RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-117/2010, SUP-RAP-120/2010, SUP-RAP-127/2010, SUP-RAP-128/2010 Y SUP-RAP-142/2010 ACUMULADOS.

ACTORES: PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO Y OTROS.

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIOS: BERENICE GARCIA HUANTE, KARLA MARÍA MACÍAS LOVERA Y JUAN CARLOS SILVA ADAYA

México, Distrito Federal, a veinticuatro de diciembre de dos mil diez.

V I S T O S los autos de los recursos de apelación identificados con las claves **SUP-RAP-117/2010, SUP-RAP-120/2010, SUP-RAP-127/2010, SUP-RAP-128/2010** y **SUP-RAP-142/2010**, interpuestos respectivamente por los partidos Verde Ecologista de México y Revolucionario Institucional; Televisión Azteca, Sociedad Anónima de Capital Variable; así como por Televimex, Sociedad Anónima de Capital Variable; Radio Televisora de México Norte Sociedad Anónima de Capital Variable; Tv de los Mochis, Sociedad Anónima de Capital Variable; Telesistema Mexicano, Sociedad Anónima de Capital Variable, y Televisora del Golfo, Sociedad Anónima de Capital Variable, de manera conjunta[1], y por Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, organismo

[1] En adelante se omitirá la precisión del tipo de sociedad mercantil.

público descentralizado de la administración pública paraestatal del Gobierno del Estado de Quintana Roo[2], en contra de la resolución **CG268/2010**, emitida el veintiuno de julio de dos mil diez, en la cual el Consejo General del Instituto Federal Electoral amonestó públicamente a cincuenta y cuatro concesionarios y permisionarios de radio y televisión, por la pretendida difusión ilícita de dos promocionales del Gobierno Federal, durante la etapa de campañas electorales, y

R E S U L T A N D O

PRIMERO. *Antecedentes.* Lo narrado en las demandas y las constancias que integran los respectivos expedientes permiten advertir lo siguiente:

I. Denuncia. El nueve de junio de dos mil diez, el representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral denunció la difusión en radio y televisión, de dos promocionales atribuidos al Gobierno Federal, durante el desarrollo de las campañas electorales en quince Estados de la República, en contravención a lo dispuesto en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los promocionales materia de la denuncia fueron identificados por la autoridad responsable como “hospitales Temixco” y “mujer soltera”, y pueden describirse como sigue:

---

[2] En lo sucesivo “Sistema Quintanarroense de Comunicación Social”.

Promocional “Hospitales Temixco”.

Se observa a un hombre que dice: ***“****este es el hospital comunitario de Temixco, Morelos; y lo hizo el Gobierno Federal.”.*

Enseguida, aparece una mujer que afirma: *“Este es el hospital infantil de Tlaxcala; y lo hizo el Gobierno Federal.”*

La imagen cambia y aparece otra mujer, quien señala: *“Este es el Hospital General de zona La Margarita, Puebla; y lo hizo el Gobierno Federal”.*

Luego una voz en off dice: *“Estos son algunos de los muchos hospitales y clínicas que el Gobierno Federal ha construido en los últimos tres años, para que la salud esté más cerca de ti. Así México se fortalece.”*

Finalmente, la voz en off concluye: *“Vivir mejor, Gobierno Federal.”*

Promocional “Mujer Soltera”.

Se observa a una mujer que manifiesta: *“el año pasado de un día para otro me quedé sin trabajo, soy madre soltera y lo primero que pensé fue en mi hija, estuve de aquí para allá buscándole y nada; pero este año me volvieron a llamar, que tranquilidad saber que voy a poder sacarla adelante.”*

Luego una voz en off dice: “*en lo que va del año llevamos 381,900 nuevos empleos, nos faltan muchos más; pero vamos por la ruta correcta.”*

Posteriormente la mujer de la primera escena afirma: *“Yo no pido mucho, pido trabajo y ya lo tengo.”*

Por último, la voz en off señala: *“Vivir mejor, Gobierno Federal.”*

El expediente formado con motivo de la denuncia se identificó con la clave SCG/PE/PRI/CG/065/2010.

II. Formación del procedimiento administrativo sancionador SCG/PE/CG/066/2010 y acumulación de ambos procedimientos. En cumplimiento a la resolución CG169/2010,

dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el tres de junio de dos mil diez, el día diez siguiente, el secretario de dicho órgano inició el procedimiento especial sancionador identificado con la |clave **SCG/PE/CG/066/2010**, formado con motivo de la difusión en radio y televisión de una versión distinta del promocional “hospitales Temixco”; acumuló ese expediente al diverso **SCG/PE/PRI/CG/065/2010**, por advertir conexidad en la causa entre ambos asuntos, y ordenó la suspensión inmediata de la difusión de los promocionales denunciados, como medida cautelar.

III. Primer recurso de apelación. Inconforme con el acuerdo anterior, el catorce de junio de dos mil diez, el Partido Acción Nacional interpuso recurso de apelación, radicado en esta Sala Superior con la clave de identificación SUP-RAP-87/2010. El medio de impugnación fue resuelto el treinta de junio siguiente, en el sentido de confirmar la emisión de la medida cautelar.

IV. Resolución impugnada. El veintiuno de julio de dos mil diez, el Consejo General del Instituto Federal Electoral dictó la resolución CG268/2010, en la cual sancionó con amonestación pública a cincuenta y cuatro concesionarios de radio y televisión, y eximió de responsabilidad a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Salud, por la supuesta difusión indebida de los promocionales materia de la queja.

