

**ÍNDICE**

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 3 DE ABRIL DE DOS MIL SEIS.**

**SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**

**1**

<b>NÚMERO</b>	<b>ASUNTO</b>	<b>IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.</b>
<b>62/2006</b>	<p><b>LISTA OFICIAL ORDINARIA DOCE DE 2005.</b></p> <p><b>RECURSO DE RECLAMACIÓN</b> interpuesto por el Poder Ejecutivo Federal en contra del proveído de 23 de febrero último, dictado por el Ministro Instructor en el incidente de suspensión de la controversia constitucional número 38/2006, en el que se concedió la medida cautelar solicitada.</p> <p><b>(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA)</b></p>	<p><b>3 A 60 y 61 INCLUSIVE.</b></p>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL EN PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL LUNES TRES DE ABRIL DE DOS MIL SEIS.**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**MARIANO AZUELA GÜITRÓN.**

**ASISTENCIA: SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.**

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.**

**MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.**

**JUAN DÍAZ ROMERO.**

**GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.**

**JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.**

**GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

**SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ**

**OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.**

**JUAN N. SILVA MEZA.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:10 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión.

Por favor, señor Secretario General de Acuerdos, de cuenta con los asuntos listados para esta fecha.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Cómo no, con mucho gusto, señor presidente.

Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 33, ordinaria, celebrada el jueves 30 de marzo último.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A consideración del Pleno el acta con la que dio cuenta el secretario.

Consulto si en votación económica se aprueba.

**(VOTACIÓN)**

**APROBADA EL ACTA.**

Continúe, señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**  
Sí señor, con mucho gusto.

**RECURSO DE RECLAMACIÓN  
NÚMERO 62/2006. INTERPUESTO  
POR EL PODER EJECUTIVO  
FEDERAL EN CONTRA DEL  
PROVEÍDO DE 23 DE FEBRERO  
ÚLTIMO, DICTADO POR EL  
MINISTRO INSTRUCTOR EN EL  
INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
NÚMERO 38/2006, EN EL QUE SE  
CONCEDIÓ LA MEDIDA CAUTELAR  
SOLICITADA.**

La ponencia es del señor ministro Juan N. Silva Meza, y en ella se propone:

**PRIMERO: ES PROCEDENTE PERO INFUNDADO EL PRESENTE RECURSO DE RECLAMACIÓN.**

**SEGUNDO: SE CONFIRMA LA SUSPENSIÓN CONCEDIDA EN EL PROVEÍDO DE VEINTITRÉS DE FEBRERO DE DOS MIL SEIS, DICTADO EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 38/2006.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A consideración del Pleno esta ponencia.

Tiene la palabra el señor ministro ponente Juan Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias, señor presidente.

Señores ministros, para efectos de recordar y hacer algunas precisiones a ustedes en relación con este Recurso de Reclamación que hemos sometido a su consideración, quiero precisamente recordar que la presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados promovió controversia constitucional en la que demandó del Poder Ejecutivo Federal los siguientes actos, estos son en esencia:

En principio la omisión del titular del Poder Ejecutivo Federal de cumplir con lo establecido en el artículo 55, fracción I, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006, respecto de establecer en la publicidad y promoción que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realicen en medios electrónicos, escritos, gráficos y de cualquier otra índole, las leyendas: “Este programa está financiado con recursos públicos aprobados por la Cámara de Diputados, y queda prohibido su uso para fines partidistas, electorales o de promoción personal de los funcionarios”, “Este programa es de carácter público, si no es patrocinado ni promovido por partido político alguno, y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro, y otros distintos a los establecidos. Quienes hagan uso indebido de los recursos de este programa deberán ser denunciados y sancionados de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente.” Este fue el primer concepto.

El segundo: La omisión del titular del Poder Ejecutivo Federal de cumplir con lo establecido en el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social, en el sentido de establecer en la publicidad y en promoción que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realicen en medios electrónicos, escritos, gráficos, y de cualquier otra índole, la leyenda: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social.

Y tercero, y último motivo: “Las acciones realizadas por el titular del Poder Ejecutivo Federal, Vicente Fox Quesada, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, al aparecer en imagen personal en todos a los que se llama “spots publicitarios”, en cualquiera de sus modalidades, se promociona en forma personal y no cumple con lo establecido en los artículos 32, 55, fracción I del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006, y en el 4 y 28 de la Ley General de Desarrollo Social, los cuales establecen que todo tipo de propaganda publicitaria no debe tener

ningún fin partidista, electoral o de promoción personal de los funcionarios.

Este es el contenido, en esencia, de la demanda de controversia constitucional, como dije, promovido por la Cámara de Diputados por conducto de su presidente.

El 23 de febrero de este año, el ministro instructor admitió a trámite la citada Controversia Constitucional y por auto de esa misma fecha determinó conceder la suspensión, esto es, una medida cautelar “para que se suspenda la difusión de los spots publicitarios en medios electrónicos, escritos, gráficos y de cualquier otra índole, que no contengan las leyes previstas en los artículos 55, fracción I del Decreto de referencia, así como en el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social, o bien que aun conteniendo tales previsiones se utilicen con fines de promoción de la imagen institucional, incluyendo la del titular del Ejecutivo federal, según lo refiere el artículo 32, segundo párrafo del indicado Decreto, ya que así consideró, de negarse la suspensión se permitiría que se siga la ejecución de los actos controvertidos, lo que dejaría sin materia el fondo del asunto, además de permitirse la violación de manera continuada de los preceptos controvertidos, y que se consumieran y agotaran de momento a momento, recursos públicos que no habría manera de recuperar.

Inconformes con esta determinación el Consejero Jurídico, en representación del titular del Poder Ejecutivo Federal, interpuso el recurso de reclamación que ahora se somete a su consideración, el cual tiene como propuesta en principio, declarar procedente pero infundado el recurso de reclamación, confirmar la suspensión concedida en el proveído de veintitrés de febrero de dos mil seis, dictado en el Incidente de Suspensión de la Controversia Constitucional 38/2006.

Estos son los pormenores como antecedente de este proyecto que ahora se pone a su consideración, con, precisamente las consideraciones, para estimar infundados cada uno de los motivos de inconformidad en este Recurso de Reclamación.

Está a su consideración señores ministros.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Muchas gracias señor ministro Silva Meza.

Continúa el asunto a consideración del Pleno.

Señor ministro José Ramón Cossío Díaz, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente.

Yo la primera duda que tengo respecto a este asunto, es porque un asunto que es de la competencia de las Salas, en términos de los acuerdos que se han aprobado, está en el Pleno.

Como decía el señor ministro Silva Meza, si los puntos resolutiveos de la página treinta y ocho, el primero dice: "Es procedente pero infundado el presente recurso", me parece que era de la competencia de la Sala y que esto pudo haber salido en una sesión ordinaria de la Primera Sala, por ser esta la Sala a la que está asignado el señor ministro ponente, pero en fin, ya el recurso está aquí y sobre él quisiera yo referirme.

Como sabemos nosotros, hay una tesis que está transcrita en las páginas veintiséis a veintinueve del proyecto, que da las características para el otorgamiento de la suspensión, y se hace un doble análisis sobre la apariencia del buen derecho y del peligro en la demora.

Yo en algunas ocasiones he manifestado que me parece que este concepto de la apariencia del buen derecho, genera más problemas de los que resuelve su aplicación, creo que lo que nos está señalando la ley reglamentaria en los artículos 14 en adelante, 14 a 18, es que la suspensión debe otorgarse en todos los casos, y solo cuando se surtan determinados supuestos, debe negarse esa suspensión. Y los supuestos me parece que son lo suficientemente claros en su sentido general, los

supuestos interpretados tienen algunas peculiaridades, pero en fin, ahí están señalados.

No pretendo que en este momento se cambie una tesis que está transcrita, pero sí manifiesto mis dificultades con este criterio del peligro de la apariencia del buen derecho, y en el caso concreto sí me surgen algunas dudas por lo siguiente: si ustedes ven la página veintiocho – donde se está transcribiendo esta misma tesis- dice que, “en ese sentido son dos los extremos que deben actualizarse para obtener la medida cautelar, a saber, apariencia del buen derecho y dos, peligro en la demora; en lo que se refiere a la apariencia del buen derecho –estoy leyendo más o menos a la mitad- dice, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad, respecto a la existencia del derecho discutido en el proceso, de modo que según un cálculo de probabilidades –y esto me parece muy importante- sea posible anticipar que en la sentencia definitiva, se declarará la inconstitucionalidad del acto impugnado, y por su parte el peligro en la demora consiste en otras cosas”.

Aquí está hablando de un cálculo de probabilidades, y el cálculo de probabilidades, y el cálculo de probabilidades tiene un sentido matemático o aritmético. Una probabilidad en este caso, o la apariencia del buen derecho, tendría que ser la probabilidad de que una decisión de fondo, sea favorable al actor en mayor medida que la probabilidad de que una decisión de fondo no sea favorable al actor, y si vamos a hacer un cálculo de probabilidades, yo creo que lo debiéramos hacer completamente, en términos matemáticos o aritméticos si se quiere, tendríamos que decir por qué en el caso concreto, tendríamos que encontrar que se da una mayor probabilidad de que acontezca un determinado efecto que otro y a partir de esa realización, otorgarle entonces la apariencia de buen derecho a las pretensiones, si no queremos hacer un cálculo de probabilidades porque nos pareciera que ese no es el sentido, pues entonces tendría que ser esto en términos lógicos y tendríamos que seguir un sistema inductivo y a partir del sistema inductivo ver la probabilidad ahí ya no numéricamente de que se pudiera dar razón al actor y en ese sentido también, me parece, me



parece que es bastante complicado hacerlo, yo no digo que no se pueda hacer, pero sí hay que formar un universo de problemas como se hace en todo cálculo numérico, después ver la consistencia, ver la frecuencia de realización y sobre ese conjunto de elementos pronunciarnos si en este caso concreto hecho el cálculo es más probable o menos probable que acontezca una decisión favorable a las pretensiones del actor y consecuentemente entrarle ahí.

A mí me parece que era más fácil entender que la suspensión se da siempre y sólo cuando la suspensión o las solicitudes caigan en uno de los supuestos de los artículos que cité de la Ley Reglamentaria no darse, pero en fin, ya está hecho así el caso.

En la página 30 del proyecto, es donde se pretende dar las razones para las cuales, o por las cuales sí se satisface esta probabilidad, estoy leyendo la mitad del último párrafo, “que la litis en la controversia constitucional de la que deriva el incidente de suspensión y este recurso de reclamación lo constituye el determinar si en la publicidad y promoción que las dependencias y entidades de la administración pública federal realizan en los diversos medios de comunicación y el que al aparecer la imagen del titular del Poder Ejecutivo Federal en todos los spots publicitarios, se da o no cumplimiento a los artículos 35 y 55, fracción I, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2006 y 28 de la Ley General de Desarrollo Social -y esto es muy importante-, de lo que se sigue que existe una apariencia de buen derecho de las pretensiones de la solicitante de la medida cautelar”, esto a mí me parece que no lo podemos sostener, no porque haya un artículo que diga, o que coincida en principio con lo que está sosteniendo el actor, se surte una apariencia de buen derecho, claro que cada vez que venga alguien a hacer valer una pretensión en juicio, va encontrar una cierta fundamentación a su pretensión y eso me parece que no satisface el propio estándar que está señalado en la demanda concreta que fue presentada por la Cámara en este asunto; insisto, esto sí me parece serio porque no tiene, o no se aviene con lo que es el planteamiento central de la demanda.

Adicionalmente, esto me parece que hay 3 argumentos de la recurrente, que no están contestados, el primero es, que dice: a).- Que no se acredita la existencia del derecho aparente de la actora, pues en nada se invade su competencia, que sostener lo contrario sería tanto como aceptar que cualquier incumplimiento de las normas emitidas por el Congreso de la Unión, implicaría una derogación o pretensión de la derogación de esas normas; b).- Que incluso, el buen derecho le asiste al titular del Ejecutivo Federal, pues no se acredita que su simple aparición en los spots, tenga como fin la promoción de su imagen institucional y c).- Que no se acredita el peligro en la demora porque no se señala cuál sería el derecho que se frustraría a la actora, yo creo que ahí hay 3 problemas también que quedan sin contestar en cuanto a los agravios hechos valer por la parte recurrente, si contestáramos estos agravios, es posible que pudiéramos encontrar mayores elementos sustantivos para entender el sentido de las pretensiones de la propia parte actora.

Finalmente, hay algunos problemas sobre los efectos y los alcances de los efectos señor presidente, que me quisiera reservar el uso de la palabra para tratarlos cuando estuviéramos viendo ese tema; en síntesis lo que quiero plantear es que el criterio de la apariencia del buen derecho señalado como dice la tesis en cálculo de probabilidades, es muy complicado de manejar, requiere un ejercicio matemático serio, donde insisto, la probabilidad de otorgarle al actor la razón es mayor a la probabilidad de no otorgarle al actor la razón y eso hay que cuantificarlo en un universo de problemas si vamos a ser serios con la expresión cálculo de probabilidades, o lo llevamos a un ámbito puramente lógico y entonces lo construimos en términos más cualitativos que cuantitativos y ahí tendríamos entonces que establecer también cuál es el estándar de medición para saber si tiene o no razón.

Mi punto concreto es que me parece mucho más fácil entender como está en la ley y en la exposición de motivos que las suspensiones se otorgan generalmente, salvo cuando existan las causas de excepción que prevé la propia ley reglamentaria, y por lo demás, que me parece que tendríamos que precisar tres agravios de la parte recurrente, que si

bien están ahí esbozados habría que darles una respuesta más completa.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene el uso de la palabra el señor ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, y enseguida el señor ministro Genaro Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** ¡Gracias señor presidente!

Yo quiero empezar por anunciar después de haber estudiado, proyecto y acto suspensivo del instructor, que estoy de acuerdo solamente en parte con el proyecto y por tanto, solamente en parte con el auto del instructor, y en desacuerdo en parte.

