleza de tales *Lineamientos*, pues por la redacción de la parte inicial de su artículo primero puede dar la impresión de que se trata de un reglamento en tanto que dice: “*Las disposiciones de estos Lineamientos son de orden público y de observancia general en el Estado de Sinaloa...*”, como si regulara conductas de terceros, sean partidos políticos; coaliciones; sus candidatos o particulares, además, claro, de las que corresponden al Consejo Estatal Electoral, cuando ello no es ni puede ser así, porque tales *Lineamientos* no pueden sino referirse a la actuación del propio Consejo en tanto y cuanto que la atribución para realizar el monitoreo a que se refiere el artículo 46 Bis D, de la ley, le es exclusiva, de ahí que la afirmación contenida en las primeras líneas constituye una desmesura, que debe ser corregida, pues con esa expresión tales *Lineamientos* pretenden equipararse a la ley, que en su artículo 1 dice: “*Las disposiciones de esta Ley son de orden público y observancia general en el Estado de Sinaloa...*”.

Ante ello se puede decir que en la especie se produjo una imitación extralógica.

En rigor, tales *Lineamientos* no pueden ser otra cosa que un manual de organización con la definición de programas específicos para el cumplimiento de la obligación del monitoreo en los medios de difusión masiva de las campañas electorales. No más.

En cuanto al título del ordenamiento: *Lineamientos para el Monitoreo de Medios en las Campañas Electorales*, salvo la confusión en que se incurre por lo que hace al objeto, dado que el monitoreo a llevarse a cabo no es, como dice el título, “a medios en las campañas electorales”, ya que lo que en rigor se va a realizar es el monitoreo “en los medios, de las campañas electorales”, el título es correcto en cuanto que no limita la actividad que regula —el monitoreo— a la elección de gobernador, sino que, por la apertura de la denominación, sugiere que el monitoreo es respecto de todo tipo de campañas electorales, por lo que es de considerarse que quedan incluidas las de diputados al Congreso del Estado

y Ayuntamientos de los municipios de la entidad, pero hay que decir que esa impresión se viene rápidamente abajo pues en forma inmediata, en el artículo 1, la interpretación que pudiera desprenderse del título del ordenamiento es desmentida, pues en él se constriñe tal actividad a la elección de gobernador.

VII. La limitación del monitoreo a ciertos rubros, agravio hecho valer por el partido recurrente. Que habiendo quedado expuestos, como han quedado, los agravios hechos valer por el partido recurrente; el texto mismo de los *Lineamientos* con los que, por las razones que se exponen en el recurso, se considera causa agravios, así como el marco jurídico que regula el acto de que se trata, lo mismo que el que, en lo fundamental, regula la actuación de las autoridades, se cuenta ya con los elementos suficientes para valorar los agravios que expone el partido recurrente, que a riesgo de ser reiterativos pero en beneficio de la

claridad, conviene repetir, agravios formulados en parte en los siguientes términos:

“... el legislador –dice– le dio –al Consejo Estatal Electoral– facultades para emitir un documento en el que pudiera establecer los mecanismos necesarios para cumplir con su obligación de vigilar que el acceso a medios se de(sic) con transparencia y equidad.

“Sin embargo –se queja– aprueba un documento que se encuentra seriamente limitado en cuanto a la posibilidad real de cumplir con su obligación de vigilar el proceso electoral, cuando omite establecer mecanismos que le permitan evaluar el trato que le

otorgan los medios a los partidos políticos y candidatos”.

“Este tipo de atribuciones –valora– son fundamentales cuando de validar las elecciones se trata, pues tenemos que tener en cuenta la gran influencia que ejercen los medios en el posicionamiento de las diferentes opciones que se ofertan”.

Luego, más adelante, agrega:

“El Consejo Estatal Electoral a nuestro juicio debe monitorear no solo (sic) los impactos publicitarios, ya sean contratados o bien que no han sido objeto de contrato por el órgano electoral, sino también monitorear el espacio que los medios puedan otorgar a partidos y candidatos, ya sean entrevistas, notas o menciones en columnas, que servirán de termómetro al momento de validar una elección.

“Este tipo de monitoreos –se añade– son los que el Consejo Estatal Electoral omitió incluir dentro de los Lineamientos recientemente aprobados, cuando de todos es conocido que la prensa informa y forma opinión”.

“El monitoreo que proponemos se incluya en los lineamientos le proporcionaría no sólo al Consejo sino a aquellos encargados de realizar la calificación de la elección elementos objetivos para este.

“El monitoreo de medios que proponemos podría no solo(sic) arrojar el necesario resultado de verificar que los impactos publicitarios sean los contratados, así

como detectar impactos publicitarios no contratados por el Consejo(sic), sino además de elementos de evaluación en cuanto al desarrollo del proceso electoral, ya que le ofrecería una radiografía completa que le permitiría emitir resoluciones que corrijan desviaciones e irregularidades, lo cual no ocurrirá si no es incluido este tipo de monitoreo en los lineamientos.