SEGUNDO. *Recursos de apelación.* En contra de la resolución citada, los días veinticinco y treinta y uno de julio, así como cinco de agosto, todos del presente año, los partidos Verde Ecologista

de México y Revolucionario Institucional, Televisión Azteca, así como Televimex, Radio Televisora de México Norte, TV de los Mochis, Telesistema Mexicano y Televisora del Golfo, de manera conjunta[3], y Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, interpusieron sendos recursos de apelación.

TERCERO. *Trámite y sustanciación.*

I. El treinta de julio, seis y once de agosto de dos mil diez, la Directora Jurídica y el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral remitieron las demandas, los informes circunstanciados, la documentación que estimaron pertinente y los escritos de comparecencia de terceros interesados que se detallan a continuación:

- **SUP-RAP-117/2010:** Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación y Partido Acción Nacional, mediante sendos escritos recibidos en el Instituto Federal Electoral el veintinueve de julio de dos mil diez.

- **SUP-RAP-120/2010.** Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Salud y Partido Acción Nacional, a través de escritos presentados en el Instituto Federal Electoral el veintinueve de julio del dos mil diez.

II. Recibidas las constancias, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó integrar los expedientes SUP-RAP-117/2010, SUP-RAP-

[3] En adelante Televimex y otras

120/2010, SUP-RAP-127/2010 , SUP-RAP-128/2010 y SUP-RAP-142/2010 y turnarlos a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Los expedientes fueron remitidos al Magistrado Instructor a través de los oficios TEPJF-SGA-3093/10 y TEPJF-SGA-3096/10, suscritos por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior, así como TEPJF-SGA-3148/10, TEPJF-SGA-3149/10 y SGA-3266/10, emitidos por el Subsecretario General de Acuerdos de la propia Sala.

III. Mediante proveído de dieciocho de agosto de dos mil diez, dictado en el recurso de apelación SUP-RAP-127/2010, el Magistrado Instructor requirió a Jesús Alejandro Daniel Araujo Delgado para que acreditara su carácter de representante legal de TV de los Mochis.

El requerimiento fue desahogado el veinte de agosto de dos mil diez.

IV. Por acuerdo de diecinueve de agosto del año en curso, emitido en los autos del recurso de apelación SUP-RAP-142/2010, el Magistrado Instructor requirió al Consejo General del Instituto Federal Electoral información necesaria para la debida integración del expediente. El requerimiento fue desahogado en tiempo y forma el veinte de agosto siguiente.

V. El treinta de agosto de dos mil diez, en ausencia del Magistrado Instructor, la Magistrada Presidenta requirió al

Sistema Quintanarroense de Comunicación Social y a diversas autoridades, información necesaria para la debida integración del expediente. El requerimiento fue desahogado el treinta y uno de agosto de dos mil diez.

VI. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite las demandas y cerró la instrucción, con lo cual los autos quedaron en estado de dictar sentencia, y

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. ***Competencia.*** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes asuntos, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción V, y 189, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso b); 42, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de recursos de apelación, promovidos en contra de una resolución de un órgano central del Instituto Federal Electoral.

SEGUNDO. ***Acumulación.*** La lectura de los escritos de demanda permite advertir la existencia de conexidad en la causa de los recursos de apelación promovidos por el Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México, Televisión Azteca, Televimex y otras, así como por Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, dada la identidad en el acto reclamado y

la similitud de las pretensiones aducidas, pues todos los actores controvierten la resolución **CG268/2010**, emitida el veintiuno de julio de dos mil diez por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Por tanto, por economía procesal y a efecto de evitar el pronunciamiento de resoluciones contradictorias, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los artículos 86 y 87 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se decreta la acumulación de los expedientes relativos a los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-120/2010, SUP-RAP-127/2010, SUP-RAP-128/2010 y SUP-RAP-142/2010 al diverso SUP-RAP-117/2010, por ser éste el que se recibió primero en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior.

En consecuencia, se deberá glosar copia de los puntos resolutivos de esta ejecutoria, a los autos de los expedientes cuya acumulación se decreta.

TERCERO. *Procedencia de los recursos de apelación.* Los medios de impugnación satisfacen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 30, párrafo 1; 42, párrafo 1, y 45, párrafo 1, inciso b), fracciones I y IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, según se explica a continuación.

a) Oportunidad. Los recursos se interpusieron dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SUP-RAP-117/2010 y SUP-RAP-120/2010. En los recursos interpuestos por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, se estima que operó la notificación automática de la resolución impugnada, en la fecha de la sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral en la cual se emitió dicha resolución, en términos del artículo 30, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues los representantes de ambos partidos se encontraban presentes en la sesión, como se constata en la copia certificada de la respectiva versión estenográfica.

El acto controvertido fue emitido en sesión de veintiuno de julio de dos mil diez, de modo que el plazo de cuatro días hábiles para recurrir transcurrió del veintidós al veintisiete de julio del año en curso, pues los días veinticuatro y veinticinco fueron inhábiles, por haber sido sábado y domingo.

En consecuencia, si ambos partidos políticos interpusieron su recurso el veinticinco de julio siguiente, la presentación se realizó dentro del plazo legal previsto para tal efecto.

SUP-RAP-127/2010 y SUP-RAP-128/2010. Por cuanto hace a las demandas presentadas por Televimex y otras, así como por Televisión Azteca, en las constancias de autos se

advierte que la notificación a dichas concesionarias se practicó el veintisiete de julio de dos mil diez, de manera que el plazo para impugnar transcurrió del veintiocho de julio al dos de agosto del presente año, pues, los días treinta y uno de julio y primero de agosto fueron sábado y domingo, respectivamente.

Por tanto, si los concesionarios presentaron su demanda el treinta y uno de julio de dos mil diez, la interposición del recurso se estima oportuna.