¿Cómo llegué a esto? ¡Bueno! Pienso, que en una forma muy sencilla, veamos el texto de dos normas que tienen incumbencia en la especie.

Estoy con el Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de dos mil seis, en su Capítulo segundo, se desarrolla el tema de: “Las disposiciones de racionalidad y austeridad presupuestaria”.

En el artículo 32, se dice que los poderes Legislativo y Judicial, los entes públicos federales, las dependencias y las entidades, podrán destinar recursos presupuestarios para actividades de comunicación social a través de la radio y la televisión, siempre y cuando hubieran agotado los tiempos asignados en los medios de difusión del sector público; así como los tiempos que por ley otorgan al Estado, las empresas de comunicación que operan mediante concesión federal; y enseguida, en el párrafo segundo de este artículo 32, viene algo relevante al tema de este proyecto.

En ningún caso, se dice, podrán utilizarse tiempos fiscales, tiempos oficiales, o recursos presupuestarios con fines de promoción de la imagen institucional incluyendo la del titular del Ejecutivo Federal, vienen varias prohibiciones, en cuanto a los recursos, pero todas son con fines

de promoción de la imagen institucional, incluyendo la del titular del Ejecutivo Federal.

Hay otra norma de gran relevancia en la especie, que me voy a permitir leer, que es el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social, el establece: “La publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social, deberán identificarse con el escudo nacional en los términos que establece la ley correspondiente, e incluir la siguiente leyenda: “este programa es público, ajeno a cualquier partido político, queda prohibido el uso, para fines distintos, al desarrollo social”.

Después vienen otros artículos que tienen relevancia en la materia, que o bien repiten algunas de estas afirmaciones, o bien las pormenorizan, pero los torales, son estos dos artículos. ¿Qué hizo el instructor cuando recibió la demanda en donde se afirmaba, entre otras, violación este artículo 28, y a ese artículo 32, párrafo segundo, ordenó la suspensión por apariencia de buen derecho, y dijo lo siguiente, palabras más palabras menos: “En la medida en que los spots, cuya proyección se pide, sea suspendida, no contenga el texto que señala el artículo 28, el 52 de otra ley, y no sé cuáles más, por apariencia de buen derecho debe suspenderse su exhibición, y aquí yo me pregunto, imaginémonos para efectos de la suspensión, solamente, hasta ahí podía llegar el instructor, que esta afirmación fuera cierta, que se estuvieran pasando esos spots que no contuvieran esa leyenda, pues permítanme decirles, para mí las probabilidades de buen derecho, en apariencia son robustas, ¿y que es lo que hace el instructor?, decir, por apariencia de buen derecho, ordeno sean suspendidas las exhibiciones de esos spots, en tanto cuanto no contengan la leyenda; yo creo que es un envío clarísimo para todos y esto no puede llevar a la confusión a nadie, como veo entonces la apariencia de buen derecho, como un cálculo de probabilidades por ley matemática de probabilidades, no, yo sostengo que la Suprema Corte nunca ha sostenido eso, que ha exigido cálculo de probabilidades, esto es cierto, que se calculen la probabilidades de buen derecho, y si este cálculo apunta en el sentido de que el derecho sustancial pueda llegar a existir, habrá apariencia, de buen derecho, pero nunca hablo de cálculo matemático, de probabilidades de ley, de probabilidades para así

fundamentar la apariencia de buen derecho, y yo creo que las probabilidades pueden calcularse, a través del ejercicio de la lógica, del razonamiento jurídico, de la valuación y de la devaluación, prima facie de lo que se analice, y esto no tiene mucho que ver con probabilidades matemáticas, entonces; yo estoy de acuerdo con lo que hizo el instructor y con lo que se nos propones en el proyecto con la suspensión por apariencia de buen derecho en este Capítulo; pero pasamos a otro Capítulo, en donde el instructor afirmó, se ordena la suspensión aun de aquellos spots, que conteniendo la leyenda que marca la Ley, a fin que la promoción de la imagen institucional, incluyendo la del titular del Ejecutivo Federal, y aquí sí me quedo de a seis, porque yo digo, ¡claray!, la promoción de la imagen institucional es un tema de fondo, que la Suprema Corte no ha definido ni mediante su interpretación, y aquí no hay ni un acercamiento interpretativo a esto, ni una conexión de ese acercamiento interpretativo con aquella apariencia de buen derecho, entonces; aquí yo difiero de la propuesta, tanto del auto del instructor, como del señor ministro ponente, no encuentro ninguna razón, ningún concepto de razonabilidad, mediante el cual atar, aquella abstracta promoción de imagen institucional, incluyendo la del titular del Ejecutivo Federal, por la razón de que la Ley no define, la Suprema Corte no lo ha definido, los tribunales federales, hasta donde yo sepa, ninguno lo ha hecho, ni en el auto suspensivo se ensaya algo que acerque a una interpretación, y no se dice nada de esto en el proyecto. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa en el uso de la palabra el señor ministro Genaro David Góngora Pimentel.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias señor presidente, yo estoy de acuerdo con el sentido del proyecto, en cuanto propone confirmar el auto impugnado, por las razones aducidas en dicho acuerdo y en las cuales se sustenta el recurso, consistentes en la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora; pero creo que hay un elemento adicional que motivo la concesión de la suspensión, en el cual sugiero se haga mayor énfasis a efecto de fortalecer la resolución, el cual consiste en la necesidad de preservar la materia del juicio. En el auto recurrido se señala que (se dice en el auto): De negarse la suspensión se

permitiría que se siga la ejecución de los actos controvertidos, lo que dejaría sin materia el fondo del asunto. Eso se dice en el auto recurrido. Y creo que debe hacerse hincapié en este aspecto, puesto que es ésa la finalidad de las medidas precautorias: Preservar la materia del juicio para que la sentencia que en su momento se dicte pueda ser efectiva, sobre todo en las controversias constitucionales, en las que por disposición del artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia las sentencias no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal.

En ese sentido me parece que ahondar en dicho argumento evidencia la necesidad de la concesión de la suspensión, puesto que en los conceptos de invalidez se hace valer que con las omisiones impugnadas se está disponiendo de recursos públicos para fines diversos de los que fueron aprobados por la Cámara de Diputados (las páginas 36, 39 y 44 del escrito de demanda de controversia constitucional).

Por tanto, si no se concede la medida cautelar se continuarían utilizando los recursos públicos en los términos cuya validez se encuentra cuestionada, lo que se haría de manera irreparable.

En atención a lo anterior, pienso que se hace necesaria la concesión de la suspensión, puesto que de otra forma, al resolver la controversia constitucional en lo principal, la sentencia carecería de eficacia.

Por otra parte, estimo que no se está dando respuesta a algunos agravios, ya que el recurrente aduce que no se acredita la apariencia del buen derecho en tanto que no esgrime principio de afectación alguna que sufra la Cámara de Diputados en su esfera de atribuciones derivada de la supuesta violación (eso es lo que dice el recurrente en la página diez del escrito de promoción del recurso de reclamación).

También señala el recurrente que no se demuestra que la aparición del titular del Ejecutivo se traduzca en fines de promoción de la imagen institucional.

Estimo que ambos argumentos pueden ser respondidos en el sentido de que del estudio de la demanda se advierte que lo que se controvierte son las omisiones y actos del Ejecutivo Federal, de acuerdo con los cuales la actora considera se vulneran diversas disposiciones, tanto constitucionales como legales, aunado a que del estudio provisional realizado se llegó a la conclusión de que existe una probabilidad de existencia del derecho discutido, por lo que el acreditamiento de las circunstancias aducidas será materia del fondo de la controversia, ya que para el dictado del auto suspensorial es suficiente un estudio superficial de las condiciones y circunstancias del caso.

De igual manera, considero que no se está dando respuesta al argumento consistente en que en el auto impugnado no se precisó cuáles son los actos que implican fines de promoción institucional, el cual creo que puede contestarse, señalando que, toda vez que lo que constituye la materia de la concesión de la medida cautelar, se encuentra delimitada a los programas contenidos en el Anexo 16 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, dos mil seis, y del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; así como la publicidad relativa a los programas de desarrollo social a que se hace referencia, por cierto, a fojas treinta y seis del proyecto, y tomando en cuenta que constituye la materia de la controversia constitucional, determinar si la publicidad y promoción de los citados programas, al aparecer la imagen del titular del Ejecutivo Federal, sustitución, vulnera o no los preceptos del Decreto del Presupuesto de Egresos, y la Ley General de Desarrollo Social; esto debe entenderse que únicamente para efectos de la suspensión, y sin que ello vincule al momento de dictar la resolución definitiva; debe entenderse que se trata de los actos de promoción y publicidad de los programas referidos en que aparezca la imagen del titular del Ejecutivo Federal, si no, sería en desmedro de esta suspensión. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa el asunto a discusión. Tiene la palabra el señor ministro Sergio Valls Hernández.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente. Yo no estoy de acuerdo con la consulta que somete a nuestra consideración el señor ministro Silva Meza, dado que desde mi punto de vista el auto recurrido es correcto, en tanto que el ministro instructor, desde mi punto de vista, sí tomó en cuenta las circunstancias y características del caso particular, y por tanto determinó que debían suspenderse aquellos anuncios que no cumplieran con las disposiciones que establece la legislación aplicable, sin que en el caso se actualicen los supuestos en que se prohíbe conceder la suspensión, establecidos en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la Materia; sin embargo, de la manera más respetuosa, sugiero al señor ministro ponente, coincidiendo con lo que decía el señor ministro Góngora, que se resalte en el proyecto que de cualquier forma procede conceder la suspensión, porque de lo contrario se dejaría sin materia la controversia constitucional, y la finalidad de esta medida cautelar es precisamente preservar la materia del juicio. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor presidente. Empiezo por referirme a las disposiciones legales que se analizan en este interesante proyecto. El artículo 55 del Presupuesto de Egresos de la Federación, dice: “Las dependencias y entidades que tengan a su cargo los programas señalados en el anexo dieciséis de este Decreto -hay una remisión al anexo dieciséis, y aquí no se externa, no se esclarece cuáles son los programas específicos a los que se refiere el anexo dieciséis- estas dependencias deberán observar las siguientes disposiciones - y aquí ruego su atención- para fomentar la transparencia de dichos programas”. Pareciera que más que referirse a una prohibición, aquí la Ley alienta que se fomente la transparencia de dichos programas, con las siguientes medidas:

Primera. La papelería, documentación oficial, así como la publicidad y promoción que adquieran las dependencias y entidades para los programas deberán incluir la siguiente leyenda: –y esta la entiendo aquí



yo como texto escrito derivada del verbo leer, como aquella impresión que puede ser leída leyenda– "Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes, está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos, quien haga uso indebido de los recursos de este programa, deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente".

La lectura en la velocidad en la que la hice, toma aproximadamente 30 segundos, los spots de televisión tienen una duración promedio de 20 segundos; si se exigiera que además del contenido propiamente publicitario se expresara de manera verbal todo este texto parecería un contrasentido, el texto es más largo que el contenido del spot; si se pide que sea en leyenda, pues va aparecer un par de segundos y se pierde.

En el caso del Programa de Desarrollo Humano "oportunidades", deberá incluirse la leyenda establecida en el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social, que es otra distinta leyenda. Como vemos, hasta aquí no hay prohibición de hacer propaganda a los programas señalados en el anexo 16, ni al Programa de Desarrollo Humano "oportunidades"; solamente hay la exigencia de que al hacer esta publicidad se pongan las leyendas que aquí he señalado.

Toda publicidad y promoción que adquieran las dependencias y entidades para los programas, tales como anuncios en medios electrónicos, escritos y gráficos y de cualquier otra índole, deberán incluir invariablemente la siguiente leyenda: "Este programa está financiado con recursos públicos aprobados por la Cámara de Diputados y queda prohibido su uso para fines partidistas, electorales o de promoción personal de los funcionarios, para efecto de lo anterior se deberá tomar en cuenta las características del medio de comunicación".

El artículo 28 dice: "La publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el escudo nacional, en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la

siguiente leyenda: Este programa es público, ajeno a cualquier partido político, queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".

Y el 32, que dice: "Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes públicos federales, las dependencias y las entidades podrán destinar recursos presupuestarios, sí pueden destinar recursos presupuestarios para actividades de comunicación social a través de la radio y la televisión siempre y cuando hubieran agotado los tiempos asignados en los medios de difusión del sector público, así como los tiempos que por ley otorgan al Estado las empresas de comunicación que operen mediante concesión federal; en ningún caso podrán utilizarse tiempos fiscales, tiempos oficiales o recursos presupuestarios con fines de promoción de la imagen institucional incluyendo la del titular del Ejecutivo Federal".

Esta es otra prohibición, no se deben aplicar recursos públicos para la promoción de la imagen institucional, incluyendo la del titular del Ejecutivo Federal, a esto se refirió muy enfáticamente el señor ministro Góngora Pimentel, al decir que el uso de los recursos públicos está prohibido para la promoción de la imagen institucional de todos los funcionarios y quiénes manejan fondos públicos, incluyendo al titular del Ejecutivo Federal.