“Nos preocupa el hecho de que el Consejo no cuente con los elementos de juicio al momento de realizar la calificación de la elección, por la falta de un soporte legal que le permita realizar los sondeos diarios que le permitan definitivamente corregir desviaciones, irregularidades, omisiones, excesos, así como la presencia de delitos electorales”.

Como se puede apreciar, el alegato central del agravio del partido impugnante radica, en lo fundamental, en que, a su juicio, tales *Lineamientos* no comprenden, como materia de trabajo del monitoreo, la serie de actos que, en su opinión, debe comprender, no únicamente para que se cuente con elementos para examinar si los principios de equidad y transparencia en el acceso a medios –que es uno de los postulados medulares de la legislación electoral, tanto en el plano constitucional como en el legal– sino también para la calificación de las elecciones.

Para determinar si las afirmaciones y observaciones hechas por el partido recurrente en sus agravios son verídicas y, por ende, fundadas, basta con confrontar un documento con otro, esto es, examinar los mencionados *Lineamientos para el Monitoreo de Medios en las Campañas Electorales* en función de los agravios contenidos en el recurso de revisión, labor tan indispensable como ineludible para hacer una valoración conforme a Derecho de los agravios, y a ello y por ello, precisamente, se dedicarán los párrafos siguientes.

Para advertir si los mencionados *Lineamientos* comprenden todas las acciones y medidas racionalmente previsibles para cumplir con la función del monitoreo en los medios de las campañas electorales, como condición para garantizar la equidad y transparencia en el acceso de partidos, coaliciones y candidatos a los medios de difusión masiva, lo mismo que para que se cuente con elementos suficientes para la calificación de las elecciones y la declaratoria de su validez atendiendo a los principios constitucionales que rigen los procesos electorales, basta con pasar revista a algunas de sus disposiciones.

Antes de entrar en materia parece oportuno, a título de clarificación al respecto, citar una tesis relativa a los agravios. Es la que se reproduce a

continuación:

“AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL.—Debe estimarse que los agravios aducidos por los inconformes, en los medios de impugnación, pueden ser desprendidos de cualquier capítulo del escrito inicial, y no necesariamente deberán contenerse en el capítulo particular de los agravios, en virtud de que pueden incluirse tanto en el capítulo expositivo, como en el de los hechos, o en el de los puntos petitorios, así como el de los fundamentos de derecho que se estimen violados. Esto siempre y cuando expresen con toda claridad, las violaciones constitucionales o legales que se considera fueron cometidas por la autoridad responsable, *exponiendo los razonamientos lógico-jurídicos a través de los cuales se concluya que la responsable o bien no aplicó determinada disposición constitucional o legal, siendo ésta aplicable*; o por el contrario, aplicó otra sin resultar pertinente al caso concreto; o en todo caso realizó una incorrecta interpretación jurídica de la disposición aplicada.

“Tercera Época:

“Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-107/97.—Partido Revolucionario Institucional.—9 de octubre de 1997.—Unanimidad de votos.

“Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-041/98.—Partido de la Revolución Democrática.—26 de agosto de 1998.—Unanimidad de votos.

“Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-043/98.—Partido del Trabajo.—26 de agosto de 1998.—Unanimidad de votos.

“Revista *Justicia Electoral* 1998, suplemento 2, páginas 11-12, Sala Superior, tesis S3ELJ 02/98”.

VIII. Examen sumario de los *Lineamientos*. Para mayor orden y claridad en la exposición vamos a realizar el análisis de los referidos *Lineamientos*, siguiendo prácticamente la estructura de los mismos, a través de los puntos que enseguida se presentan, con los que no se pretende agotar el estudio de la materia sino examinarlos en función de los agravios, sin que ello sea obstáculo para que la actuación de la autoridad se valore en vista de la legalidad, entendida como principio y como deber.

a). Órgano competente. Dado que el artículo 2 de los *Lineamientos* dice que la aplicación de los mismos “*corresponde exclusivamente al Consejo Estatal de Sinaloa*”, es claro que, en la especie, el órgano competente para realizar las funciones previstas en los *Lineamientos* es el Consejo Estatal Electoral.

Ahora bien, el Consejo puede actuar en forma directa, esto es, realizar por sí mismo el monitoreo, si cuenta con la estructura e infraestructura necesarias para ello, o bien, en forma indirecta, esto es, contratando una empresa externa que cuente con experiencia en el ramo de monitoreo, lo que podrá hacer si el propio Consejo determina que no cuenta con los recursos necesarios para llevar a cabo el monitoreo por sí mismo.

Así se desprende de los artículos 6 y 7. También de los numerales 4 y 9.

b). Reconocimiento de la obligación de realizar monitoreos en el caso de la elección de gobernador. En el artículo 5 de los *Lineamientos* se reconoce que, de acuerdo con lo que establece el primer párrafo del artículo 46 Bis D, de la ley, *“el órgano electoral deberá realizar monitoreos periódicamente a los medios masivos de comunicación para conocer el espacio y tiempo dedicado a los partidos políticos, a las coaliciones y a sus candidatos a gobernador...”*.