SUP-RAP-142/2010. El recurso interpuesto por Sistema Quintanarroense de Comunicación Social también fue promovido con oportunidad, porque la resolución impugnada fue notificada al recurrente el dos de agosto de dos mil diez y la demanda se presentó ante la autoridad responsable el cinco de agosto siguiente, por lo que, si el plazo para impugnar transcurrió del tres al seis de agosto del presente año, es evidente que la presentación del medio de impugnación se realizó dentro del plazo legal.

b) Forma. Los recursos se interpusieron por escrito ante la autoridad responsable, y en ellos se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ese efecto. En los escritos respectivos se identifica también el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos supuestamente violados; se ofrecen pruebas y se asienta la firma autógrafa de los representantes de los actores.

c) Legitimación. Los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México cuentan con legitimación, pues conforme con el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los partidos políticos están en aptitud de promover tal medio de impugnación.

Las personas jurídicas apelantes tienen también legitimación, atento a lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d) Personería. Se cumple con este requisito en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracciones I y IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo siguiente:

> **I.** Los partidos recurrentes comparecen por conducto de sus respectivos representantes propietarios ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, como reconoce la autoridad responsable al rendir el respectivo informe circunstanciado.
>
> **II.** Por cuanto hace a Televisión Azteca, quien promueve a su nombre, tiene reconocida su personería en el procedimiento especial sancionador que dio lugar a la resolución impugnada, tal como consta en autos.
>
> **III.** La personería de Jesús Alejandro Daniel Araujo Delgado como representante de Televimex y otras se acredita en términos de las copias certificadas de los testimonios

notariales que acompaña a su demanda y del diverso testimonio exhibido en cumplimiento al requerimiento formulado por el Magistrado Instructor el dieciocho de agosto de dos mil diez.

IV. El carácter de María Indhira Carrillo Domani como representante legal de Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, se reconoce en términos del nombramiento realizado por el Gobernador del Estado, el diecinueve de junio de dos mil siete, así como del artículo 20, fracción III, del Decreto 21 por el cual se crea dicho organismo, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el treinta y uno de enero de mil novecientos ochenta y cinco. Este carácter fue reconocido por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

e) Interés Jurídico. Los partidos Verde Ecologista de México y Revolucionario Institucional cuentan con interés jurídico para apelar la resolución reclamada, pues aducen, entre otras cosas, que dicha resolución viola los principios de constitucionalidad y legalidad, toda vez que el Consejo General del Instituto Federal Electoral eximió de responsabilidad al titular del Poder Ejecutivo Federal y a las dependencias del Gobierno Federal, pese a encontrarse demostrada la difusión de los promocionales que motivaron la queja administrativa.

Como se aprecia, la interposición del recurso tiene por objeto la defensa del principio de legalidad, *lato sensu*, respecto de una determinación dictada en un procedimiento administrativo, y no la defensa de un interés particular de los partidos; de ahí que no sea

necesario acreditar un perjuicio directo a la esfera de derechos de los partidos promoventes, sino sólo la posible afectación a la Constitución y a la ley.

Lo anterior se sustenta en el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 3/2007, identificada con el rubro: "**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN EMITIDA**[4], en la cual se sostiene que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos tienen interés jurídico para impugnar la resolución que recae a un procedimiento administrativo sancionador, con independencia de que hayan sido o no los que presentaron la queja correspondiente, en virtud de que dichos institutos tienen el carácter de entidades de interés público, que intervienen en el proceso electoral como sujetos obligados y como garantes de las normas electorales (de orden público y de observancia general), de lo cual se desprende la posibilidad jurídica de actuar en defensa de la constitucionalidad y legalidad de un acto de autoridad, sin perjuicio de la defensa de sus intereses particulares.

De ahí que se considere que el recurso de apelación constituye un medio útil para lograr la modificación o revocación de las resoluciones emitidas por los órganos centrales del Instituto

---

[4] Jurisprudencia 3/2007 consultable en *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral: órgano de difusión de los criterios emitidos por el TEPJF*, Año 1, núm. 1, 2008, México, p. 32, así como en la página electrónica: http://www.tribunalelectoral.gob.mx.

Federal Electoral, tal como lo dispone el artículo 47 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por otro lado, los concesionarios cuentan igualmente con interés jurídico para interponer estos recursos, porque la resolución impugnada les fue adversa, pues se les sancionó con amonestación pública, situación que incide de manera directa e inmediata en su esfera de derechos.

f) Definitividad. Se satisface este requisito, toda vez que los recurrentes controvierten una resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, contra la cual no está previsto un medio de defensa diverso, mediante el cual pudiera ser revocada, anulada o modificada.

CUARTO. *Comparecencia del Partido Acción Nacional como tercero interesado en el expediente SUP-RAP-117/2010.*

No ha lugar a tener como tercero interesado al Partido Acción Nacional en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-117/2010, por no surtirse los extremos previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En conformidad con lo previsto en el artículo 12, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, son partes en el procedimiento del recurso de apelación: el actor, el órgano responsable, y el o los terceros interesados.

Acorde con el inciso c) del precepto citado, la calidad de tercero interesado resulta de la situación jurídica reconocida al ciudadano, partido político, coalición, candidato, organización o agrupación política o de ciudadanos, que manifiesten tener un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor.

En el caso, es improcedente la solicitud del Partido Acción Nacional de comparecer a este proceso con el carácter de tercero interesado, toda vez que ese instituto político no fue denunciante o denunciado en los procedimientos administrativos sancionadores de origen, en los cuales se dictó la resolución que se controvierte, ni compareció a dichos procedimientos con algún interés legítimo que la autoridad responsable hubiera reconocido.