¿Qué tenemos como resultado final de esto? Que no está prohibido hacer este tipo de propaganda, lo que está prohibido es hacerlo con fondos públicos, con fondos del presupuesto de egresos de la Federación, y ahí ya, el tema de la suspensión a mí me causa muy serias dudas, uno de los agravios es la Cámara de Diputados no tiene ningún interés jurídicos para obtener la medida suspensiva, se refieren que ni siquiera para promover la acción de controversia constitucional, pero veámoslos como interés para la medida suspensiva, de qué se trata al final de cuentas, de determinar si en los llamados "spots publicitarios", que despliega el Ejecutivo Federal en medios masivos de comunicación, se aplican o no fondos del presupuesto federal y si esta aplicación es o no en la forma en que está autorizada, y para eso, señores ministros, lo hemos dicho ya en otras controversias, el Órgano Superior de Fiscalización, es el encargo de vigilar la buena, la recta

aplicación de las partidas presupuestales, dice el artículo 79 de la Constitución: “La entidad de fiscalización superior de la federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones...”. La fracción I, se refiere a la fiscalización de la cuenta pública respecto de recursos ya ejercidos; la fracción III, me interesa destacarla, es facultad del Órgano Superior de Fiscalización, que es, que tiene autonomía de gestión: “Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de los fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos; IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes...”. Aunque el Órgano Superior de Fiscalización está inserto formalmente dentro de la Cámara de Diputados, que es la que finalmente decide sobre el análisis de la cuenta pública, en estas facultades de investigación, para la aplicación de los recursos federales, actúa con absoluta autonomía e independencia. Creo pues, que nos estamos suplantando a dicho Órgano de Fiscalización, al paralizar, sin haber hecho una investigación previa; ¿Se pagan con recursos federales estos spots, están bien aplicados, contienen las leyendas que exigen la ley, promocionan la imagen institucional de alguien, tienen fines electorales? Yo creo que aquí, no puede haber apariencia de buen derecho, yo quiero insistir en que la ley no prohíbe la realización de este tipo de publicidad, lo que prohíbe es que aquélla que tenga por objeto la promoción de la imagen institucional incluyendo la del titular del Ejecutivo Federal, se realice con dinero público, pero si se hace con dinero privado se puede hacer, y condiciona, condiciona y alienta la publicidad de todos los programas a que se refiere el Anexo 16 del Decreto que yo debo decir, no sé cuáles son esos programas porque no se refieren ni en el auto que concedió la suspensión, ni en esta resolución se hace la remisión simplemente, así como los de desarrollo humano, particularmente el “Programa Oportunidades “, esos tienen por un lado el aliento de que deben

publicitarse y, por otro, la condición de que al hacer esta publicidad se pongan las leyendas que mencionan ambos artículos.

No hemos sustentado todavía como en el amparo, la tesis del “interés suspensivo”, pero en amparo, por ejemplo, cuando quien promueve la demanda de amparo pide la suspensión y no acredita tener un interés que defender se le niega la suspensión porque no hay un perjuicio que pueda resultar en su contra, que esto no lo hemos dicho todavía en la suspensión de controversias constitucionales, pero yo estimo muy interesante plantear este problema, si hay un órgano expresamente designado en la Constitución para investigar los desvíos, la incorrecta aplicación de las partidas del presupuesto federal, ése es el que tiene un interés jurídico constitucional, un interés legítimo para injerir en este caso y, por cierto, no a través de una controversia, sino desplegando las propias facultades que la Constitución le confiere, investigar, sancionar y ver que se repare el daño causado a la nación con motivo de una mala aplicación del presupuesto, pero en este aspecto, la Cámara de Diputados ya no conserva interés, porque sus funciones son las de aprobar o no el ejercicio de la cuenta pública sobre gastos ya ejercidos, aquí se trata de gastos que se están aplicando, creo yo que quien podría ordenar que se suspendan determinados spots publicitarios o que en ellos se cumplan con determinadas condiciones es el Órgano Superior de Fiscalización y no esta Suprema Corte, yo por esas razones me inclinaré en el sentido de que se revoque el auto recurrido y se niegue la suspensión solicitada. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa el asunto a discusión y tiene la palabra, en primer lugar, el señor ministro Díaz Romero, enseguida la ministra Luna Ramos.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Gracias señor presidente. A través de las distintas intervenciones que han tenido los señores ministros que me han precedido en el uso de la palabra, se han expuesto diferentes puntos de vista, algunos en el sentido de que debe confirmarse el auto en este Recurso de Reclamación y, otros, que hacen algunas distinciones en un punto hay que revocarlo y en otro punto hay que

confirmarlo y, finalmente, hay algunos otros señores ministros que se deciden o promueven que se debe revocar; uno de los más característicos de este último tipo es el que señala que se debe revocar, tomando en cuenta una argumentación que se viene haciendo en el Recurso de Reclamación, en el sentido de que la Cámara de Diputados no tiene interés para promover la Controversia Constitucional; independientemente de algunas observaciones que yo tengo, en el sentido de que se está usando de una manera ordinaria, la idea de la apariencia del buen derecho, cuando no tiene este carácter ordinario, sino que es de una manera excepcional como debe usarse, y esto lo derivo de lo que dice la propia tesis jurisprudencial, que empieza en la hoja veintiséis y acaba más adelante, pero en la hoja veintisiete al tercer renglón más o menos, o cuarto, después de un punto suspensivo dice: Sin embargo, sin abandonar este criterio excepcionalmente procede otorgar la suspensión anticipar los posibles resultados que pudieran conseguirse, y esta excepcionalidad se vuelve a decir, se reitera en la página veintinueve en el segundo párrafo dice: Como se advierte de la jurisprudencia transcrita, es posible que por excepción se conceda la suspensión de los actos impugnados, y es lógico que se tenga que hablar de aspectos excepcionales en el uso de esta figura de la apariencia del buen derecho. Recordemos que esto nació en México, fundamentalmente en algún asunto, en donde se había clausurado una miscelánea, o algún tipo de estas vendimias que hay, se clausuró, se pusieron los sellos correspondientes, y tomando en cuenta, lo que hasta entonces se había ubicado y dicho en materia de suspensión, recordemos que se decía: La suspensión solamente puede manifestar hasta lo más que puede decir es, manténganse las cosas en el estado que actualmente guardan, pero resulta que adentro del local clausurado, en el caso que se vio, y que ameritó el cambio, o el agregado de una excepción a esta forma de conceder la suspensión, se había quedado, creo, que un niño, o un animal, o algunas cosas que se estaban echando a perder, y entonces, al pedirse la suspensión se dijo: No me concedas la suspensión exclusivamente para que se mantengan las cosas en el estado que actualmente guardan, porque eso implicaría que siguiera clausurado, y entonces se dijo, por la apariencia del buen derecho, se concede la suspensión de una manera excepcional, para que se quiten

los sellos del local clausurado, y se puedan sacar, pues el niño, o el animalito que estaba allá adentro, y se vuelven a poner los sellos posteriormente, esto no se podría hacer conforme a los criterios que hasta entonces se venían manejando; por eso se habla tanto en la tesis correspondiente, como en esto que acabo de leer, que esta apariencia del buen derecho es una figura que solamente se puede manejar de manera excepcional.

Ahora bien, en el presente caso, creo, que no había necesidad de recurrir a la figura de la apariencia del buen derecho, porque eran spots que por cierto, no se dice, no se define qué son los spots, yo anduve investigando, y algunas observaciones que me hicieron el favor de allegarme, pero lo que pasa es que la figura del presidente de la República y de aquellos que están en el gobierno, principalmente en el Poder Legislativo, aparece constantemente en la televisión, pero de todas esas apariciones que tiene el presidente de la República, que es el caso que estamos viendo, cuáles son los spots comerciales, como que nos falta una definición, cuando menos para entender a qué nos estamos refiriendo; pero en fin, una vez hecho esto, estas características que vengo haciendo de la apariencia del buen derecho, creo que para la suspensión bastaba y sobraba con lo establecido en los artículos 14 y 15 de la Ley Reglamentaria. La última parte del artículo 14, dice: “La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales”. Ya puede haber una gran apariencia del buen derecho, pero si se vienen reclamando normas generales, no procede conceder la suspensión. Y el artículo 15: “La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante”.

Si vemos estas disposiciones que acabo de leer, yo no encuentro ninguna razón, ateniéndome exclusivamente a las normas que se establecen para la suspensión en materia de controversia constitucional, para negar la suspensión, no se trata de leyes, con la suspensión, dice

no podrá: en los casos en los que se ponga en peligro la seguridad, ¿se pone en peligro la seguridad con la suspensión?, no; ¿se pone en peligro la economía nacional?, tampoco; ¿las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano?, tampoco; ¿se puede afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante?, tampoco.

Creo que, examinando pues de esta manera, si ustedes quieren literal, lo establecido en el artículo 14 y 15 de la Ley Reglamentaria, creo que no hay ningún obstáculo para conceder la suspensión sin necesidad de recurrir a la apariencia del buen derecho; porque no le estamos dando efectos retroactivos, sino de aquí para adelante; aquellos spots comerciales que vayan del momento en que se concedió la suspensión para adelante, como estamos viendo en este momento.

Hay un aspecto que me llama la atención, que es aquél en donde se dice, no se estudia un aspecto del recurso de reclamación, entre otros, que es muy importante, el referente a que el actor carece de interés legítimo para promover la Controversia Constitucional; esto en todo caso tendría el interés correspondiente, pero el auditor Superior de la Federación conforme al artículo 79, auditor que por cierto está bajo las órdenes, bajo la vigilancia de la Cámara de Diputados, que es la que está promoviendo la Controversia Constitucional.

Pero vayamos con cuidado en este punto, recordemos que no estamos resolviendo la Controversia Constitucional, estamos resolviendo exclusivamente una medida cautelar que se refiere a la suspensión; cuando nos brincamos este aspecto en donde debemos tomar en consideración los artículos 14 y 15 de la Ley Reglamentaria, y nos vamos al otro aspecto del interés, ahí sí, sinceramente me salen dudas a mí, porque, una de dos, o en el momento de la admisión de la demanda se pudo decir: "No te admito la controversia constitucional, porque tú no tienes interés legítimo para promoverla, o bien, el recurso de reclamación podía haberse intentado en contra de la admisión de la demanda". Pero no fue así, estamos viendo otro aspecto exclusivamente la medida cautelar; eso por una parte, y por la otra, si efectivamente llegamos a la

conclusión de que carece de interés legítimo el actor, en este caso, entonces fallemos el fondo, cuando veamos la Controversia Constitucional, ahí sí podemos sobreseer, sobreseemos porque no tiene interés, pero aquí, impugnar y decir: “Te niego la suspensión porque tú no tienes interés”; como que estamos cambiando los momentos y la ubicación de las razones adecuadas para cada uno de los tipos que se están proponiendo ante nuestra consideración.

Yo hasta ahorita, me inclino, pese a todas estas observaciones que he mencionado, por seguir la proposición que hace el proyecto de resolución del recurso de reclamación que se nos hace, pero, hasta ahorita, tal vez oyendo más adelante otras argumentaciones, posiblemente pueda yo cambiar de idea. Muchas gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, y en seguida el ministro José Ramón Cossío Díaz.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. Por principio de cuentas quisiera mencionar que en este asunto lo que se está combatiendo es precisamente la omisión por parte del Ejecutivo Federal de establecer las leyendas que se determinan en los artículos 55, fracción I, del Presupuesto de Egresos de la Federación, y el 28 de la Ley General de Desarrollo Social.

Las leyendas, ya el señor ministro Ortiz Mayagoitia hizo favor de leerlas, y no las repetiría, para no cansarlos; y también otra de las situaciones que se reclama, son las acciones del Ejecutivo Federal, que de alguna manera son tendientes a hacer alguna propaganda respecto de su persona, o respecto de su Institución, porque así lo dice el artículo 28. De esta manera, yo quisiera leerles, tengo a la mano la demanda correspondiente y quisiera leerles los spot para que sepamos de qué estamos hablando, en el proyecto no se nos han transcrito y yo creo que sí es muy importante saber qué dicen estos spot . En la página 7 de la demanda correspondiente se dice: Inciso a).- Spot pobreza.- Dice: “SEP.- Programa de Desarrollo Humano, Programa Nacional de Becas y



Financiamiento”.- Vicente Fox Quesada.- “Mañana México será mejor que ayer, porque ahora los cinco millones de familias más necesitadas del país, cuentan con becas para que sus hijos sigan estudiando con mejor alimentación y con el nuevo sistema de pensiones, así nuestros adultos mayores y sus familias tendrán una mejor calidad de vida”. -Ese es uno-  
 “Testimonio, dice: -es parte del mismo spot- “Se siente re bonito verlos sanos, verlos estudiar, hoy yo sí puedo ver un mejor futuro para mis hijos.” Vicente Fox Quesada.- “Si seguimos por este camino, mañana México, será mejor que ayer”; remate “Gobierno de la República”. Otro spot, el inciso b), dice: “Spot.- Seguro Popular”. Vicente Fox Quesada.- “Mañana México será mejor, porque con el nuevo seguro popular, hoy más de doce millones de mexicanos ya están protegidos y pueden cuidar su salud y patrimonio; para finales de dos mil seis, serán veinte millones”. Testimonio.- “Hoy yo sí puedo cuidar de salud a mi familia para que mi hijo crezca sano y fuerte”. Vicente Fox Quesada.- “Juntos construiremos los cimientos de un México fuerte si seguimos por este camino, mañana México será mejor que ayer.” Testimonio.- “El tiempo que tengo en el Seguro, a mí me ha funcionado bien”. Otro spot: “Sistema de pensiones SEDESOL, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, otros programas, Programa de IMSS Oportunidades.

Vicente Fox Quesada: “Mañana México será mejor que ayer, este año los cinco millones de familias del Programa Oportunidades, podrán crear su propio fondo de retiro, por cada \$50.00, el gobierno federal, pone otro tanto en su cuenta personal y más de un millón de adultos mayores, cuentan con la pensión oportunidades.

Testimonio: “Mi esposo ya no trabaja, éste pues, con eso nos ayudaremos él y yo”.

Vicente Fox Quesada: “Si seguimos por este camino, mañana México será mejor que ayer”.

Remate: “Gobierno de la República”.

Y por último, spot vivienda: SEDESOL Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda “tu casa”.

Vicente Fox Quesada: “Mañana México será mejor que ayer porque en sólo cinco años creamos el programa de vivienda más grande de la historia y para finales de este año, tres millones de familias más, tendrán un patrimonio para sus hijos.

Testimonio: “darles una casa a mis hijos, es darles un patrimonio y una tranquilidad para su futuro”.

Vicente Fox Quesada: “Juntos construiremos los cimientos de un México fuerte, si seguimos por este camino, mañana México será mejor que ayer”.

Testimonio: “Cuando me dieron por primera vez mis llaves, éste, y empecé a abrir la puerta, me emocione, inclusive, lloré”.

Remate: Gobierno de la República.