No hay, pues, al respecto, ninguna duda. Se trata de una norma de carácter prescriptivo, por lo que se está en presencia de una *conducta obligatoria*, con la que, como es claro, se cumplió en cuanto al hecho de emitir los *Lineamientos*, pero falta por ver si, en cuanto a su contenido, tales *Lineamientos* responden cabal o plenamente a lo que establece la ley, o en qué medida si y en qué medida no, y eso es lo que se tratará de despejar en los puntos subsiguientes, dado que, como ya se ha expuesto, el alegato central del partido impugnante es, precisamente, que tales lineamientos no comprenden como materia de trabajo del monitoreo todo lo que la ley permite.

c). Condicionamiento a la realización del monitoreo en las elecciones de diputados al Congreso del Estado y de Ayuntamientos de los municipios de la entidad a disponibilidad presupuestal. La situación que se presenta en el título del presente punto se encuentra expuesta en el artículo 8 de los *Lineamientos*, que

dice así:

*“En caso de contar con la disponibilidad presupuestal necesaria para ello, el Consejo **podrá** realizar u ordenar el monitoreo de medios en la elección de Diputados y Presidentes Municipales, **exclusivamente en lo que se refiere a los impactos propagandísticos electorales**; inclusive cuando ésta coincida con los procesos electorales en que se lleva a cabo la elección de Gobernador”.*

¿Viola esta disposición de los *Lineamientos* los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia y, por ende, los artículos 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 15, de la Constitución Política Local, así como los artículos 47 y 49, de la Ley Electoral del Estado —que consagran dichos principios— que alega el partido recurrente en su agravio Primero?.

Para responder a esta interrogante es de subrayarse, en primer lugar, que el mencionado artículo se refiere al monitoreo de medios en la elección de Diputados y Presidentes municipales —advuértase el error consistente en que sólo habla de “Presidentes municipales”, como si la elección no fuese de un órgano colegiado: el Ayuntamiento, e incluso del síndico procurador— como simple posibilidad, y por tanto, como una conducta facultativa, condicionada, por un lado, a disponibilidades presupuestales, y limitada, por otro, a impactos propagandísticos electorales, *“inclusive cuando ésta coincida con los procesos electorales en que se lleve a cabo la elección de Gobernador”*.

Al respecto hay que reconocer, en principio, que el artículo 46 Bis D de la ley habla de que el monitoreo de referencia se hará respecto de la

elección de gobernador, omitiendo regulación respecto de las elecciones de diputados al Congreso del Estado y de Ayuntamientos de los diferentes municipios de la entidad, pero tales disposiciones hay que contrastarlas con el artículo 14, párrafo décimo, de la Constitución Política del Estado que dispone lo siguiente:

“El acceso equitativo, de los partidos y candidatos, a los medios masivos de comunicación social tendrá las modalidades que al efecto fije la ley. El mismo se realizará sólo a través del organismo electoral”.

Como se puede advertir, en esta disposición, en forma implícita pero incuestionable, se consagra el derecho a la equidad en el acceso a los medios masivos de comunicación social de los partidos y candidatos -- obsérvese que no considera a las coaliciones que eventualmente podrían configurarse— respecto del que se establece que “*tendrá las modalidades que al efecto fije la ley*”, pero sin establecer limitación alguna en cuanto al tipo de elección, esto es, no privilegia la elección de gobernador, como tampoco discrimina la elección de diputados al Congreso del Estado y de Ayuntamientos de los municipios de la entidad, como sí lo hace, como ya se ha visto, el artículo 46 Bis, inciso D, de la ley de la materia, lo que significa que la misma resulta contraria y, por ende, vulnera tal disposición constitucional al establecer una limitación que la misma no contempla, que debe ser resuelto mediante el control de legalidad aplicando el principio de que la ley de mayor jerarquía, en este caso la Constitución del Estado, prevalece sobre la de menor jerarquía, en la especie, la Ley Electoral del Estado, tanto más cuanto que ambas pertenecen al mismo sistema jurídico:

el del Estado de Sinaloa.

Al respecto resulta pertinente citar una tesis que trata, precisamente, de este tipo de cuestiones. Es la que sigue:

“CONFLICTO ENTRE UNA DISPOSICIÓN LEGAL LOCAL Y LA CONSTITUCIÓN DE LA RESPECTIVA ENTIDAD FEDERATIVA. EN EL ÁMBITO NACIONAL, SU SOLUCIÓN CONSTITUYE CONTROL DE LA LEGALIDAD Y NO DE LA CONSTITUCIONALIDAD.—Cuando en una entidad federativa se presenta un conflicto normativo entre una disposición legal local y una constitucional de la respectiva entidad federativa, el mismo debe resolverse en favor de esta última, atendiendo al principio general del derecho de que *ante la contradicción de normas generales debe atenderse a la de mayor jerarquía y, en caso de ser de igual jerarquía, se estará a lo mandado en la norma especial*, en el entendido de que la solución al conflicto de normas, no significa, en manera alguna, que la norma legal quede excluida del sistema, porque, para ello, el único mecanismo constitucionalmente establecido es la acción de inconstitucionalidad, cuya competencia recae en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior es así, porque la solución de un conflicto normativo, entre lo dispuesto en una Constitución de una entidad federativa y una ley local, cuando una autoridad local emite un acto concreto de aplicación, debe considerarse como control de la legalidad y no de la constitucionalidad, toda vez que este último supone la confrontación o cotejo de la norma jurídica en que se basa el acto de autoridad, con las normas y principios contenidos en la Constitución federal. En esa virtud, el control de la legalidad de los actos y resoluciones en materia electoral corresponde tanto a los órganos jurisdiccionales federales como a los locales en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones y competencias, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, fracción IV, y 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que los medios de impugnación en materia electoral, entre otros objetos, tiene el de garantizar que dichos actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad. En este sentido, un tribunal electoral de una entidad federativa tiene atribuciones que le devienen desde la Constitución federal, para revisar la legalidad de los actos y resoluciones electorales, como sucede cuando determina si la decisión de una autoridad electoral vulnera la Constitución local al estar apoyada en una norma legal local que se encuentra en contravención con aquella. Asimismo, la revisión que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación haga de las decisiones de un órgano jurisdiccional electoral local, sería un control de la legalidad, porque la solución de un conflicto entre normas de carácter local, atendiendo a la jerarquía de las mismas, en manera alguna implica un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley, en tanto que en ningún momento se estaría confrontando ésta con la Constitución federal.

“Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-026/2003 y acumulado.—Partido Acción Nacional.—6 de junio de 2003.—

Unanimidad de votos.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—
Secretario: Armando I. Maitret Hernández.

“Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-166/2003 y
acumulados.—Partido Acción Nacional.—26 de junio de 2003.—
Unanimidad de votos.—Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.—
Secretario: Armando Cruz Espinosa”.

Conforme a la argumentación expuesta, que además encuentra respaldo en la tesis relevante antes citada, sin duda de singular importancia, no debe haber dudas respecto de la competencia de este Tribunal para ejercer el control de la legalidad de los actos del Consejo Estatal Electoral en vista de las atribuciones que le confiere el artículo 201, segundo párrafo, de la ley de la materia, según el cual *“el Tribunal Estatal Electoral al resolver los asuntos de su competencia garantizará que en todos los actos y resoluciones electorales (las autoridades) se sujeten invariablemente al principio de legalidad”*, disposición que, como se sabe, es refrendo y eco de lo establecido en el artículo 15, párrafo cuarto, de la Constitución del Estado, que a su vez atiende lo estatuido por el artículo 116, fracción IV, incisos b) y d), de la Constitución General de la República.

Ahora bien, como la única manera de que, eventualmente, se pueda medir si en un proceso electoral determinado se respetaron los principios de equidad y transparencia, y por consiguiente, en lo medular, el principio de legalidad, es incuestionable que el monitoreo de las campañas electorales en los medios de comunicación es un requisito *sine qua non*, por lo que con base en la misma argumentación y con los mismos fundamentos es de concluirse que tal monitoreo respecto de las campañas para la elección de diputados al Congreso del Estado y de Ayuntamientos de los municipios de la Entidad es, aplicando los principios de la lógica deóntica, una *conducta*

obligada, no una conducta facultativa.

Por consiguiente, el artículo 8 de los Lineamientos resulta contrario a la ley y *a fortiori*, de la Constitución del Estado, así como, por supuesto, de nuestra Ley Fundamental, que en su artículo 116, fracción IV, inciso g), ordena que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que “*se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social*”.

Como consecuencia de ello, el Consejo Estatal Electoral tiene la obligación, ineludible e impostergable, de adoptar las previsiones necesarias para llevar a cabo el referido monitoreo en el presente proceso electoral.

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto es de determinarse que el referido artículo 8 de los Lineamientos resulta contrario a las Constituciones — general y local— y por ende debe ser reformulado de modo tal que acate los principios constitucionales y legales en la materia de referencia.

Por tanto, el agravio expresado por el partido recurrente en el aspecto en esta parte examinado es fundado y apto para modificar, en esta parte, el acuerdo ORD/8/035, de 27 de julio de 2007.

d) Materia del monitoreo. Para los efectos del análisis que aquí se está realizando, es pertinente decir que entendemos por materia del monitoreo aquellos actos o actividades sobre los cuales versa o va a versar la función, y para identificarla, conforme a dichos Lineamientos, basta con

citar algunas disposiciones, al menos en la parte conducente. Son las siguientes:

“Artículo 15.-En los reportes de monitoreo se deberá incluir todos y cada uno de los ***impactos propagandísticos electorales***, en los que se promueva directamente el voto a favor de algún candidato en particular, así como los de carácter institucional que difundan la imagen y plataforma de partido político o coalición, en general; que hayan sido propalados en los tiempos y espacios señalados en los presentes lineamientos.