No obsta a lo anterior, lo alegado por dicho partido en su escrito de comparecencia, en el sentido de que acude en defensa del interés difuso de los ciudadanos, porque, en la especie, el Partido Acción Nacional no comparece en **vía de acción** para hacer valer algún derecho o pretensión de la colectividad, sino que pretende hacer valer una especie de **defensa colectiva** de derechos, situación para la que no están legitimados los terceros interesados.

En efecto, los derechos de acción y de defensa son dos derechos subjetivos procesales que se complementan en la dialéctica del proceso, pero tienen contenido y sentido diferente.

El derecho de acción es el poder jurídico que el Estado otorga a los ciudadanos para dirigirse a los órganos jurisdiccionales y, con

ello, obtener el reconocimiento y la materialización de sus derechos frente a otros sujetos, es decir, se trata de una prerrogativa conferida con la finalidad de conseguir una sentencia que declare la existencia del derecho pretendido.

Por su parte, el derecho de defensa es una garantía esencial reconocida en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de la cual, quien pueda resultar afectado por la resolución que se dicte en el proceso, debe tener oportunidad de hacer valer las razones que tuviere y de refutar, rechazar, modificar o aclarar la acción ejercida por la parte actora.

Lo anterior evidencia que existe una estrecha relación entre el derecho de acción y el de defensa, pero no se trata de facultades equivalentes. De ahí que no exista base para identificar los requisitos de legitimación para fungir como actor en un medio de impugnación en materia electoral, con los requisitos para comparecer como tercero interesado al mismo proceso.

La doctrina judicial de esta Sala Superior sobre el ejercicio de acciones tuitivas se encuentra en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave S3ELJ 10/2005, de rubro y texto:

> "**ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR**. Conforme a la interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo segundo, fracción I, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 10, apartado 1, inciso b); y 86, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los elementos necesarios para deducir las acciones tuitivas de intereses difusos por los partidos políticos son: 1. Existencia de disposiciones o principios jurídicos que impliquen

> protección de intereses comunes a todos los miembros de una comunidad amorfa, carente de organización, de representación común y de unidad en sus acciones, sin que esos intereses se puedan individualizar, para integrarlos al acervo jurídico particular de cada uno; 2. Surgimiento de actos u omisiones, generalmente de parte de las autoridades (aunque también pueden provenir de otras entidades con fuerza preponderante en un ámbito social determinado) susceptibles de contravenir las disposiciones o principios jurídicos tuitivos de los mencionados intereses, con perjuicio inescindible para todos los componentes de la mencionada comunidad; 3. Que las leyes no confieran acciones personales y directas a los integrantes de la comunidad, para enfrentar los actos conculcatorios, a través de los cuales se pueda conseguir la restitución de las cosas al estado anterior o el reencausamiento de los hechos a las exigencias de la ley, ni conceda acción popular para tales efectos; 4. Que haya en la ley bases generales indispensables para el ejercicio de acciones tuitivas de esos intereses, a través de procesos jurisdiccionales o administrativos establecidos, que no se vean frenadas de modo insuperable, por normas, principios o instituciones opuestos, y 5. Que existan instituciones gubernamentales, entidades intermedias o privadas, o personas físicas, que incluyan, de algún modo, entre sus atribuciones, funciones u objeto jurídico o social, con respaldo claro en la legislación vigente, la realización de actividades orientadas al respeto de los intereses de la comunidad afectada, mediante la exigencia del cumplimiento de las leyes que acojan esos intereses. Como se ve, la etapa del proceso electoral de emisión de los actos reclamados, no es un elemento definitorio del concepto. Consecuentemente, basta la concurrencia de los elementos de la definición para la procedencia de esta acción, independientemente de la etapa del proceso electoral donde surjan los actos o resoluciones impugnados".

Como se observa, la Sala Superior únicamente ha reconocido a los partidos políticos la facultad de hacer valer **acciones** tuitivas de intereses difusos, mas no el atributo de ejercer una **defensa** colectiva de esos intereses, con el carácter de tercero interesado. Por consiguiente, no es dable concluir, como pretende el Partido Acción Nacional, que el criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia citada legitima a los partidos políticos para defender los intereses difusos de la colectividad sin restricción

alguna, compareciendo a cualquier proceso jurisdiccional en calidad de tercero interesado.

En el caso, la autoridad responsable sancionó a las concesionarias y permisionaria recurrentes, por la difusión de dos mensajes que contenían propaganda del Gobierno Federal, durante campañas electorales, y absolvió a la Secretaría de Salud y a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, por los mismos hechos.

Las actoras cuestionan la constitucionalidad y legalidad de esa resolución, en tanto que el Partido Acción Nacional pretende defender esos aspectos, con la calidad de tercero interesado, lo cual como se explicó, no es admisible.

De reconocer legitimación al Partido Acción Nacional para comparecer como tercero interesado a los presentes recursos de apelación acumulados, se estaría facultando a los partidos políticos para personarse con tal carácter a cualquier medio de impugnación en materia electoral, bajo el argumento de que con esa actitud procesal, velan por los intereses difusos de la colectividad, lo cual no está previsto en previsto en el artículo 12, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que establece que la comparecencia de un tercero interesado únicamente es factible cuando se acredite tener un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con el pretendido por el demandante.

Los sujetos que en la especie ostentan un derecho incompatible con las pretensiones aducidas son: el Presidente de la República,

la Secretaría de Salud y la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, respecto de la pretensión de los Partidos Verde Ecologista de México y Revolucionario Institucional, Televisión Azteca y Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, de sancionar a esos entes públicos, por la supuesta difusión ilícita de propaganda gubernamental.

Similar criterio fue sostenido por esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-307/2009, el once de noviembre de dos mil nueve.