Estos son los spots que se dan como ejemplo en la demanda correspondiente ¿qué es lo que se dice? Que al pasar estos spots no se establecen de manera legible para quien los está viendo o escuchando la leyenda correspondiente que se establece que esto no es ninguna promoción, que se refiera a algún partido político y que evidentemente esto se hace con recursos públicos.

Si nosotros tomamos en considerando lo que en estos spots se dice, y que por otra parte no se debe hacer ninguna propaganda a favor de la personalidad que en un momento dado los está haciendo, en este caso del presidente de la República.

Se dice: primero, que nada los artículos correspondientes se refieren a dos situaciones, una que se estén destinando los recursos públicos a la realización de programas, qué programas, los que nos está marcando el presupuesto de egresos en el Anexo 16, ¿cuál es el Anexo 16? Acá lo tenemos a la mano, el Anexo 16 lo que nos está diciendo, es cuáles son

los programas que en un momento dado va a tener el gobierno de la República, durante ese año, entonces nos dice el anexo 16, nos está señalando secretaría por secretaría, pero al final de cuentas nos está precisando el nombre de cada uno de estos programas y que son los que en un momento dado, pudieran llegar a difundirse a través de spots de radio, de televisión, de periódicos, bueno.

La idea fundamental, es que tenemos por una parte, conforme al artículo 32, tiempos oficiales, qué son los tiempos oficiales, nos dice el artículo 32: “Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes públicos federales, las dependencias y las entidades, podrán destinar recursos presupuestarios para actividades de comunicación social, lo que decía el ministro Ortiz Mayagoitia, no están prohibiendo la posibilidad de que existan actividades de comunicación social, a través de la radio y la televisión, siempre y cuando hubieren agotado los tiempos, primero que nada, asignados a los medios de difusión del sector público, así como los tiempos que por ley otorgan al Estado las empresas de comunicación que operan en este sentido.

Y cuáles son los tiempos oficiales, el propio artículo 32, nos lo señala en su párrafo tercero, y nos dice: “El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Gobernación, supervisará la administración y distribución de los tiempos fiscales otorgados por las empresas de comunicación que operen mediante concesión federal, dicha distribución se realizará en la proporción siguiente: “40% al Poder Ejecutivo Federal, 30% al Poder Legislativo Federal, tiempos que se distribuirán en partes iguales a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores; 10% al Poder Judicial –por cierto, es muy poquito para nosotros- y 20% para los entes públicos federales. Bueno, esos son los tiempos oficiales que se están destinando de manera específica para el Gobierno Federal. Dice: Cuando éstos se agoten, entonces se puede disponer incluso de los recursos públicos para hacer difusión de todos estos programas que, de alguna manera, se establecen en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ahora ¿cuál es la idea? Que si se está haciendo uso de recursos públicos para la difusión de estos programas, bueno, que se establezca la determinación a través de leyenda, de que estos recursos públicos en realidad tienen como propósito no hacer labores de proselitismo, fundamentalmente y sobre todo en una época como la actual, en la que estamos en un año electoral. Esa es la idea fundamental. Entonces yo pregunto ¿de los “spots” que les acabo de leer se determina, primero que nada, que se están ejerciendo recursos públicos destinados al Presupuesto, bueno, que salen del Presupuesto de Egresos? Y mi pregunta es ¿tenemos la certeza de que se trata de los programas – punto número uno-, que tenemos la certeza de que se trata de los programas establecidos en el Anexo 16? No, simplemente tenemos una afirmación en algunas partes de la demanda, que nos dice: Esto pertenece a tal programa, pero no tenemos prueba alguna de que esto pertenezca a uno de estos programas; es la simple afirmación en la demanda, por una parte; por otra, se dice que se está promocionando la imagen del presidente y que esto de alguna manera atenta contra el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo.

Yo pregunto en estos “spots” que les acabo de leer ¿realmente se está promocionando la imagen como persona del presidente de la República? ¿A qué se refiere? A dos cosas, yo creo. No está prohibido que se difundan las actividades que se hacen para llevar a cabo los programas correspondientes, eso no está prohibido, lo que está prohibido es que, en un momento dado, se haga una apología del sujeto, una apología del titular del órgano. Recordemos aquella división que había en materia administrativa entre lo que era el órgano como tal y el titular del órgano correspondiente, en donde incluso derivábamos la incompetencia de origen. Bueno, pues esto mismo puede suceder aquí, el problema no es que se diga que el Ejecutivo Federal está haciendo tal o cual labora, el problema es que se diga que Vicente Fox Quesada está realizando tal o cual función por su cuenta, no en representación del Ejecutivo Federal, porque no está prohibido que difundan sus programas.

Entonces, por principio de cuentas yo no encuentro que haya una apología personal del Ejecutivo Federal.

Otra de las cosas es, dice: Que conlleve propaganda partidista. Pues tampoco la veo, en el momento en que leímos los “spots” correspondientes, en ningún momento se señala pero ni por asomo, algún partido político o se hace labor proselitista en relación con alguien. Y luego, yo creo que también hay que diferenciar entre lo que se refiere a tiempo oficial y tiempo que se destina a la promoción de programas de desarrollo; pero fundamentalmente por esto: ¿por qué razón tenemos que establecer esta diferencia? Porque yo creo que el problema de que se haga propaganda o difusión de estos programas, no está prohibido, con las limitantes que se marcan dentro de las mismas legislaciones. Sin embargo, en un momento dado ¿qué es lo que llegaría a estar prohibido? Bueno, que en el momento de ejecutar esos programas, al ejecutar esos programas se les diga: Esto te lo está dando quién ¿un partido político? ¿Te lo está dando el Poder Ejecutivo Federal? Pues eso no es malo, si viene de un programa del Ejecutivo pues no pueden negar que se lo están dando ellos; si están hablando de un Programa de Vivienda y les están otorgando láminas a los particulares, pues se las otorgarán a nombre de quién, del Ejecutivo Federal y del programa correspondiente. ¿Qué es lo que se prohíbe con la legislación que acabamos de leer? Bueno, pues se prohíbe que se diga que de alguna manera eso se lo estaría dando un partido político específico, o que tiene una finalidad específica para obtener el voto en favor de alguien. Yo, en ese sentido, sí estaría de acuerdo en que de alguna manera se estarían violando los artículos que se mencionan; pero, por otro lado, les digo, yo no veo que en realidad se esté estimando, de manera tajante y específica, estas cuestiones; pero para mí, lo más importantes es algo que el ministro Ortiz Mayagoitia señaló, él dijo: es la Auditoría Superior de la Federación la que cuenta con la facultad para que se lleve a cabo un procedimiento en el cual se determine si existe o no violación a alguno de estos artículos, y en su caso, se establezcan las sanciones correspondientes; y yo creo que es el órgano adecuado; ahorita mandé a pedir la Ley –precisamente- de la Auditoría Superior, y me la están consiguiendo, a reserva de checar también estas facultades que de alguna manera el ministro Ortiz ya las encontró en la propia Constitución; pero desarrolladas ya en la Ley Orgánica, -es lo que yo quería checar-.

Pero finalmente, en el peor de los casos, vamos a pensar que no estamos –como dijo el ministro Díaz Romero-, en la tesitura de analizar el fondo del problema, si estamos en un problema de suspensión, con lo cual yo coincido plenamente.

Estamos en un problema de suspensión; pero vamos a dar por hecho que se trata o no de un programa del que no tenemos la certeza que es; vamos a dar por hecho que se trata de un tiempo oficial o no; vamos a dar por hecho que se trata de programas que derivan de recursos públicos, efectivamente, sin que exista prueba alguna para hacerla; vamos a dar por hecho que las leyendas realmente es necesario que se pongan o estamos en la tesitura que señaló el ministro Ortiz, que ni siquiera hay la posibilidad física de insertarlas porque su duración es todavía mayor que el tiempo que dura el spot correspondiente; pues, yo creo que no es la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que tiene que determinar todo este tipo de cuestiones; ¿por qué razón?, porque nos estaríamos prácticamente suplantando en la autoridad que cuenta con las atribuciones correspondientes para ello; pero si en un momento dado no estamos en fondo y no tenemos que determinar cuestiones relacionadas con qué es lo que procedía respecto de la determinación de estos spots; yo lo único que diría es: no tenemos los elementos suficientes de juicio para poder determinar que debemos conceder una suspensión; porque si con los elementos que tenemos en este momento, yo lo que diría es: no hay elementos suficientes para conceder la suspensión; y, en mi opinión se debe de negar; se debe de negar porque de la simple apreciación de los spots, yo no veo que haya vulneración específica a los artículos que en un momento dado se vienen señalando. Y por otro lado, señalaba el ministro Díaz Romero, tenemos que pensar que no se trata de leyes; sí, efectivamente, no se trata de leyes; que no se pone en peligro la seguridad; no, no se pone en peligro la seguridad social ni nacional; que en un momento dado hay una causa grave que, de conceder la suspensión traiga más beneficios o perjuicios que negarla, pues, quizás no; pero finalmente, de todas maneras tenemos que pensar que tiene que existir una causa grave para que se niegue una suspensión cuando no existe una causa notoria, evidente, que en este momento nos determine que hay violación a estos artículos que

necesitan de otro tipo de pruebas; que necesitan allegarse otro tipo de documentos; o bien, hagamos otra situación importante, que el artículo de alguna manera, la Ley Orgánica, en el artículo 105, nos permite la posibilidad de allegarnos pruebas para mejor proveer, si es que en un momento dado determinamos que sí está dentro de las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pronunciarse respecto de esta suspensión; bueno, pues, entonces, alleguémonos estas pruebas que en un momento dado resultan ser necesarias e indispensables para poder pronunciarnos en una situación de esta naturaleza.

Por estas razones, señor presidente, yo hasta este momento, a reserva de escuchar las demás intervenciones, también me inclinaría por la negativa de la suspensión.

Gracias, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro José Ramón Cossío Díaz.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias, señor presidente.

Yo voy por orden: la intervención del ministro Aguirre, exactamente es lo que yo quería decir, que me parece sumamente complicado que esta Suprema Corte haga cálculos matemáticos para definir el problema de la apariencia de buen derecho.

Existe por supuesto, una vía que es un ejercicio de carácter lógico; pero este tipo de ejercicios sólo se puede hacer en aquel tipo de argumentaciones que tengan un carácter inductivo; es muy difícil hacer probabilidades en cálculos deductivos y esto, el ministro Aguirre, que conoce bastante lógica, lo sabe.

Yo lo que quiero decir simplemente es que, si vamos a estar aplicando este criterio, sí sería muy conveniente decir qué es lo que queremos entender por cálculo de probabilidades, de una buena vez, porque no podemos estar en una condición movable sobre ese sistema.

Pero, me quedo con la intervención del ministro Díaz Romero, que era por donde yo quería ir, en el sentido de decir: y qué necesidad había en este caso concreto, de utilizar el cálculo de probabilidades para determinar apariencia de buen derecho; sí, con la pura lectura de los artículos, con eso es suficiente, no se trata de normas generales, no se pone en riesgo la seguridad de la economía nacionales, en fin, no se genera un perjuicio mayor, de forma tal que siendo la regla el otorgamiento de la excepción y esto sí me parece muy importante estarlo reiterando, que puede otorgar la suspensión, salvo que se encuentre una afectación hacia los otros casos.

Yo con eso entonces y si el ministro Silva aceptara, eliminar el análisis de apariencia de buen derecho y quedarnos por la condición general a la que aludía el ministro Díaz Romero, yo estaría en ese punto también de acuerdo con el proyecto y ver en una situación excepcional donde se aplicara, cuáles son realmente los criterios de medición que se tendrían que dar en este caso. Yo creo que en el asunto del Presupuesto de Egresos para la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006, estamos ante tres situaciones distintas en temas de lo que le estamos llamando genéricamente leyendas o menciones, yo quiero desglosarlas simplemente para sustentar el sentido de mi voto.

Creo que en el artículo 32 hay una determinación general para que ciertos entes, ya sabemos el Ejecutivo, el Legislativo y Judicial federales además de las empresas públicas, puedan destinar recursos presupuestarios y solo recursos presupuestarios para actividades de comunicación social en radio y televisión, siempre que hubieren agotado los tiempos asignados en los medios de difusión estatales así como los tiempos que las empresas concesionarias le otorgan al Estado mexicano. Esta me parece que es una determinación genérica para todo tipo de manejo de publicidad en recursos presupuestarios, creo que hay un segundo supuesto que se refiere en la primera parte del artículo 155, que es el que está dado en relación con el Anexo 16 del propio Decreto de Presupuesto de Egresos y hay un tercer supuesto que es el relativo al Programa Oportunidades que está determinado por el artículo 55 y hace



su remisión expresa al artículo 28; entonces, creo que estamos ante tres cosas diversas que no podemos manejarlas como si fueran genéricas: La que el artículo 32 nos dice es que en ningún caso se podrán utilizar los tiempos fiscales, los tiempos oficiales o los recursos presupuestarios con fines de promoción de imagen institucional. Esa es una restricción importante.

La del artículo 55, que es la de, está dada en relación con el Anexo 16, a mi parecer distingue dos situaciones, la de la fracción I, que habla de papelería, documentación y publicidad y promoción y el segundo párrafo de la fracción I, que es mucho más específica, toda la publicidad y promoción que adquieran las dependencias y entidades para los programas, tales como anuncios en medios electrónicos escritos y gráficos, aquí es radio y televisión obviamente, y de cualquier otra índole, deberán incluir invariablemente la siguiente leyenda y cito: **“ESTE PROGRAMA ESTÁ FINANCIADO CON RECURSOS PÚBLICOS APROBADOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y QUEDARÁ PROHIBIDO SU USO PARA FINES PARTIDISTAS, ELECTORALES O DE PROMOCIÓN PERSONAL DE LOS FUNCIONARIOS”**, este es un segundo supuesto y el tercer supuesto es el que deriva de la parte final del primer párrafo de la fracción I, del 55 también, que dice: “En el caso de Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades”, deberá incluirse la leyenda establecida en el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social”.