“Artículo 22.-En prensa escrita, la Compañía monitoreará la cantidad de ***impactos propagandísticos electorales*** insertados en los periódicos y revistas publicadas en el Estado de Sinaloa.

“Artículo 25.-En lo que respecta a radiodifusoras, la Compañía monitoreará la cantidad de ***impactos propagandísticos electorales*** difundidos por los partidos políticos o coaliciones acreditados ante el Consejo y/o sus candidatos, en los espacios de transmisión radiofónica en el Estado de Sinaloa.

“Artículo 28.-En el caso de publicidad en Radiodifusoras, la Compañía deberá conservar las grabaciones del audio de los ***impactos propagandísticos*** por lo menos durante seis meses contados a partir del día de la jornada electoral y podrán ser requeridas por el Consejo en cualquier momento.

“Artículo 29.-En lo que respecta a estaciones de televisión, se monitoreará la cantidad de ***impactos propagandísticos***, en todos los espacios de transmisión de los canales locales del Estado de Sinaloa y el bloqueo de las señales de los canales nacionales con cobertura en la Entidad.

“Artículo 32.-En el caso de televisión, la Compañía deberá conservar las grabaciones en video de los ***impactos propagandísticos*** por lo menos durante seis meses contados a partir del día de la jornada electoral y podrán ser requeridas por el Consejo en cualquier momento”.

Como se puede apreciar, en todas las disposiciones antes citadas la unidad de medida base para el monitoreo lo constituyen los “impactos propagandísticos”, que para los efectos de dicha función tal concepto se define en el artículo 3, inciso d), de los *Lineamientos* en los siguientes términos:

“d) Impacto propagandístico electoral: Unidad de

tiempo y/o espacio utilizado en los medios de comunicación para la difusión de un anuncio o mensaje con propaganda electoral ***atribuible*** a un partido político, coalición y/o candidato; que será la unidad básica en los informe de monitoreo”.

En esta definición, el alcance del concepto y, por ende, de la función, radica en el qué se entenderá por impacto propagandístico, que se determina, en cuanto unidad de tiempo y/o espacio utilizado en los medios de comunicación para la difusión de un anuncio o mensaje con propaganda electoral, a partir de su atribuibilidad a un partido político, coalición y/o candidato, lo que significa que todos aquellos anuncios o mensajes con propaganda electoral que no sean atribuibles a un partido político, coalición y/o candidato quedarían fuera del monitoreo.

Tal definición implica, incuestionablemente, una limitación que la ley no contempla, pues lo que ésta, en su artículo 46 Bis D, dispone es que los monitoreos se harán “*para conocer el espacio y tiempo dedicado a cada partido político, coaliciones y sus candidatos...*” sin que, se insiste, diga que sean únicamente aquellos que resulten atribuibles a los protagonistas políticos, esto es, partidos, coaliciones y/o candidatos, y menos que sean de aquellos en los que se promueva directamente el voto a favor de un candidato en particular, como lo dice el artículo 15 de los *Lineamientos*.

Desde esa perspectiva es claro que un monitoreo en medios de las campañas electorales de partidos, coaliciones y/o candidatos limitado a los anuncios y/o mensajes con propaganda electoral, en los que se promueva directamente el voto a favor de algún candidato en particular, que sean atribuibles exclusivamente a ellos, dejaría por fuera del monitoreo una serie de actos

que podrían tener la misma naturaleza e idéntico objetivo, pero que no promovieran expresa ni directamente el voto a favor de un candidato --pero sí en forma implícita e incuestionable—pero que no fueran atribuibles a partidos, coaliciones y/o candidatos, con lo que un monitoreo realizado bajo esas condiciones sería manifiestamente incompleto y, por virtud de tal circunstancia, no servir para valorar en un momento dado si se cumplió o respetó la equidad y transparencia en el acceso a medios de partidos, coaliciones y/o candidatos.

Por ello son de considerarse fundados los agravios expuestos por el partido impugnante y, por esa misma razón, aptos para decretar la modificación de las disposiciones contenidas en tales *Lineamientos* que signifiquen o impliquen una limitación a los mandatos legales y constitucionales, por las razones de jerarquía y coherencia que debe existir en nuestro sistema jurídico, señaladamente del inciso d), del artículo 3, de tales *Lineamientos*.

Los fundamentos para la adopción de tal determinación son los mismos que los expresados para el caso expuesto en el punto c) anterior, del presente apartado de esta resolución.

- e) **Otras limitaciones.** Otras disposiciones que contienen normas contrarias a las legales y constitucionales en materia de monitoreo en medios de las campañas electorales son las que se pueden advertir en los artículos 26 y 30, en tanto que limitan el monitoreo en radio y televisión de las 6:00 a las 24:00 horas --por más que en el primer supuesto se diga que ese monitoreo se hará por lo menos durante ese lapso— lo que significa que todo lo que se

transmita fuera de ese horario quedaría al margen del monitoreo.