Por último, no cabe reconducir el escrito del Partido Acción Nacional a alguno de los medios de impugnación en materia electoral, porque la intención de dicho partido no es controvertir la resolución reclamada en estos recursos, sino por el contrario, exponer argumentos tendentes a lograr la confirmación de esa resolución, mediante la desvirtuación de los agravios expresados por el Partido Revolucionario Institucional.

En consecuencia, se tiene por no presentado al Partido Acción Nacional como tercero interesado en el recurso de apelación SUP-RAP-117/2010, por no aducirse un derecho incompatible con el que pretenden los actores.

QUINTO. ***Identificación del acto impugnado en el expediente SUP-RAP-117/2010.***

De acuerdo con la jurisprudencia S3ELJ 04/99, cuyo rubro es: “**MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN**

DEL ACTOR”[5], en los medios de impugnación en materia electoral, el juzgador debe leer detenida y cuidadosamente la demanda, para que, de su correcta comprensión, advierta y atienda preferentemente a lo que se quiso decir y no a lo que aparentemente se dijo, con el objeto de determinar con exactitud la intención del promovente, ya que sólo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia en materia electoral, al no aceptarse la relación oscura, deficiente o equívoca, como la expresión exacta del pensamiento del autor del medio de impugnación relativo. En otras palabras, la demanda debe ser analizada en conjunto para que el juzgador pueda, válidamente, interpretar el sentido de lo que se pretende.

De ahí que si el promovente plantea agravios contra un determinado acto o, como en el caso, expresa hechos a partir de los cuales es factible deducir claramente aquellos, debe reputarse el acto de referencia como impugnado, al ser la conclusión lógica y necesaria de expresar algún tipo de disenso contra el actuar de una autoridad u órgano partidista, que presuntamente ocasiona algún tipo de perjuicio a la parte actora.

En la especie, en la demanda que dio origen al recurso de apelación SUP-RAP-117/2010 se advierte que el apelante señala como acto impugnado:

> *“LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR INICIADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL PARTIDO*

[5] Op cit, páginas 182-183.

> *REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL EN CONTRA DEL C. FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES,* ***IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE EXP. SCG/PE/PRI/CG/082/2010 Y SU ACUMULADO SCG/PE/PRI/CG/098/2010****".*

Si bien el Partido Verde Ecologista de México afirma que la resolución que recurre es la emitida en el procedimiento administrativo sancionador con clave de identificación SCG/PE/PRI/CG/**082**/2010 y su acumulado SCG/PE/PRI/CG/**098**/2010, la lectura integral de la demanda y, particularmente, de los capítulos denominados "hechos en que se basa la impugnación" y "conceptos de violación", permite advertir que el partido incurrió en un error, toda vez que su verdadera intención es impugnar la resolución **CG268/2010**, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, a través de la cual se resolvió el procedimiento administrativo sancionador SCG/PE/PRI/CG/**065**/2010 y su acumulado SCG/PE//CG/**066**/2010.

Lo anterior, pues acorde con el estudio de los hechos y agravios en que se sustenta la pretensión del Partido Verde Ecologista de México, las violaciones constitucionales y legales que considera fueron cometidas por la autoridad responsable, se encuentran encaminadas a controvertir lo ordenado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en la resolución CG268/2010, a través de la cual, entre otros aspectos, se sancionó con amonestación pública a cincuenta y cuatro concesionarios de

radio y televisión por la difusión de dos promocionales atribuidos al Gobierno Federal, durante la etapa de campañas electorales, en emisoras de varios Estados de la República que celebraron proceso electoral local en el presente año.

SEXTO. ***Estudio de las causales de improcedencia hechas valer por los terceros interesados.***

I. Expediente SUP-RAP-117/2010. Incongruencia entre el acto reclamado y los agravios.

El Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, en su calidad de tercero interesado, sostiene que el recurso de apelación es improcedente, pues, desde su perspectiva, el medio de impugnación es incongruente, ya que los argumentos expresados por el Partido Verde Ecologista de México no guardan relación con la litis del presente asunto, debido a que, por un lado, dicho partido político refiere la resolución apelada al expediente SCG/PE/PRI/CG/82/2010 y su acumulado, y, por otro, en los hechos y agravios se refiere el expediente SCG/PE/PRI/CG/066/2010.

La alegación es **infundada.**

Las normas que prevén las causas de improcedencia son disposiciones específicas, que sólo admiten la interpretación estricta y rechazan la extensiva, o la que se funde en la analogía o en la mayoría de razón, por lo cual sólo comprenden los casos clara y expresamente incluidos en ellas. Así lo ha sostenido esta Sala Superior, por ejemplo, al resolver el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-023/98.

Las causas de improcedencia de la demanda de apelación se encuentran previstas en los artículos 9, párrafo 3, 10 y 11, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y en ese catálogo no se encuentra el supuesto de la pretendida incongruencia del medio de impugnación, derivada de la falta de vinculación entre el acto reclamado y los agravios expresados.

De ahí que lo alegado por el Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación no sea apto para considerar improcedente el recurso interpuesto por el Partido Verde Ecologista de México.

Además, como ha quedado esclarecido en el considerando que antecede, la cita del expediente SCG/PE/PRI/CG/82/2010 y su acumulado, constituyó un mero error o *lapsus calami* del partido político apelante, toda vez que sus agravios se encuentran encaminados a combatir la atribución de responsabilidad administrativa realizada por la autoridad responsable en la resolución CG268/2010, dictada en el diverso procedimiento SCG/PE/PRI/CG/065/2010 y su acumulado.

Lo anterior demuestra que, contrariamente a lo manifestado por el tercero interesado, los agravios expresados por el actor en el recurso de apelación SUP-RAP-117/2010, sí guardan relación con el acto realmente reclamado por el propio demandante.