Luego entonces, creo que estamos teniendo tres formas distintas de analizar el mismo tema, si esto es así y regreso a ésta muy buena sugerencia que hizo la señora ministra Luna Ramos, que era relacionar los spots concretos que están siendo demandados con el Anexo 16 y entonces vamos a ver: En la página siete de la demanda hay algo que se llama “Spot pobreza” la Secretaría de Educación Pública, “Programa de Desarrollo Humano, Programa Nacional de Becas y Financiamiento, si vemos el Anexo 16, donde los rubros son secretarías de Estado, efectivamente cuando habla la Secretaría de Educación Pública, dice: “Programa Nacional de Becas y Financiamiento, PRONABES”; entonces, ese Programa lo planteaba muy bien como duda la señora ministra está

reflejado estrictamente en el Anexo 16; el B que se llama “Spot Seguro Popular, --confieso que no lo encontré en el Anexo 16--, el C “Spot Sistema de Pensiones” “SEDESOL, Programa de Desarrollo Humano, “Oportunidades”, otros programas, “Programa de IMSS “Oportunidades” y este está mencionado en la página cinco de la demanda donde dice: Secretaría de Salud, Programa de Desarrollo Humano, “Oportunidades”.

El siguiente es un programa que se denomina “Spot Vivienda, SEDESOL”, “Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para Vivienda, TU CASA” y en la página seis de la demanda, también transcribiendo el Anexo 16 dice: “Secretaría de Desarrollo Social, Programa Ahorro, Subsidio y Crédito Para la Vivienda TU CASA”, de forma tal que si fuéramos por muestreo, y solo por muestreo, porque entiendo que la demanda es genérica; los programas específicos que está planteando en su demanda la Cámara de Diputados encuentran reflejo en el Anexo 16 y entonces sí creo que ahí se constituye esta condición particular o esta condición especial. Y ya puestos en este camino, me parece entonces muy interesante el planteamiento que hace el ministro Ortiz Mayagoitia y el planteamiento es: si estamos refiriéndonos a spots y estamos refiriéndonos a leyendas, en tres grados distintos, las del 32, las del 55 y la del artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social, podemos nosotros entrar a analizar esta cuestión o debemos esperar a que la Auditoría Superior de la Federación lo haga y nosotros, pues digamos de alguna forma, reservar nuestra participación.

Si lo viéramos solo como el problema de manejo de recursos, pues a lo mejor sí tendríamos que esperar, pero yo creo que por la forma en que está planteada la demanda no es un problema de manejo de recursos, sino es un problema de invasión de atribuciones. Creo que lo que está diciendo la Cámara es: ¡Oye!, yo te estoy obligando con mi ley a que tú me pongas cierto tipo, en un caso, a que no te hagas publicidad; en otro caso, a que me pongas una cierta leyenda, cuando sean los del Anexo 16, y en otro caso, cuando sean los del Programa Oportunidades, a que me pongas una ley y en la adicional, que es la del veintiocho. Consecuentemente, tú cuando dejas de cumplir estas normas estás violando las disposiciones.

A mí me pareció, inclusive, curioso que hubieran planteado esto como una omisión. Creo que desde ahí se genera la confusión; la omisión de no poner una leyenda, pues es tanto como la omisión de no haber observado el Código Penal al privar a una persona; creo que lo que se está revisando en rigor es una conducta activa, consistente ahí sí en la no formulación de una determinada leyenda. Si esto es así, yo entiendo que entonces sí tenía legitimación la Cámara de Diputados para venir a plantear esto, porque es la forma como se están manejando sus facultades adicionalmente a los recursos en este caso concreto como una invasión de esferas, y también coincido con lo que dice el ministro Díaz Romero. Creo que en este momento del asunto, donde simplemente estamos viendo suspensión, creo que en términos generales hay dos cuestiones: que sí hay diversos spots que tendríamos que clasificarlos en el fondo, como si tienen que ver con promoción; si hay algunos que están referidos en el Anexo 16 y otros que tuvieran que ver con el artículo 55, fracción I, segundo párrafo del propio presupuesto en relación con el 28 de la Ley General de Desarrollo Social y a partir de ese momento determinar la situación.

Yo vuelvo a insistir, a mí me parece que la suspensión en controversias constitucionales procede inicialmente en todos los casos, salvo las que se surte en uno de los supuestos que la propia ley señala y que muy detalladamente mencionó el ministro Díaz Romero, por eso a mí me parece que aquí sí se puede dar la suspensión. Ya al entrar en el caso concreto, se tendría que hacer la relación. Y, finalmente, en el auto del ministro instructor, del ministro Gudiño, en el Considerando Quinto, me parece que los argumentos son, a mi parecer, consistentes en el sentido de que simplemente está el ministro instructor y ahora el ministro ponente de esta reclamación, diciendo: que a su juicio sí existe materia, que sí existe en estas condiciones de falta de aplicación más que estarse pronunciando sobre si tal spot en particular debía ir al 32, tal al 55, tal al 28, sino, en general, hay esta condición. Lo que sí me parece importante es cuando fijemos los efectos que sí establezcamos, si le parece al señor ministro ponente, estas tres diferenciaciones y el propio Ejecutivo tener la carga de cuando proceda en el 32 no promoverse, cuando proceda en

términos del 55 poner una leyenda y cuando proceda con el Programa de Oportunidades poner una leyenda distinta. Creo que podría ser un efecto para ir aclarando esto; que se viola eso, pues entonces que vengan en queja, pero, por lo pronto, me parece que le damos una racionalidad al asunto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Ministra Sánchez Cordero, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO.-** Muchas gracias ministro presidente.

Yo veo aquí tres problemas que se han estado discutiendo, por demás interesantes. El primero si oficiosamente en este momento podríamos pronunciarnos sobre la legitimación o el interés legítimo de la Cámara de Diputados; en ese sentido yo coincido con el ministro Cossío y con los demás ministros, en el sentido de que prácticamente en todas las controversias, esto lo vemos en el fondo y, por lo tanto, en este momento, en esta situación en donde el recurso de reclamación es en tanto que se está cuestionando el acto suspensivo, no creo que sea ni el momento y, además, bueno, ya adelantó su opinión el ministro Cossío en relación a la legitimación y al interés legítimo de la Cámara de Diputados, solo que esto, bueno, sería cuestión ya de analizarlo en el fondo y de que cada uno de nosotros hiciéramos el pronunciamiento correspondiente. Yo, en principio, también estaría de acuerdo en lo que acaba de señalar el ministro Cossío.

En segundo lugar, se está cuestionando y así se ha estado manifestando por los diversos señores ministros, el acuerdo suspensivo, debió haberse fundado en los artículos 14 y 15 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, o si como lo hizo el ministro instructor, en la apariencia del buen derecho; yo en este sentido, quiero decirles que yo sí me inclinaría también porque se debió haber fundado o debió haber fundamentado en el artículo 14 y 15 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución y no así, en la apariencia del buen derecho, aunque sí es correcta en cierta forma el fundamento que hace y me

convencieron las consideraciones del ministro instructor, sólo que si ya tenemos un artículo expresamente para esto y como lo dijeron varios ministros, prácticamente se concede siempre la suspensión, excepto cuando los mismos artículos lo establecen que no podría concederse, bueno, pues yo pienso que en ese orden de ideas, podría fundamentarse en estos artículos y lo siguiente que también daría yo mi opinión, en relación a la definición de algunos conceptos como ya lo mencionó el ministro Díaz Romero, qué son spots comerciales, todas estas cuestiones, bueno serían también, creo yo, materia del estudio del fondo, lo mismo todo lo que cuestionó la ministra Luna Ramos, pues sería ya un problema de fondo, pero en este momento estaríamos, en mi opinión, una vez cerrada la instrucción y una vez que se tenga en cuenta todo el acervo probatorio que pudieran en un momento aportar las partes, bueno ya se pronunciarían sobre esto, pero en este momento, yo pienso que la suspensión debió haberse concedido con fundamento en estos artículos, sin más, porque además no está dentro de las prohibiciones expresas de los artículos correspondientes; lo único que me preocupaba es el término con fines de promoción de imagen institucional, el concepto o el contenido que podría dársele a estos fines, que lo mencionó el ministro Aguirre, con fines de promoción el imagen institucional para el efecto de que tuviera claridad la parte demandada en no violentar la suspensión, pero me convenció lo que han estado diciendo los otros ministros, en el sentido de que si bien esto, no hay pronunciamiento, no hay un concepto, un contenido de lo que es con fines de promoción de imagen institucional; lo cierto es que lo acaba de decir el ministro Cossío, esto puede venirse en queja o finalmente es un problema de ejecución, pero yo estaría obviamente por la confirmación del Acuerdo recurrido, a través de este recurso de reclamación, básicamente con los lineamientos que nos está proponiendo el ministro ponente, el ministro Silva Meza y me adhiero a la mayoría en tanto se fundamente o no en los artículos 14 y 15, o bien en la apariencia del buen derecho, gracias presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señora ministra, tiene la palabra el señor ministro Góngora Pimentel y enseguida el ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Gracias señor presidente, yo también recuerdo el inicio del criterio de la suspensión por apariencia de buen derecho y no recuerdo lo del niño encerrado en la miscelánea, el que no recibía comida y era necesario cortar los sellos para que comiera el pequeño, sin duda alguna sucedió, habrá que agregarlo a los anales de la historia jurisprudencial, pero recuerdo otro asunto más terrenal que está ligado, creo yo que puede estar ligado con este asunto, fue detenido un militar, fue llevado al Campo Militar Número Uno, encerrado, y ya que estaba preso, sujeto a proceso, llegaron cuatro o cinco auditores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pidieron que se les pusiera a la vista, el militar fue traído de su celda a la Sala común, y ahí le dijeron: usted tiene una miscelánea, los libros de contabilidad, ¿dónde están? Queremos investigarlos. Pues tengan en cuenta que estoy preso, no tengo nada. Sus cédulas de identificación, sus permisos para establecer la miscelánea, es que estoy preso, no tengo absolutamente nada. Pues regresaremos. Se fueron, y entonces el militar consultó a un abogado, y el abogado invocó un artículo del Código Fiscal de la Federación, en donde se dice que no puede llevarse a cabo una Auditoría a alguien que está en prisión; eso lo dice la ley. Aquí la ley dice, nos acaba de explicar con toda claridad el señor ministro Cossío, al que seguimos en esto y en muchas otras cosas, la ley dice: Que en todos los spots debe de venir una leyenda, y no viene la leyenda, como argumento se dice: es tan rápido, veinte segundos, a qué horas van a leer la leyenda, ¡ah! magnífica razón para no poner las leyendas, y si le bajamos a diez segundos, pues más razón para no poner las leyendas, que establece y que ordena la ley. Me parece a mí, muy correcto que se haya concedido la suspensión, y por apariencia de buen derecho, puesto que se está violando claramente disposiciones que están en esos artículos que nos leyó el señor ministro Cossío, y por tanto, creo que el ministro ponente en el recurso, procedió con toda corrección, y también me parece que debe de concederse la suspensión.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Gracias señor presidente, tres de los señores ministros que han intervenido en esta discusión, han señalado, que como no se está en ninguno de los casos en que la ley prohíbe conceder la suspensión, ésta se debe conceder, y de verdad eso me preocupa, porque hacemos a un lado todo arbitrio jurisdiccional, y bastaría que la ley dijera, en estos casos, no procede la suspensión, como lo dice respecto de las leyes, y en todos los demás la sola presentación de la demanda, tendrá efectos suspensivos, porque a eso llegaríamos. No, yo creo que no es así, hay que valorar la situación en cada caso concreto, y razonar si procede o no conceder la suspensión, no podemos paralizar entrega de fondos públicos a dependencias que están en espera de ellos, no podemos paralizar realización de obras públicas, o una serie de actos que son propios de la administración, con esta tesis, de que como no está señalado en la prohibición, la suspensión se debe conceder, yo creo que hay que hacer un juicio de valoración y de razonabilidad en cuanto a la conveniencia o no de la medida, a quién se afecta más, al que promueve la demanda o al demandado, este es un punto. Se ha dicho también que la Cámara, tiene legitimación, y en esto no voy a insistir, solamente puntualizo, que la Cámara es superior jerárquico del Órgano Superior de Fiscalización, en materia de cuenta pública, para la revisión en un ejercicio posterior de la revisión de la cuenta pública. En las otras facultades, investigar la recta aplicación del gasto corriente, que ahí lo dice: “Aplicará directamente la sanción, la Auditoría Superior, y determinará los daños y perjuicios al erario”, aquí no hay una relación de dependencia.

Quiero significar también que la suspensión que se concede, aparentemente es inocua, porque dice lo mismo que establece la Ley, el efecto que yo veo en la página 38 es que el Ejecutivo suspenda la difusión de los spots publicitarios que no contengan las leyendas correspondientes.

Bueno, pues esta es la exigencia de la ley, que toda publicidad o propaganda que se refiera a los programas establecidos en el Anexo 16, y muy especialmente en el Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades”, tengan las leyendas que la ley establece.

Le repetimos al Ejecutivo lo que ya dice la Ley, y también dice: "...o bien, que los referidos spots no se utilicen con fines de promoción de imagen institucional hasta en tanto este Alto Tribunal resuelva el fondo del asunto". Parece que fuera lo mismo que dice la Ley y que por lo tanto, la medida no afecta en realidad al Ejecutivo, pero atención señores ministros, con esta determinación le cambiamos totalmente el régimen de responsabilidades al Ejecutivo.

No es lo mismo que la Auditoría Superior de la Federación le diga: Habiendo analizado este spot –por seguir la palabra que se ha estado usando– determino que a través de él estás promocionando tu imagen institucional, y por lo tanto hay desvío de recursos presupuestales y te finco la responsabilidad correspondiente.

Si eso mismo se lo vamos a decir aquí, la consecuencia va a ser muy diversa, aquí hay hasta remoción del cargo y pena de prisión por violar la suspensión, y la suspensión es lo mismo que dice la Ley, esto creo que es importante.