Tal alejamiento de dichos *Lineamientos* de las Constituciones y de la ley hacen que, también por ello, se consideren fundados los agravios del partido recurrente y que las mismas queden sujetas al tratamiento expuesto, en ejercicio de las funciones de control de la legalidad que tiene este Tribunal, dado que todas esas disposiciones transgreden el principio de legalidad.

f) Limitaciones en cuanto a los medios de difusión masiva. Otra limitación que se advierte en los *Lineamientos* es la que tiene que ver con el universo de medios de difusión masiva que serían objeto del monitoreo, que los limita a los convencionales, esto es, la prensa escrita, dentro de la que comprende a los periódicos y revistas publicadas en el Estado de Sinaloa (art. 22); radio (artículos 25 y 26) y televisión, debiendo puntualizarse en este caso que, al tenor de lo establecido en el artículo 29, el monitoreo comprenderá la cantidad de impactos propagandísticos en todos los espacios de transmisión de los canales locales del Estado de Sinaloa y el bloqueo de las señales de los canales nacionales con cobertura en la entidad, que ciertamente, en la generalidad de los casos podrán ser considerados, en la actualidad, como los más importantes para los efectos de la publicidad y propaganda electoral, pero que, indudablemente no son los únicos ni, para ciertos segmentos, los más relevantes o efectivos, con lo que no se equipara, siquiera, a la totalidad de los medios que comprende el artículo 117 Bis H de la ley de la materia, que entre los electrónicos incluye a la *internet*, y en cuanto a la prensa escrita incluye a los periódicos y a las revistas, si bien, en este último caso, las restringe a las de mayor circulación, adjetivo, por cierto, por demás vago en cuanto que no se contiene ningún criterio para

determinar cuándo una revista alcanza la categoría de "mayor circulación" y en función de qué se le adjudica tal categoría.

La exclusión, pues, de otros medios de difusión masiva del monitoreo, los que se hagan en esas condiciones resultarán necesariamente incompletos, por lo que también desde esta perspectiva se debe considerar fundado el agravio expuesto por el partido recurrente y, como consecuencia de ello, decretar la modificación de las disposiciones de referencia de los *Lineamientos*, que deberán ser reformulados de modo tal que comprenda todos aquellos medios que sirvan de vehículos para la difusión de la publicidad y propaganda de partidos políticos, coaliciones y/o candidatos, pero sin limitarse a la que, como ahora se dice, resulte atribuible a los mismos, sino a toda aquella que revista tal característica, cualquiera que sea la denominación que se le dé en la disciplina o arte de que se trate.

Además, la identificación de los medios de difusión masiva respecto de los que se debe practicar el monitoreo no debe limitarse únicamente a los que se editan o cuya señal se origine en el Estado de Sinaloa, sino también a los que, editándose u originándose su señal fuera del Estado, contengan materiales que revistan las señaladas características y, naturalmente, se refieran a un partido, coalición o candidato, para decirlo en términos profanos, pero si se quisiera hablar en términos un poco más técnicos se podría decir que se deben comprender todos aquellos materiales que revistan la referida característica y que surjan del espacio radioeléctrico que se escuche o vea en el Estado, cualquiera que sea el lugar en el que se originen su emisión, sea digital o analógica, o cualquiera otra que sea la tecnología que en el futuro se aplique para dicho propósito.

Todavía, para efectos de una identificación de lo que puede considerarse medios de comunicación masiva –que es uno de los conceptos que utilizan la ley y los *Lineamientos*; el otro es el de medios masivos de comunicación (art. 46 Bis D)— cabe citar las explicaciones que ofrece un especialista en la materia –Joseph R. Dominick—que al respecto dice lo siguiente:

“En toda la extensión de la palabra, un *medio* es el canal por el cual un mensaje viaja de la fuente al receptor (“medios” en su forma plural). Por eso, en este análisis hemos señalado las ondas de luz y sonido como medios de comunicación. Si hablamos de comunicación masiva es necesario que existan canales para transportar el mensaje. Los **medios de comunicación masiva** son los canales de la comunicación masiva. Nuestra definición de medios de comunicación masiva no sólo incluirá los aparatos mecánicos que transmiten y que a veces almacenan el mensaje (cámaras de televisión, micrófonos de radio, imprentas), sino también las compañías o instituciones (públicas o privadas) que usan estos aparatos para transmitir los mensajes. Cuando hablamos de los medios masivos como televisión, radio, periódicos, revistas, grabación de sonidos y películas, nos referimos a la gente, los policías, las organizaciones y la tecnología que entran en la producción y la distribución de la comunicación masiva. Un **vehículo** de difusión es un componente sencillo de los medios masivos, por ejemplo, un periódico, una estación de radio, una cadena de televisión o una revista.