II. Expediente SUP-RAP-127/2010. Falta de personería del apoderado de TV de los Mochis.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral sostiene que el recurso de apelación es improcedente por cuanto hace a la concesionaria TV de los Mochis, pues, en el testimonio notarial con que el promovente pretende acreditar la representación de dicha persona moral, no se aprecia que cuente con tales facultades, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La causa de improcedencia es **infundada.**

Acorde con el artículo 45, párrafo 1, fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las personas morales deben interponer el recurso de apelación a través de representante legítimo, en conformidad con la legislación aplicable.

En la especie, en el testimonio notarial de la escritura pública sesenta y dos mil novecientos sesenta y tres, otorgada ante la fe del notario público cuarenta y cinco del Distrito Federal, el cual fue exhibido junto con la demanda para acreditar la representación legal de la concesionaria TV de los Mochis, no se confieren facultades de representación de dicha empresa al promovente Jesús Alejandro Daniel Araujo Delgado.

En razón de lo anterior, el dieciocho de agosto de dos mil diez, el Magistrado Instructor requirió a Jesús Alejandro Daniel Araujo Delgado para que exhibiera la documentación que acreditara su

carácter de representante legal de TV de los Mochis, apercibido de que, en caso de incumplimiento, se tendría por no presentado el recurso de apelación de dicha concesionaria.

El veinte de agosto del presente año, Jesús Alejandro Daniel Araujo Delgado presentó el testimonio notarial de la escritura pública ocho mil cuarenta y ocho, otorgada ante la fe del notario público ciento dieciocho de Mazatlán, Sinaloa, el seis de octubre de dos mil uno, en la cual se acreditan sus facultades de representación de TV de los Mochis.

En virtud de lo anterior, al haber quedado demostrada en autos la personería del promovente, se estima **infundada** la causa de improcedencia.

SÉPTIMO. *Síntesis de la resolución impugnada*.

Actitud asumida por las partes en los procedimientos de origen.

En cumplimiento al requerimiento formulado por el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos remitió el informe de monitoreo de la transmisión de los mensajes materia de denuncia, el cual comprendió el periodo del siete de mayo al treinta de junio de dos mil diez, la emisora, el día y la hora exacta de la difusión, así como la identificación del mensaje transmitido. Además, el propio director proporcionó los nombres y domicilios de los concesionarios y permisionarios que transmitieron los promocionales materia de la inconformidad.

En respuesta a otro requerimiento del Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación informó lo siguiente: **I.** La dependencia a su cargo no pautó el promocional "Hospitales Temixco" con cargo a tiempos oficiales; **II.** Dicha dirección carece de tiempo para ordenar pautado en los Estados con procesos electorales; **III.** El promocional "mujer soltera" sí fue pautado en las entidades federativas sin proceso electoral; **IV.** Las pautas comerciales sobrepasan la esfera de atribuciones de dicha unidad administrativa; **V.** La dirección informó a las áreas de Comunicación Social de las dependencias de la Administración Pública Federal el cumplimiento de la medida cautelar hecha por la autoridad electoral federal; **VI.** El Director de Comunicación Social de la Secretaría de Salud informó que la difusión de campaña de "Igualdad de Oportunidades Versión: Infraestructura y Equipamiento Médico" comenzó el nueve de junio y se contrató en tiempos comerciales para su transmisión, con excepción de los Estados con procesos electorales, y **VII.** La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, solicitó a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión de las entidades federativas con procesos electorales, que no difundieran propaganda gubernamental desde el inicio del periodo de las campañas electorales.

El quince de junio de dos mil diez, el Director de Comunicación Social de la Secretaría de Salud emitió el oficio DGCS/00584, a través del cual, con relación al acuerdo de medidas cautelares decretado por la Comisión de Quejas y Denuncias, manifestó que

la difusión de la campaña "Igualdad de Oportunidades Versión: Infraestructura y Equipamiento Médico" inició el nueve de junio de dos mil diez; fue contratada para ser difundida en tiempos comerciales **exclusivamente en aquellas entidades del país exentas de proceso electoral**, y bajo el compromiso de los medios de comunicación electrónicos –radio y televisión- de bloquear las señales para evitar interferencias en los procesos electorales locales.

El veinticuatro de junio, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral requirió al titular de la Dirección de Comunicación Social de la Secretaría de Salud para que precisara algunos aspectos relacionados con la difusión de los promocionales materia de la queja.

En contestación al requerimiento, el veintiocho de junio de dos mil diez, el funcionario reiteró que: **I.** El promocional "Hospitales Temixco" formaba parte de la pauta contratada por la Dirección a su cargo, en el marco del programa Anual de Comunicación Social de la Secretaría de Salud; **II.** La dependencia contrató en tiempo comercial la difusión de la campaña "Igualdad de Oportunidades Versión: Infraestructura y Equipamiento Médico", y **III.** El promocional "Hospitales Temixco" fue contratado para difundirse solamente en los Estados que no celebraron proceso electoral.

Conclusiones de la responsable en torno a los hechos denunciados

Con relación al número de impactos de los promocionales en entidades en las que transcurría un proceso electoral local.

1. Los promocionales “Mujer Soltera” y “Hospitales Temixco” fueron difundidos en radio y televisión en el periodo comprendido del siete de mayo al treinta de junio de dos mil diez, en trescientas veintidós ocasiones, en catorce entidades en las que transcurría un proceso electoral local.

2. El promocional “Mujer Soltera” tuvo doscientos diez impactos.

3. El promocional “Hospitales Temixco” tuvo ciento doce impactos.

Con relación a la posición asumida por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación.

4. El pautado de propaganda gubernamental para las entidades con procesos electorales en dos mil diez fue suspendido a partir de las fechas de inicio de las campañas electorales respectivas.