Quiero significar también, que la suspensión así decretada no es clara, dice: "La difusión de los spots publicitarios que no contengan las leyendas correspondientes". El Presupuesto de Egresos de la Federación no quiere leyendas para la totalidad de spots publicitarios que realicen los tres Poderes de la Unión, quiere leyendas específicamente para aquellos spots publicitarios que se refieran a los programas que establece el Anexo 16, y en especial al Programa de Desarrollo Humano "Oportunidades".

Aquí ya abrimos el abanico a todo spots publicitario, refiérase o no a estos programas, y luego que los referidos spots no se utilicen con fines de promoción de imagen institucional. No deja esto de ser subjetivo, ¿cuándo hay promoción de imagen institucional y cuándo no la hay? Esto muchas veces sólo puede juzgarse después de realizado el acto publicitario, y decir: No, aquí sí efectivamente se advierte una clara intención de imagen institucional del titular del Ejecutivo Federal, pero



esto que para efectos del Órgano Superior de Fiscalización es una responsabilidad administrativa, para nosotros se traduce en violación de una suspensión decretada por el Pleno en controversia constitucional.

En concreto, yo siento que decirle al Ejecutivo lo que ya dice la Ley, eso ya está dicho, no es decirle nada; decirle más allá de lo que dice la Ley es indebido, pero sujetarlo al régimen de responsabilidad, de violación a una suspensión concedida por el Pleno de la Suprema Corte, es definitivamente maniatarlo, que suspenda todo spot publicitario que tenga fines de promoción de su imagen institucional, y quién le va a decir que el spot tiene esta finalidad, nosotros, y se lo vamos a decir cuando ya haya violado la suspensión.

Yo no veo motivo para que aquí se conceda la suspensión, la ley es clara, el Ejecutivo no debe hacer propaganda de los programas a que se refiere el Anexo 16, ni del Programa Oportunidades, sin añadir las leyendas correspondientes, y eso no es porque lo diga la Corte, es porque lo dicen preceptos expresos del Presupuesto de Egresos.

El Ejecutivo no debe promocionar su imagen con fondos públicos, con fondos presupuestales, esto está dicho en la ley, la transgresión de estos preceptos le va a significar alguna responsabilidad, pero dicho lo mismo por la Suprema Corte, le va a significar un cambio en su régimen de responsabilidad.

Yo creo que debe negarse esta suspensión.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene el uso de la palabra el señor ministro Juan Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente.

Con muchísimo interés he estado escuchando las participaciones de mis compañeros; yo creo que en el tema de la suspensión solamente, o no solamente en el tema de la suspensión, sino hay algunos casos con ciertas particularidades que se encuentran en una línea mucho muy

frágil, para ir a un lado, a otro, regresar, volver a ir, y este es el caso de la suspensión.

En algunas de las ocasiones es fácil incursionar al fondo de la controversia o al fondo del asunto, estando tratando el tema solamente, y el solamente también lo digo con muchas reservas, en tanto que la suspensión tiene todo un sentido y toda una importancia en muchísimos asuntos, este es uno de ellos; en el caso, yo creo que no podemos salirnos del tema de la suspensión, una institución jurídica de efectos sobresalientes en los temas procesales, en tanto que uno de sus grandes objetivos, o el objetivo primordial, tal vez las otras sean solamente consecuencias, es respecto a la cual solicitaban los señores ministros Góngora y Valls se hiciera énfasis en el proyecto, el objetivo primordial es preservar la materia del juicio, por eso es que se suspenden los actos reclamados, por eso es que la suspensión tiene efectos paralizantes, manténganse las cosas en el estado en que se encuentran, es la fórmula ritual que conservamos todavía en el juicio de amparo; hemos incursionado en la suspensión en materia de controversia, con sus consecuencias, particularidades y efectos, y así como en el juicio de amparo hemos utilizado esos contenidos para suspender los actos, para que no se destruya el acto reclamado, para que no se impida que subsistan estos actos, en el caso también hemos incursionado cada día con mayor frecuencia, en tanto que son más frecuentes las controversias, y ha sido, y no ha sido excepción, que en el caso de la suspensión, al interpretar el artículo 18 de la ley reglamentaria del 105 constitucional, se hubiere bordado en relación con este tema de la apariencia de buen derecho y el peligro en la demora, y esto se inserta en el contenido de la tesis que ha sido sustento para resolver por parte del ministro instructor, la concesión de la suspensión, él, en su auto incluye, y la incluye en tanto que es el sustento para arribar a la conclusión de conceder la suspensión, y la incluye y aquí debo resaltar de la última intervención del señor ministro Ortiz Mayagoitia, el primer punto donde él llamaba la atención respecto de otras aseveraciones que habían hecho, respecto de no descartar y no quitarle el privilegio al juzgador del ejercicio de la potestad que le es connatural, el juzgador es el que es el rector, el rector de cualquier procedimiento y es el actor

principal que tiene que ir desbrozando el camino para realizar su función jurisdiccional y en el tema de la apariencia del buen derecho, para descubrir la apariencia del buen derecho, la interpretación de las propias leyes ha llevado a permitirle se asome al fondo y tome medidas de carácter extraordinario que de ordinario pudieran considerarse como restitutorias para él, siendo que solamente tendría que determinar un efecto paralizante, pero lo hace en tanto que, la ley y la interpretación constitucional le ha permitido penetrar hacia el fondo del asunto y asomarse para ser un juicio, una aproximación, se ha dicho provisional, es cierto, superficial, pues también, en cierta manera es cierto, un cálculo de probabilidades, no ha gustado lo de cálculo de probabilidades, admito que no guste, en tanto que no lo podemos conectar con la situación matemática, desde luego que no, esta situación tiene que conectarse, pero con otro tipo de probabilidad en la lógica, es cierto, no en la matemática, en tanto que no podemos buscar tampoco estándares de medición porque no podemos tener estándares de medición en las cuestiones jurisdiccionales y donde interviene un juzgador para determinar conforme al caso concreto, conforme a las particularidades y características y circunstancias del caso concreto determinar qué es lo que resuelve en el caso de la suspensión, en el caso de la suspensión, por apariencia de buen derecho y hace el cálculo, se asoma al fondo y ve que hay posibilidades, de qué, de tener, de ser cierto el derecho que alega, porque tiene posibilidades de ello y porque además y aquí se viene el otro aspecto de estas dos variables para que esto opere, el peligro en la demora, qué es lo que va a pasar de no suspenderse al acto reclamado, decía el ministro Góngora y es cierto, tal vez al proyecto le falte vincular estos extremos de la apariencia del derecho con el caso concreto para darle esa solución en la propuesta que él hacía, pretendimos hacerla, tal vez no resultó demasiado clara en ese sentido de cómo se vincula esta situación de la apariencia del buen derecho, del peligro en la demora, en tanto que en forma destacada, se está reclamando en función de controversia, precisamente cuestiones presupuestales de entrada y por eso está destacado de esa manera, está aludiéndose al artículo 55, fracción I, del Decreto de Presupuesto, ya que se ha dicho por muchos de los compañeros, o hay uniformidad en eso, en el sentido de que aquí lo que se está tratando de hacer de que

no existan actos promocionales o de difusión, de publicidad con recursos públicos y ahora, en esta situación de contexto que tiene que advertir el juzgador, en el caso del ministro instructor para efectos de la concesión o no de la suspensión, es advertir la naturaleza de los actos, qué es lo que se pretende, en qué momento se da, tiene que ver la circunstancia, tiene que ver el entorno y sobre todo, la naturaleza de los actos que se están reclamando, son omisiones de cumplimiento a disposiciones de la ley, de la ley que determina y lo vincula con las cuestiones de presupuesto cuando hay un indebido ejercicio, cumplimiento de estas disposiciones legales, donde se hace esa difusión, se hace esa propaganda sin atender a las leyendas que la ley obliga, se ponga para que de entrada no se consideren independientemente de otro análisis que resulte que sí hay, o no hay esa desviación de recursos públicos, la ley lo determina y lo determina en este momento y en este momento se determina y lo hace el instructor inclusive, se ha observado el auto del instructor en el sentido de que no hay precisión en el alcance y contenido desde mi punto de vista, yo lo calificué como muy cauta el desarrollo que hace en su auto el ministro instructor, en el sentido de no ir más allá del texto expreso de la ley, para evitar las ambigüedades, para que las ambigüedades fueran de la interpretación más no de la ley, a qué te estás refiriendo, a lo que dice la ley y a eso se refiere exclusivamente y ese es el alcance y contenido precisamente de el auto suspensorial, decía el ministro Ortiz Mayagoitia en su intervención, es una suspensión inocua, yo creo que no es inocua, en tanto que lo que se está diciendo por el momento cumple con la ley, en tanto que es una omisión, no publiques nada, pues no, no publiqué absolutamente nada, ahora no se deje de ejercer el presupuesto que no podrá recuperarse, esto es un efecto paralizante, peligro en la demora si ésta no se concede la suspensión, así lo ha considerado el ministro instructor, hablamos de ejercicio presupuestal, esos tiempos ya no se habrán de recuperar, todo lo demás es fondo, si es tiempo oficial, si no es tiempo oficial, si puede, si no debe, todas esas situaciones, en el caso estamos viendo, se preserva o no se preserva la materia del juicio, en relación con la concesión, o no, de la suspensión.

Eso fue lo que motivó, acepto todas las observaciones que se han hecho en este sentido, yo sí creo, y estoy convencido que el sustento es precisamente el incursionar a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, como se hizo en el Auto del instructor; en ese sentido creo que los otros artículos están más genéricos y en el caso, sí el juzgador tenía que analizar de manera concreta las circunstancias particulares del caso, hacer esos juicios de valoración provisionales, para efecto de resolver en la concesión o no, de la medida suspensiva.

En este sentido ya, después se dirá en el fondo si se debe cumplir con la ley o no se debe cumplir.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Si no tienen inconveniente, decretamos un receso y después continuaremos con esta interesante discusión.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:10 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:25 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se levanta el receso. Continúa la sesión y continúa la discusión sobre el presente asunto, por lo que lo someto a la consideración del Pleno.

Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. Se ha mencionado que debiera otorgarse la suspensión y que se debieran precisar los efectos correspondientes, yo quisiera reiterar ¿cuáles son los actos reclamados? En la primera parte se dice: La omisión del titular del Poder Ejecutivo Federal, de cumplir con lo establecido en el artículo 55 fracción I. Segundo.- La omisión del titular del Poder Ejecutivo Federal, de cumplir con lo establecido en el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social y el Tercero ya a son las acciones realizadas por el titular del Ejecutivo, al aparecer en imagen personal en todos los spots publicitarios en cualquiera de sus modalidades. Mi primera pregunta es:

¿Si los dos primeros actos reclamados se refieren a omisiones? Creo que se ha dicho en muchísimas tesis jurisprudenciales --claro referidas la gran mayoría de ellas a juicio de amparo-- pero que la suspensión tratándose de actos omisivos, no procede, nunca se ha concedido la suspensión respecto de actos omisivos ¿por qué razón? Porque se han determinado que los actos omisivos son actos de carácter negativo y no negativo precisamente porque se esté negando la posibilidad de algo, se dice que son actos negativos, precisamente porque la autoridad es omisiva en hacer algo y se ha dicho siempre que tratándose de este tipo de actos, la suspensión no procede ¿por qué razón? Porque la idea fundamental de los efectos de la suspensión es de que se mantengan las cosas en el estado que actualmente guardan hasta en tanto se decida en el caso de las controversias el fondo, en el caso del juicio de amparo, que se decida sobre la suspensión definitiva, entonces, por principio de cuentas, no creo que fuera factible conceder la suspensión respecto de actos omisivos. Por otro lado ¿cuáles son los efectos de la suspensión? Los efectos de la suspensión son mantener las cosas en el estado que guardan para preservar la materia del juicio correspondiente si los efectos de la suspensión son, mantener las cosas en el estado que guardan, pues que se continúen pasando los spots correspondientes, eso es mantener las cosas en el estado que actualmente guarda, porque de lo contrario, lo que estaríamos estableciendo dentro de la suspensión, sería una prohibición, no sería mantener las cosas en el estado que guardan, estaríamos determinando que dejaran de pasarse los spots correspondientes, o sea estaríamos dando una obligación de hacer a la autoridad, pero por otro lado, también recordar que los spots que habíamos leído son de manera ejemplificativa, se señalan cuatro spots de manera ejemplificativa; sin embargo, se está diciendo que se retiren todos los spots que de alguna manera con utilidad de recursos públicos se promoció la figura institucional del Ejecutivo Federal y además dejan de cumplir con los requisitos que se establecen en el artículo 55 fracción I y el 28 mencionados, entonces yo pregunto ¿ni siquiera sabemos o tenemos la certeza de cuáles son todos los spots respecto de los cuales se está solicitando la suspensión, se están señalando en la demanda correspondiente de manera ejemplificativa? Entonces por eso, yo establecía que de alguna manera no tenemos elementos suficientes