En este libro examinaremos ocho tipos diferentes de medios de comunicación masiva: radio, televisión, cine, libros, disqueras(sic), periódicos, revistas e Internet. Obviamente estos ocho no los únicos medios de comunicación masiva que existen. Los anuncios, las historietas, los postres, el correo, cajas de fósforos y botones son otros medios de comunicación masiva. Sin embargo, los ocho tipos que hemos escogido son los que tienen las mayores audiencias; cuentan con más empleados, y tienen el impacto y una cobertura

mayor. Además, son los más familiares para nosotros” (*La dinámica de la comunicación masiva. Los medios en la era digital*, editorial McGraw Hill, México, 2006, pp. 14-15).

g). Indebida pretensión de monopolización de la información producto del monitoreo. Otra cuestión que constituye un obstáculo o valladar al cumplimiento de las funciones previstas en la ley, si no, en la especie, del Consejo Estatal, pero sí de los Consejos Distritales y Municipales, así como, incluso, de este Tribunal, lo constituye el artículo 9 de los

Lineamientos, ya que el mismo estatuye que “*el monitoreo de medios de comunicación que realice u ordene realizar el Consejo será para uso exclusivo del mismo y de las comisiones*”, lo que desde el punto de vista funcional resulta contrario a la ley, ya que ese tipo de información resulta indispensable para los Consejos Distritales y Municipales al momento de calificar las elecciones respecto de las que cada uno tiene competencia, desde luego, y otro tanto puede decirse de este Tribunal que, como aquellos órganos, en su oportunidad, requerirá de tales resultados para valorar en un momento dado si en la elección, en la especie, de gobernador, se observaron los principios de equidad y transparencia en el acceso a medios en la elección de gobernador, si bien el Tribunal Estatal Electoral, a diferencia de los Consejos Distritales y Municipales cuenta con autoridad para requerir esa información, razón por la cual el texto de tal disposición debe ser reformulado a fin de que responda al sentido de las diferentes disposiciones que resultan aplicables en esta materia.

En suma, se puede admitir que el Consejo Estatal concentre la información producto del monitoreo, pero no que la monopolice y pretenda sea de su uso exclusivo, y, menos, que en una actitud en extremo celosa, la inutilice, ya que conforme a sus atribuciones de calificar las elecciones y pronunciarse sobre su validez, los Consejos Distritales y Municipales, así como, incluso, este Tribunal, requerirán de esa información para cumplir con esas funciones, que implican, entre otras cosas, valorar si se cumplió con los principios de equidad y transparencia en el acceso a medios de comunicación masiva, para lo cual los resultados de los monitoreos en los medios de las campañas electorales son indispensables, por lo que los mismos debe proporcionárselos

con oportunidad ya sistematizados, con la indicación de la metodología usada para ello, y de ese modo, se insiste, puedan cumplir cabalmente con esas funciones.

A las conclusiones expuestas en cada uno de los puntos precedentes conduce un examen exhaustivo de los agravios del partido recurrente y de la aplicación de la ley con sentido garantista y democrático.

Finalmente y, contra un eventual argumento en el sentido de que pese a la autolimitación en que incurriera el Consejo con los referidos *Lineamientos* ello no causa ningún agravio al partido recurrente en tanto que, en función de lo establecido el último artículo de tales *Lineamientos* –el 35– que dispone que “*cualquier caso no previsto en los presentes Lineamientos será resuelto por el Pleno del Consejo*”, idea que sugiere que en cualquier caso se puede acudir al mismo para corregir o subsanar lo que se estime corregible o subsanable, constituye un planteamiento inadmisibile porque entratándose del Consejo Estatal Electoral no sólo no se puede presumir desconocimiento de la ley sino, por el contrario, un dominio pleno de la misma, y si a pesar de ello aprobó unos *Lineamientos* para cumplir con una de sus responsabilidades centrales y de singular importancia para la calificación de las elecciones en términos tales que, lejos de cumplir con ella parecen orientados a limitar su actuación, no hay razón alguna para someter la situación a una dinámica en el que una o más de las partes interesadas tenga que estar formulando reclamaciones o presentando recursos.

Por lo demás, si no se ordenara la modificación de tales *Lineamientos*, resulta

sensato presumir que el Consejo, en el ejercicio de sus funciones de monitoreo de medios, se ajustaría, en principio, a los referidos *Lineamientos*, no a la ley, con todas las consecuencias adversas que ello implica y que ya se han señalado, pues resultaría que en el momento estelar del proceso, esto es, a la hora de la calificación de las elecciones, se estaría ante hechos consumados, difíciles de corregir o subsanar.