5. La difusión del promocional denominado “Mujer Soltera” obedeció a que fue pautado por dicha dependencia para ser difundido en “tiempos oficiales”, en todas las entidades **que no celebraron proceso electoral** en dos mil diez.

6. La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía no cuenta con tiempo disponible para ordenar pautado alguno en entidades con procesos electorales.

7. A través de diversos oficios, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía advirtió a los concesionarios y

permisionarios de radio y televisión de las entidades con procesos electorales locales, que no difundieran propaganda gubernamental a partir del inicio de las campañas electorales, con excepción de la relativa a temas de educación, salud o protección civil en casos de emergencia.

8. Dicha dirección reiteró a los concesionarios y permisionarios su deber de suspender la difusión de propaganda gubernamental a partir del inicio de las precampañas y campañas electorales locales en los Estados de la República con comicios en el presente año.

9. En acatamiento a la providencia cautelar decretada por la Comisión de Quejas y Denuncias el diez de junio de dos mil diez, la referida dirección reiteró a través de correo electrónico a los concesionarios y permisionarios de las entidades federativas que celebraron proceso electoral, su obligación de suspender la transmisión de los promocionales identificados como “Mujer Soltera” y “Hospitales Temixco”.

Con relación a la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud.

10. El nueve de junio de dos mil diez, dicha dirección general inició la difusión de la campaña “Igualdad de Oportunidades Versión: Infraestructura y Equipamiento Urbano”, de la cual formó parte el promocional identificado como “hospitales Temixco”.

11. La campaña **fue contratada en tiempos comerciales exclusivamente en las entidades del país que no celebraron**

proceso electoral y con el compromiso de los concesionarios de radio y televisión de bloquear las señales en las entidades con proceso electoral local en dos mil diez.

12. Mediante escrito de nueve de junio de dos mil diez, la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud informó a los prestadores del servicio de difusión que el mensaje “hospitales Temixco” sólo debía transmitirse en Estados y municipios que no celebraran proceso electoral.

Pronunciamiento de fondo de la autoridad responsable.

Con relación a las presuntas violaciones imputadas a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación.

La autoridad responsable estableció que cincuenta y cinco concesionarias fueron notificadas con antelación al inicio de las precampañas y campañas electorales locales, de que debían abstenerse de difundir propaganda gubernamental, con excepción de la relativa a servicios educativos, de salud o protección civil en casos de emergencia.

En consecuencia, la responsable sostuvo que, no obstante encontrarse acreditada la difusión de trescientos veintidós impactos de los dos promocionales materia de la queja, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación aportó elementos probatorios suficientes para desvirtuar la imputación enderezada en su contra.

La autoridad administrativa electoral hizo énfasis en las copias certificadas de los oficios por los que la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación instruyó a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión de las entidades con procesos electorales locales, que se abstuvieran de difundir toda propaganda gubernamental a partir del inicio de las campañas electorales locales, con excepción de la relativa a servicios educativos, de salud o a la protección civil en casos de emergencia.

La responsable subrayó que esos oficios no fueron desvirtuados por los apoderados legales de las diversas concesionarias denunciadas durante la audiencia que se celebró en el procedimiento especial sancionador.

Además, se precisa que los concesionarios y permisionarios denunciados no aportaron algún elemento tendente a demostrar que la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación pautó, ordenó, solicitó o contrató la difusión de los promocionales materia de la inconformidad en las entidades señaladas, circunstancia que, relacionada con los oficios anteriormente citados, condujo a la conclusión de que no obraba en autos elemento alguno del que se desprendiera que dicha dependencia fue quien ordenó la difusión de los promocionales.

Por el contrario, se destaca que el pautado aportado por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, correspondiente al promocional “Mujer Soltera”, no contiene elemento alguno del que se advierta que dicha dependencia

solicitó su difusión a alguno de los concesionarios o permisionarios, a través de su señal en las entidades federativas en las que se celebraban elecciones locales.

De la misma forma, en la resolución controvertida se sostiene que de la indagatoria practicada con relación al promocional "hospitales Temixco" se obtuvo que fue contratado en tiempos comerciales por la Secretaría de Salud, para ser difundido en entidades que no celebraron proceso electoral local y, por ende, se concluyó que dicho promocional no fue pautado por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación.

En consecuencia, la autoridad responsable eximió de responsabilidad administrativa al titular de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación y, por ende, declaró infundado el procedimiento administrativo sancionador incoado en su contra.

Con relación a las presuntas violaciones imputadas a la Secretaría de Salud.

La Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud reconoció expresamente que el nueve de junio del presente año inició la difusión de la campaña "Igualdad de oportunidades, versión infraestructura y equipamiento urbano", dentro de la que se encontraba el promocional identificado como "hospitales Temixco" que, según dicho de la secretaría, fue contratado en tiempos comerciales.

La secretaría afirmó además, que la campaña de comunicación social fue contratada en tiempos comerciales exclusivamente en las entidades del país exentas de proceso electoral, y con el compromiso de los concesionarios de radio y televisión de bloquear las señales en las entidades con proceso electoral local en dos mil diez.

La autoridad responsable subrayó que en la audiencia de pruebas y alegatos, la Secretaría de Salud aportó copia certificada de los oficios, correos electrónicos y comunicados dirigidos a las otras empresas de radio y televisión con las que contrató el promocional “Hospitales Temixco”, en los cuales les informó que el mensaje no debía difundirse en Estados en los que se estaban celebrando elecciones locales.

La autoridad responsable precisó que las comunicaciones fueron dirigidas a cuarenta concesionarias y destacó que su contenido en ningún momento fue desvirtuado.