para determinar respecto de la suspensión ¿Por qué razón? Porque no sabemos cuántos son los mensajes, no conocemos el contenido de todos los mensajes, por otro lado, también quisiera mencionar, no sabemos si son de video, si son gráficos, si son de audio, vaya qué tipo de mensajes son aquéllos y por otro lado el origen de los tiempos ¿son tiempos oficiales? o son tiempos de los que se hacen con recurso públicos, de dónde provienen esos recursos, y ahora, están sujetos a las leyendas que se marcan en esos artículos, solamente aquellos que están precisados en el Anexo 16, del Decreto de Presupuesto y Gasto Público, ni siquiera sabemos, ni de los cuatro que tenemos aquí como ejemplo, podemos precisar con certeza si se están o no comprendidos dentro del Anexo 16; ahora de los que ni siquiera conocemos su texto, con mayor razón, podríamos estar en aptitud de precisar si deben o no llevar la leyenda correspondiente, ahorita lo estaba comentando con el ministro Ortiz Mayagoitia, y dijo algo que llamó poderosamente mi atención, casi, casi, equivaldría conceder una suspensión sobre actos, pues que no conocemos, inciertos casi, casi, y además, casi, casi futuros, porque no los conocemos, no tenemos la certeza de cuáles son esos spots, por eso decía, una de las facultades que tiene en un momento dado el ministro instructor, es allegarse pruebas para mejor proveer; hace rato se mencionó que algunas de las cuestiones que yo decía respecto de si era o no aplicable la leyenda correspondiente, eran cuestiones más bien relacionadas con el fondo, pero si se pretende aplicar la tesis de la apariencia del buen derecho, pues que yo sepa, es asomarse al fondo, conforme a la tesis, esa es la apariencia de buen derecho, asomarse provisionalmente, o como ustedes quieran, pero es asomarse al fondo, entonces; de alguna manera lo que yo entiendo es que no se puede dejar de hacer un pronunciamiento suspensivo, en este caso concreto, sin que se determinen situaciones que puedan precisar con certeza de qué estamos hablando, situaciones que en este momento, no tenemos precisas; por otra lado, la idea del ministro Ortiz Mayagoitia, a mí me parecía muy correcta, cuando se hablaba de interés suspensivo, ¿por qué razón?, porque de alguna manera sería la posibilidad de determinar una causa de improcedencia de la suspensión, sin hacer pronunciamientos de ninguna naturaleza sobre actos que no conocemos y no tenemos la certeza de cómo se están desarrollando; pero por otro

lado, también dicen, la idea fundamental es suspender los spots, y en todo caso precisar los efectos correspondientes de esta suspensión, cómo, algunos dicen, aplicando la tesis de la apariencia del buen derecho, otros dice, simplemente aplicando los artículos 14 y 15, de la Ley Orgánica, del artículo 115 de la Constitución, yo lo que diría en este caso concreto es, si se aplica la tesis de la apariencia del buen derecho que se ha dicho en situaciones específicas de Controversia Constitucional y en situaciones específicas de Ley de Amparo, y tengo aquí a la mano el librito de Apariencia de Buen Derecho de Debates de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es precisamente para casos excepcionales, por qué razón, decía el señor ministro Díaz Romero, hace rato, una situación excepcional que se da en un problema de clausura, menciona la intervención del ministro Góngora Pimentel en este mismo librito, un caso excepcional del alguien que no podía entrar a su casa, menciona el caso excepcional de un militar que no podía ser auditado, porque estaba privado de su libertad, bueno, ¡esos son casos excepcionales!, donde quizás sí se podría aplicar la apariencia del buen derecho, ¿por qué razón?, porque por principio de cuentas, tendríamos que darle efectos retroactivos a la concesión de la medida cautelar, lo cual no es lo adecuado, lo idóneo, en todos los casos, sino en situaciones específicas que así lo amerita, entonces; por esa razón, pues yo considero, y perdónenme que insista, pero creo que la negativa de la suspensión es lo más viable en una situación de esta naturaleza, tomando en consideración las razones que ya de manera muy amplia ha mencionado el señor ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Continúa el asunto a discusión.

Se han presentado en este asunto como reiteradamente acontece en las controversias constitucionales, situaciones inéditas, porque incluso la forma como se ha presentado esta Controversia Constitucional, según lo han puesto de relieve, quienes han hecho uso de la palabra, ha sido también inédita, yo creo que esto explica que haya habido tantas intervenciones, y en sentidos tan encontrados, porque hay quienes están de acuerdo con el proyecto, hay quienes están abiertamente en contra del proyecto, hay quienes están en parte con el proyecto y en contra del



proyecto en parte, y como que esto dificulta el que pueda llegarse a tener una votación clara en torno a lo que estamos debatiendo. Por ello, me atrevo a poner en la discusión algunas cuestiones que pienso podrían ayudar a que de algún modo pudiéramos avanzar con cierta lógica en torno a esta problemática.

Hay, desde luego, planteamientos que pienso que se han superado y que podrían considerarse planteamientos de carácter formal. El ministro José Ramón Cossío, abiertamente dijo que no se daba respuesta a unos agravios. Esto obviamente, una de dos, o en el propio Pleno se dan los argumentos de los agravios que él considera que no se responden, o se tiene que retirar el proyecto para que se haga en un nuevo proyecto.

En forma similar el ministro Góngora Pimentel también dijo específicamente que hay problemas que no se contestan, pero él mismo se adelantó y, siguiendo la primera posibilidad, él dio las posibles respuestas que se podrían dar. En este punto, pues tendría que ser el señor ministro ponente el que dijera cuál es el camino que podría superar estas observaciones de los ministros que he señalado.

El ministro Ortiz Mayagoitia, aunque en su última intervención dijo que él abandonaba lo que había dicho respecto de la Auditoría Superior de la Federación, o sea, el órgano de fiscalización que tiene la Cámara de Diputados para vigilar el recto cumplimiento del presupuesto de egresos, sin embargo como que subsiste alguna inquietud, porque en su última intervención también dijo que habría el riesgo de que variáramos totalmente la responsabilidad del régimen de responsabilidades del titular del Ejecutivo y por ello como que yo siento que está latente algo relacionado con la improcedencia de la controversia y quizá con la improcedencia del otorgamiento de la suspensión. Él ha insistido en que efectivamente, desde su punto de vista, no procede la suspensión.

Bueno, yo quisiera poner de relieve algo que ha mencionado la ministra Luna Ramos. La enunciación de los actos cuya invalidez se demanda no es ortodoxa, porque de acuerdo con el artículo 105 de la Constitución cuando prevé lo que son las controversias constitucionales, de algún

modo puede uno inferir que se pueden impugnar leyes y actos, normas jurídicas cuyo contenido no voy a explicar, y actos concretos, es decir, actos realizados por un Poder o por una entidad, por un nivel de gobierno, que están claramente especificados, que no son hipótesis: Impugno los actos que podrían realizarse y que tienen estas características. Aquí se está señalando como primer acto -porque no es una ley y en principio entre comillas pongo "acto"- la omisión del titular del Poder Ejecutivo de cumplir con lo establecido en el artículo 55. Con todo respeto, aquí se está planteando un concepto de invalidez, un concepto respecto de aquellos actos en que, debiendo cumplir con la ley, se hubiera incurrido en ese incumplimiento, pero esto no es un acto, no es algo que pueda tenerse en cuenta para otorgar la suspensión y pienso que atinadamente el ministro instructor, Gudiño Pelayo, no lo dijo expresamente, pero sí implícitamente porque no otorgó la suspensión respecto ni de esta omisión ni de la segunda omisión y ahí es donde probablemente, porque la segunda omisión también es otro concepto de invalidez, omisión del titular del Poder Ejecutivo, de cumplir con lo establecido en el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social; se ha estado usando mucho el paralelismo con el amparo, imaginémonos: Actos Reclamados, la resolución dictada en tal fecha por tal autoridad; Segundo Acto Reclamado, la omisión en que incurrió esa autoridad al no acatar el artículo 16, y así, cuántos actos reclamados hay, uno, que es el acto consistente en la resolución tal, y todo lo demás quedaría dentro de los conceptos de violación, indebidamente llamados "actos reclamados", pienso que aquí esto ya ameritaría quizá algunas aclaraciones. Veamos la resolución en la que se otorga la suspensión, para que de algún modo pues también veamos qué es sobre lo que se está otorgando la suspensión, el resolutivo remite al Quinto Considerando, al Punto Quinto del Acuerdo: "Se concede la suspensión solicitada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en los términos y para los efectos precisados en el Punto Quinto de este proveído", vamos a leer, por lo menos la primera parte del Punto Quinto, para ver sobre qué se otorgó la suspensión; para ver si esto es nítido, clarísimo que todo destinatario de este Acuerdo puede entender, o si por el contrario también resulta confuso, con el peligro de que si se realiza un acto, o se corre el riesgo de incurrir en violación a la suspensión, o, si se opta como hasta el

momento parece que ha optado el Ejecutivo, por decir: pues por lo pronto mejor suspendo todo lo que tiene que ver con esto, y entonces pues no estará llevando a cabo algo que por lo menos de acuerdo con el punto de vista de la ministra Luna Ramos, podía estar llevando a cabo. Ella hizo un análisis de los cuatro spots, afortunadamente lo hizo en voz moderada para que no se pensara que estaba ya de suyo haciendo alguna publicidad que en los mismos se sostenía, y dijo: no veo dónde estén vulnerándose estos artículos, pienso que no se está promoviendo ninguna imagen institucional ni personal, y por lo mismo como que ella dijo: por lo pronto esto, en principio como que no hay apariencia de mal derecho, no, hay apariencia de buen derecho, luego se debe negar la suspensión, por qué, pues porque parece que esto lo puede hacer el presidente de la República, no sé si esté mal interpretando a la ministra, pero de ser así estoy seguro que ella pedirá la palabra y rápidamente me rebatirá.

Pero vamos a lo que estábamos: “Quinto. Ahora bien, considerando que la litis en este asunto la constituye precisamente el determinar si se dio cumplimiento a lo antes expresado -es decir si se violaron o no esos actos, vean cómo ya les está dando la interpretación de que son conceptos de invalidez- y si se observaron las disposiciones previstas en éstos, el ministro instructor que suscribe, estima procedente conceder la medida precautoria para que se suspenda la difusión de los spots publicitarios en medios electrónicos, escritos y gráficos, y de cualquiera otra índole - ¿iguales todos?, no, porque sigue diciendo- que no contengan las leyendas previstas en los artículos 55, fracción I del Decreto de referencia, así como en el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social”, es el primer alcance de la suspensión otorgada por el ministro instructor. Yo ahí entendería que no está impidiendo que se puedan tener todos los spots, siempre y cuando se pongan las leyendas que establecen estos preceptos, porque está diciendo, para que no se difundan los spots, que no contengan las leyendas previstas; luego si contienen las leyendas previstas, ya no se está violando la suspensión en este aspecto; lo cual además a mí me parecería en principio muy coherente, porque no se está planteando la controversia en relación con spots que contengan las leyendas.

Yo pienso, que sí ha sido un hecho notorio que esos spots que al menos se señalan aquí de ejemplo, no contienen esas leyendas; luego entonces, resulta también lógico que se hayan retirado en acatamiento a la suspensión. ¿Podrían presentarse?, yo interpretaría sí, siempre y cuando contengan las leyendas.

Se habla de actos hipotéticos. Bueno, yo pienso que de algún modo habría ese riesgo, pero actos hipotéticos que en última instancia correspondería al propio Ejecutivo sustraer de la suspensión otorgada; esto naturalmente es interesante y hace inédito este asunto, porque estamos en presencia de spots que se presentan en el radio, en la televisión y en algunos otros medios.

Esto va cumpliendo con ciertos programas, pueden aumentar, pueden disminuir; no es el caso en que sí entendamos que hay todo un programa de spots en relación al cual se está planteando la controversia, en que la suspensión debe ser en torno a todo el programa, aunque de suyo todavía no hayan aparecido ciertos spots; repito es tema inédito, ¿por qué?, pues, porque si nos limitamos a los casos como en su primera intervención dijo la ministra Luna Ramos, es que aquí están los spots por vía de ejemplo, entonces es por vía de ejemplo, pero en el fondo se está diciendo, todos los spots del Ejecutivo Federal que estén sin las leyendas que establecen estos preceptos.

Y luego, segundo aspecto de la suspensión, o bien, que aun conteniendo tales previsiones se utilicen con fines de promoción de la imagen institucional, incluyendo la del titular del Ejecutivo Federal.

Decía el ministro Ortiz Mayagoitia, pues estamos repitiendo el precepto, porque eso dice el precepto. Y entonces, como que aquí yo siento, que debiera haber alguna interpretación por parte de la Corte, de ¿qué es lo que debe entenderse con esto?, ¿qué es la imagen institucional, incluyendo la del titular del Ejecutivo Federal?

Podrían argumentar y seguramente lo harán, no pero eso ya es para el fondo, es que curiosamente lo que ahorita está en juego es la suspensión y la suspensión se está señalando para esto, con fines de promoción de la imagen institucional, incluyendo la del titular del Ejecutivo Federal.

Tenemos la interpretación de la ministra Luna Ramos. Yo no veo que por lo menos los ejemplos que se dan, se esté haciendo esto; luego para la ministra Luna Ramos estos spots no tenían porque haberse suspendido, ¿por qué?, bueno quizás pudieran haberse suspendido por la falta de la leyenda, que la leyenda ésa si es para todos los spots. Pero aun la propia imagen del titular del Ejecutivo, solita, sin ningún mensaje promocional, pues habría que ver si es para promover su imagen institucional o la imagen del titular del Poder Ejecutivo.

Ni el Auto, ni el proyecto nos dicen nada de qué debe entenderse por esto y entonces se corre el riesgo, de que se puedan realizar actos que de pronto den lugar a un planteamiento de una violación de la suspensión con las consecuencias que esto puede tener.