Tampoco constituye un argumento convincente para no decretar la modificación del acuerdo impugnado el que se diga que el hecho de que los *Lineamientos* limiten la esfera de acción del Consejo no lo exime de la observancia de la ley, ya que si bien esto último es cierto, también lo es que si tales *Lineamientos* no son corregidos podrá dar lugar a que las deficiencias e irregularidades expresadas no sean subsanadas y que el Consejo conduzca su actuación en el presente proceso electoral conforme a tales *Lineamientos* y, cuando se llegue al final del mismo, estemos ante hechos consumados difíciles o imposibles de subsanar, y por ende que los órganos competentes para calificar las elecciones de su responsabilidad no cuenten con elementos suficientes para determinar si se respetó o cumplió con los principios de equidad y transparencia en el acceso a los medios de difusión masiva, o en qué medida sí o en qué medida no, deficiencia que pudiera conducir a tensiones en caso de denuncias y/o reclamos de inequidad, precisamente, en el acceso a medios, o bien, provocar el descrédito de las instituciones, y con ello retrocesos que contradigan el propósito y sentido de los postulados democráticos alcanzados en los últimos años y que son los que, al menos teóricamente, han impreso cierto vanguardismo a nuestra legislación electoral, que como todo orden jurídico queda siempre sujeta a la prueba de

los hechos.

IX.- Valoración de pruebas. Que con fundamento en el artículo 244 de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa se da valor probatorio pleno a las pruebas documentales públicas ofrecidas por el partido político actor; de igual manera se tienen por desahogadas las probanzas consistentes en la Instrumental de Actuaciones y la Presuncional Legal y Humana a favor del impetrante.

De conformidad con los *Considerandos* precedentes y con fundamento, además de las disposiciones ya invocadas, en los artículos 225 y 226 de la Ley Electoral del Estado, son de dictarse y, por ello, se dictan los siguientes

PUNTOS RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se decreta la procedencia del recurso interpuesto por el licenciado JAVIER CASTILLÓN QUEVEDO, representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo Estatal Electoral en virtud de haberse presentado en tiempo y forma.

SEGUNDO. Se declaran fundados los agravios expuestos en contra del Acuerdo ORD/8/035, del Consejo Estatal Electoral, de fecha 27 de julio de 2007, por virtud del cual se aprobaron los *Lineamientos para el monitoreo de medios en las campañas electorales* y aptos para ordenar se modifiquen las disposiciones que, conforme al examen realizado, se estima que, efectivamente, por no ajustarse a las Constituciones –general y local— y a la ley, causan agravio al partido recurrente.

TERCERO. En consecuencia, se ordena se modifiquen los artículos 1; 3, inciso d); 8; 9; 25; 26 y 30, de los referidos *Lineamientos*, a fin de que sean reformulados y se corrijan o subsanen las deficiencias o excesos advertidos en los *Considerandos*, en las partes relativas, de esta sentencia, en las que se hicieron sendos exámenes de los mismos, y como mínimo se atiendan las observaciones o exigencias planteadas, de modo tal que no sólo se cumpla con lo que establece la ley sino también que no se deje de cumplir con lo que la misma dispone o postula, en términos del *Considerando VIII* (octavo) de este fallo.

CUARTO. Se concede al Consejo Estatal Electoral un plazo de diez días naturales, que se computará a partir del día siguiente de aquel en que se le notifique la presente resolución, para informar a este Tribunal de su cumplimiento.

QUINTO. Notifíquese personalmente esta resolución al licenciado JAVIER CASTILLÓN QUEVEDO, representante propietario del Partido Acción Nacional, en el domicilio señalado para recibir notificaciones en su escrito inicial de demanda, anexándole copia certificada de la presente resolución, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 236, primera opción, y 237, de la ley de la materia, en tanto que al Consejo Estatal Electoral deberá notificársele por oficio, acompañándole, igualmente, copia certificada de la presente resolución.

Así lo resolvió por UNANIMIDAD de Votos del Pleno del Tribunal Estatal Electoral, integrado por los Magistrados Numerarios Sergio Sandoval Matsumoto (Presidente); José de Jesús Jaime Cinco Soto, (Ponente); Oscar Urcisichi Arellano; Fausto Fidencio Partida Luna; Javier Rolando Corral Escoboza; (estos dos últimos presentando voto concurrente); y con la presencia de los Magistrados Supernumerarios Marisela Monjaraz Arteaga, Luisa Manuela Cárdenas Ochoa y Miguel Ángel Pérez Sánchez, ante el Secretario General, que autoriza y da fe.

**LIC. SERGIO SANDOVAL MATSUMOTO
MAGISTRADO PRESIDENTE**

**LIC. JOSÉ DE JESÚS J. CINCO SOTO
MAGISTRADO NUMERARIO**

**LIC. FAUSTO FIDENCIO PARTIDA LUNA
MAGISTRADO NUMERARIO**

**LIC. OSCAR URCISICHI ARELLANO
MAGISTRADO NUMERARIO**

**LIC. JAVIER R. CORRAL ESCOBOZA
MAGISTRADO NUMERARIO**

**LIC. JESÚS IVÁN CHÁVEZ RANGEL
SECRETARIO GENERAL**

LA PRESENTE ES LA ÚLTIMA FOJA DE LA RESOLUCIÓN RECAIDA AL RECURSO DE REVISIÓN NÚMERO 04/2007 REV, DICTADA EN SESIÓN CELEBRADA EL DÍA 5 DE AGOSTO DE 2007, POR EL PLENO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE SINALOA.