Lo anterior, hasta en tanto este Alto Tribunal no dicte la resolución correspondiente de la presente controversia. Bueno, esto naturalmente hace ver, que no sólo es conveniente agilizar la tramitación de este asunto, sino que es de esos casos en que, lo único que finalmente puede haber tenido importancia es la suspensión, en uno o en otro sentido, de conservar esta suspensión el Ejecutivo Federal por "x" tiempo que puede ser hasta que terminen sus funciones no pudo tener "spots", y cuando llegue la resolución del fondo se diga, que ya han cesado los efectos del acto, pues porque ya se acabó el período del titular del Ejecutivo en relación al cual se hizo el planteamiento de la controversia; pero también se ve la gravedad del caso contrario, si no se otorga la suspensión, pues continúan presentándose los "spots" y si los "spots" llegaran a ser violatorios de estas disposiciones, pues indiscutiblemente se estaría avalando una situación que finalmente podría llegar a considerarse como contraria de la ley; son pues, situaciones difíciles, yo me colocaría en la línea de quienes han señalado que debe modificarse el Acuerdo

suspensional, dársele mayor claridad, precisar muy bien qué es aquello sobre lo que se está tomando la decisión, incluso, si se estima pertinente los “spots” que en el momento de hacerse valer la controversia se estaban difundiendo sin contener las leyendas que la ley establecía, esto me parece que es objetivo, si la ley está diciendo: “deben contener estas leyendas”, bueno, pues las deben contener y si no las contienen pues no se pueden difundir, yo creo que esto ni siquiera es asomarse a la presunción de buen derecho, no, pues son “spots” que no contienen las leyendas, la ley dice, porque el artículo 51, bueno, pues, yo no le veo ninguna complicación, “...toda la publicidad y promoción que adquieran las dependencias y entidades para los programas, tales como anuncios en medios electrónicos, escritos y gráficos y de cualquier otra índole, deberán incluir invariablemente la siguiente leyenda...”, usa dos expresiones que por sí solas son absolutas, “...toda la publicidad deberán incluir invariablemente la siguiente leyenda...” y ahí viene la leyenda, un “spot” no tiene la leyenda, bueno, pues de algún modo debe otorgarse la suspensión mientras se quiera difundir sin la leyenda, se le quiere poner la leyenda que se le ponga la leyenda, que se la tienen que poner para que nadie la alcance a leer, como decía el ministro Ortiz Mayagoitia, bueno, pues ya será un problema de ver si con eso se cumplió o si no se cumplió, pero por lo pronto, invariablemente, no dice, y ahí me sumo a lo que dijo el ministro Góngora, siempre y cuando haya tiempo suficiente para todos los que están observando el “spot”, de leerlo con toda minuciosidad y captar su contenido, no, aparece la leyenda y listo, los que vean rápido, pues se darán cuenta, además como esto se repite, pues se puede ir observando, pero lo cierto es que ahorita la Cámara de Diputados, porque de ver la demanda también es interesante, porque se ostentan sabedoras del acto, dicen: “nos hemos dado cuenta y no necesitamos que se nos notifique, ya nos damos cuenta que hay unos “spots” con estas características y entonces ya venimos a hacer el planteamiento”, esto tuvo su origen en una sesión de la Cámara, hubo algún planteamiento de un diputado, se debatió, y se dijo “punto”, de acuerdo que se plantee la controversia constitucional; en consecuencia, pues yo, desde luego pienso que puede estarse simplemente a lo que dice el artículo, coincido con el ministro Ortiz Mayagoitia, de la suspensión hay una larguísima tradición en donde la

discrecionalidad de los jueces de Distrito en materia de amparo, ocupa un lugar importante, aun la misma tesis de apariencia de buen derecho, pues tiende a fortalecer esa discrecionalidad del juez de Distrito cuando está en presencia de un acto respecto del cual debe decidirse si se otorga o no la suspensión, en este caso, pienso que con la aplicación de los artículos 15 y 16, me parece, de la Ley de Amparo es suficiente, no es una norma general, no es de los casos en que necesariamente se debe decidir que no se otorga la suspensión, luego se puede otorgar la suspensión, ya el ministro Díaz Romero hizo el análisis de esto mismo, con base en estas reflexiones, yo votaría con el sentido del proyecto pero sobre la base de que sí se aclarara la suspensión, que hubiera en fin alguna de las sugerencias que se hicieron por quienes hablaron en ese sentido que volvieran más nítido lo que aquí ha sucedido.

Continúa el asunto a discusión. Ministra Luna Ramos tiene la palabra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente. Yo sin compartir el criterio de la concesión de la suspensión nada mas quisiera hacer una precisión, señor presidente, en donde ustedes dicen que concederían la suspensión con la condición de que se establezca la leyenda en todos los spots, yo creo que no, yo creo que tendrían que sujetarla exclusivamente a aquellos programas que se establecen en Anexo 16 del Decreto de Presupuesto de Egresos, porque son los únicos que, de alguna manera, se establecen en los artículos con la obligación de la leyenda.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Por lo que a mí toca doy por supuesto esto, no quise repetir el principio porque ya se había dicho insistentemente, pero obviamente estamos en ese tipo de spots, los que se refieren al Anexo 16, lógicamente spots que nada tienen que ver con el Anexo 16, yo veo que no los está comprendiendo la suspensión. Ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente. Yo creo que deberíamos distinguir tres situaciones que a mí me parece que había algún consenso sobre eso; en primer lugar, está el artículo 32, o el supuesto del artículo 32 del Presupuesto de Egresos, ahí me parece que

son spots de Radio y Televisión, financiados con recursos presupuestales en los cuales no puede haber promoción institucional y éste es un caso de precepto impugnado; un segundo supuesto son spots relacionados con el Anexo 16, para efecto de lo cual se tiene que incorporar la leyenda del artículo 55, fracción I, segundo párrafo, ahí planteaba una cuestión interesante la ministra Luna Ramos y es cómo sabemos si estos son de tiempos fiscales, de tiempos oficiales o de recursos presupuestarios, creo que aquí la respuesta a esta pregunta es porque se está hablando de los que “adquieran”, está utilizando ese verbo y es muy importante contestar esto, en las dos ocasiones se dice “adquieran”, creo que con esto se salva esta situación, por qué, porque yo entiendo por tiempos fiscales, que son aquellos que los concesionarios de los medios de Radio y Televisión, los federales, otorgan al Estado; los oficiales son los asignados al Estado en los medios de comunicación del sector público y los de recursos presupuestarios son los que efectivamente se adquieran; creo que es el segundo supuesto y, está un tercer caso, que son los spots relacionados con el “Programa Oportunidades” que está previsto en el 55, fracción I, en relación con el 28 de la Ley General de Desarrollo Social que también tienen ahí el verbo “adquirir”, me parece que estos son los tres casos a los cuales esta modificación de suspensión se podría constreñir para efecto de ir delimitando efectivamente a qué se están refiriendo; y en cuanto a lo que usted decía señor presidente, de que los agravios que están en los incisos c) y d) de las páginas 14 y 15, yo había hecho manifestación, como lo hizo el ministro Góngora, que faltaba precisar, yo lo que le sugerí al ministro Silva, y entiendo que lo aceptó en su intervención, es simplemente que se profundizara en el sentido de la respuesta, creo que está de alguna manera esbozado, muy brevemente, pero sí se podría complementar y yo con eso estaría a favor del proyecto, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Para facilitar la votación, yo quería proponer que votáramos si se confirma el Auto o si se revoca el Auto, en otras palabras, si es de otorgar la suspensión o es de negar la suspensión, suponiendo que la mayoría votara porque debe otorgarse la suspensión, entonces ya someteríamos a votación si ese otorgamiento



de la suspensión debe ser con corrección del otorgamiento de la suspensión, con mayor precisión, en fin, como algunos hemos sostenido, o si es exactamente en los términos otorgados por el ministro instructor; esto permitiría, que ya hubiera mucha claridad para el efecto del engrose de esta Reclamación, en Incidente de Suspensión.

Por favor tome la primera votación, o se niega la suspensión, o se otorga la suspensión.

Tiene la palabra el señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias, perdón la interrupción, pero antes de la votación creo que es importante por lo siguiente, porque se inscribe en el tema de votación.

En los supuestos que ha señalado señor presidente, está la votación en el sentido de que, en la hipótesis de que hubiere mayoría respecto de la confirmación para efectos de la suspensión, pero en relación con este tema hay sugerencias desde luego, las de reforzamiento de los argumentos que dijo el ministro Góngora, el ministro Cossío, el ministro Valls, por supuesto han estado aceptadas.

En esta situación última, que si nos llevaría ya a cambiar el sentido de la decisión en función de si se modifica o no, creo que es importante señalar lo siguiente: En el texto del proyecto está esta situación especificada tal, especificada a la mejor no desarrollada, pero bien, desde el Auto del instructor, ¿por qué?, porque se está haciendo referencia exclusivamente a las hipótesis del 55, en tanto al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y su leyenda, está haciendo referencia al 28 en tanto a la publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social, todos, cualesquiera, al 32 que dice: Los Poderes Legislativos, etcétera, esto es el destino de los recurso presupuestales que estaba haciendo referencia el señor ministro Cossío; y aquí en la página treinta y seis del proyecto dice, luego, si bien es cierto que no señaló de manera expresa cuáles son las dependencias y entidades de la administración en tanto que era el motivo de

inconformidad, obligados al cumplimiento de la medida cautelar; lo cierto es, que se entiende, y se refiere a aquellos que tengan a su cargo los programas señalados en el Anexo 16 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, y del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades artículo 55 fracción I, así como las que emitan publicidad de la información relativa a los Programas de Desarrollo Social, artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social.

Esto es, en este párrafo están condensadas estas situaciones, a qué voy, tal vez esto no llevaría a la modificación, sino simplemente a coincidir con el sentido del proyecto, y el compromiso del desarrollo de los tres eventos que se están señalando etcétera, que aquí de manera condensada se dicen. Y por otra parte, sí destaco en otra inconformidad para efecto de aquellos que están por la negativa; por tanto, la suspensión decretada, dice el proyecto, de forma alguna se impide al titular del Ejecutivo cumpla con su obligación constitucional de garantizar el derecho a la información pública gubernamental, sino únicamente, que al informar a la ciudadanía las acciones, obras del gobierno a que se refieren estas disposiciones, no incumpla con las previsiones establecidas en los artículos cuyo cumplimiento se cuestiona; esto es, que suspenda la difusión de los anuncios publicitarios, que no contengan las leyendas correspondientes o bien, que los referidos spots no se utilicen con fines de promoción a imagen institucional, hasta en tanto este Tribunal resuelva el fondo del asunto.

Esto es, a eso está constreñida, son las hipótesis normativas a las que se hace referencia en su contenido, perdón, pero creo que era importante, porque esto puede ser diferente a estar de acuerdo, y aceptar una propuesta de enriquecimiento o desarrollo de estas hipótesis como se ha señalado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Yo por mi parte, le diría, y quizás si estuvieran de acuerdo quienes se han pronunciado en este sentido, que yo aceptaría sobre la base de que hubiera algún párrafo en el que de algún modo se dijera: Que se confirma el Auto, con las precisiones contenidas en la parte considerativa de este fallo, y que esto, pudiera

enriquecerse con algún párrafo previo en el que se dijera, que dado que resulta conveniente que quede muy nítido, cuál es el alcance de la suspensión, y en fin, algo de lo que se dijo, por quienes hablamos en ese sentido, que pienso que fundamentalmente fuimos el ministro Aguirre Anguiano, el ministro Cossío Díaz, y el de la voz.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Estaría de acuerdo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra la señora ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Otra precisión señor ministro presidente.

Este desarrollo del proyecto del ministro, incluiría también darle algún contenido a la frase “Con fines de promoción de imagen institucional”, porque esta es parte de la indefinición.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Yo pienso que no sería necesario, porque ya esto, como que quedaría implícito en todas estas limitaciones que se señalan, lo otro, ya implicaría, pues probablemente un amplio debate, y dejémoslo para el fondo del asunto.

Entonces, la votación se simplifica, es una sola votación: **Con el proyecto y las modificaciones aceptadas por el ponente o en contra, que implicaría es fundada la reclamación y se revoca el auto, negándose la suspensión.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Con el proyecto ajustado, siempre y cuando respecto al tema de la promoción personal no se otorgue la suspensión, porque no le podemos dar contenido a una norma que de suyo no la contiene.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Yo estoy con el proyecto modificado, básicamente en cuanto corrige algunos problemas del Auto del ministro instructor, pero no comparto la totalidad de las consideraciones y por eso formularé voto concurrente.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO DÍAZ ROMERO:** Voto en favor del proyecto, con las modificaciones y desarrollos que ha aceptado el señor ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** En el mismo sentido.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Con el proyecto modificado, con las modificaciones que aceptó el ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Estoy en contra del proyecto, porque no se suspende uno o varios actos concretos de aplicación y bien determinados, sino que se somete al Ejecutivo Federal de manera general y abstracta a que cumpla con la ley, sin definir los conceptos que la misma establece, particularmente qué se debe entender por leyenda y por imagen institucional; además, de que en la suspensión se incluyen actos futuros e inciertos; consecuentemente voto porque se revoque el auto recurrido y se niegue la suspensión.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Con el proyecto modificado.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Igual.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Con el proyecto, con las modificaciones sugeridas y aceptadas que agradezco.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE AZUELA GÜITRÓN:** En los términos que señale, con el proyecto modificado, y desde luego reconociendo que lo que dio como sustento de su voto el ministro Ortiz Mayagoitia, responde a la ortodoxia del amparo, pero no a las peculiaridades que hoy presentan las Controversias Constitucionales, en donde si bien con

ese rigor se puede hablar de suspensión respecto de actos futuros e inciertos, también existen indicios claros de que son actos inminentes que están sujetos a una programación y que obviamente deben estar sujetos a la ley, y precisamente el que se esté diciendo que se otorga la suspensión no impide que respetándose la ley, se puedan llevar adelante, porque el hecho es, que estos que estamos observando sí han violentado la ley.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente, hay mayoría de nueve votos en el sentido de que con las precisiones que se consignarán en la parte final del último Considerando de la resolución, se confirme la suspensión concedida en el proveído impugnado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Aguirre, si me permite hacer la declaratoria.

**EL PROYECTO DEL SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA, SE DECLARA APROBADO EN LOS TÉRMINOS QUE SE HAN ESPECIFICADO.**

Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Haré voto concurrente y con salvedades respecto a ciertos temas que ya anuncié.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señora ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Si me permite una vez que hayan engrosado el asunto para hacer voto particular, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Pienso que será voto de minoría, o no señor ministro.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Sí.

**SEÑOR MINISTRO ORTIZ MAYAGOITIA:** Bien señor presidente, será un honor para mí sumarme.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Entones se reserva su derecho de formular voto de minoría a la ministra Luna Ramos y al ministro Ortiz Mayagoitia.

Se cita a las ministras y ministros dentro de unos minutos en este mismo lugar, a la sesión privada para asuntos de carácter administrativo o propios de esa sesión y también mañana a la sesión ordinaria a las once horas en punto.

Esta sesión se levanta.

**(TERMINÓ LA SESIÓN A LAS 14:10 HRS.)**