Por lo que respecta al resto de las concesionarias, la responsable destacó que la Secretaría de Salud negó haber contratado sus servicios para la difusión del promocional, y los concesionarios y permisionarios denunciados no aportaron ningún elemento probatorio que demostrara dicha contratación.

No obstante, a través del análisis de los informes rendidos por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral concluyó que se acreditó la difusión del promocional “hospitales Temixco” en entidades federativas en las que se desarrollaron procesos

electorales locales, en ciento doce ocasiones, durante el periodo comprendido del siete de mayo al treinta de junio de dos mil diez.

Ello, pese a que los concesionarios y permisionarios fueron advertidos por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, en forma previa al inicio de las campañas electorales, de que debían abstenerse de difundir propaganda gubernamental, con excepción de la relativa a servicios educativos, de salud o protección civil en casos de emergencia. La autoridad responsable enfatizó que los representantes legales de dichas concesionarias reconocieron expresamente haber recibido los oficios en los cuales se les comunicó tal circunstancia.

La responsable destacó también que la Secretaría de Salud notificó a algunos de los concesionarios y permisionarios que la campaña “Igualdad de oportunidades, versión infraestructura y equipamiento urbano” no podía difundirse en Estados en los que se estaban celebrando elecciones locales y precisó que, en caso de que no tuvieran la capacidad de bloquear la señal o sus servicios, debían informar a la Secretaría, toda vez que en ese supuesto, no podría contratar sus servicios.

En esas condiciones, la responsable sostuvo que, no obstante estaba acreditada la difusión de ciento doce impactos del promocional “Hospitales Temixco”, lo cierto es que la Secretaría de Salud y la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación aportaron elementos probatorios que, adminiculados, eran suficientes para

desvirtuar la imputación enderezada en contra de la Secretaría de Salud.

Finalmente, en la resolución combatida se estima que los concesionarios y permisionarios que transmitieron el promocional “hospitales Temixco” no aportaron algún elemento que acreditara que la Secretaría de Salud les ordenó, solicitó o contrató la difusión del promocional en las entidades señaladas.

En consecuencia, la autoridad responsable consideró que el titular de la Secretaría de Salud no era responsable de los hechos imputados y, por ende, declaró infundado el procedimiento administrativo sancionador incoado en su contra.

Con relación a las presuntas violaciones imputadas a concesionarios y permisionarios de radio y televisión.

Como resultado del análisis de las constancias remitidas por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, así como de los informes de monitoreo rendidos por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, la autoridad responsable advirtió que cincuenta y cuatro concesionarios y permisionarios difundieron en radio y televisión, durante el periodo comprendido del siete de mayo al treinta de julio del dos mil diez, los mensajes identificados como “mujer soltera” y “hospitales Temixco”, a pesar de que fueron notificados en forma previa al inicio de las precampañas y campañas electorales locales, de que debían abstenerse de difundir propaganda gubernamental, con

excepción de la relativa a servicios educativos, de salud o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.

La autoridad reiteró que en autos del procedimiento administrativo sancionador de origen obran copias certificadas de los oficios a través de los cuales la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación les ordenó a dichas personas morales la suspensión inmediata de la difusión de propaganda gubernamental a partir del inicio de las campañas electorales correspondientes a los comicios estatales.

Sobre esta base, la autoridad responsable consideró que las concesionarias denunciadas tuvieron pleno conocimiento de que debían abstenerse de difundir propaganda gubernamental en las señales con impacto en los catorce Estados de la República en los que se celebrara proceso electoral local y, pese a ello, transmitieron los promocionales materia de denuncia, durante el lapso del siete de mayo al treinta de junio de dos mil diez, en trescientas veintidós ocasiones, durante la celebración de campañas electorales locales.

La responsable subrayó que varias concesionarias denunciadas reconocieron en forma expresa que la difusión de los promocionales obedeció a un error, lo cual evidenció que, aun cuando tenían pleno conocimiento de la existencia de una obligación de índole constitucional, difundieron la propaganda gubernamental.

En virtud de lo anterior y, dado que con su comportamiento los concesionarios y permisionarios denunciados desacataron un

mandato de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación y soslayaron una prohibición constitucional, el Consejo General del Instituto Federal Electoral los consideró responsables por la difusión ilegal de propaganda gubernamental durante campañas electorales locales.

De acuerdo con la autoridad responsable, los concesionarios y permisionarios infractores vulneraron lo dispuesto en los artículos 41, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo 2 y 350, párrafo 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En consecuencia, la autoridad responsable declaró fundado el procedimiento especial sancionador, por lo que respecta a cincuenta y cuatro concesionarias, y las sancionó con amonestación pública.

En suma, la responsable declaró infundados los procedimientos administrativos respecto de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación y de la Secretaría de Salud, y fundados, por lo que hace a cincuenta y cuatro concesionarios y permisionarios de radio y televisión, con motivo de la difusión de propaganda gubernamental durante la celebración de campañas electorales locales.

OCTAVO. *Estudio de fondo.*

A. Violaciones procesales.

I. Incompetencia del Instituto Federal Electoral para conocer de la infracción atribuida a los concesionarios y permisionarios denunciados.

El Partido Verde Ecologista de México afirma que la infracción denunciada se encuentra prevista en los artículos 80 y 101 de la Ley Federal de Radio y Televisión y no en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues se trata de la pretendida difusión de propaganda gubernamental, y no de propaganda política o electoral.

Por tanto, en concepto del partido actor, la substanciación y resolución del procedimiento administrativo sancionador compete a la Secretaría de Gobernación, acorde con lo previsto en la Ley Federal de Radio y Televisión, y no al Instituto Federal Electoral.

El agravio es **infundado**.

Esto es así, porque el procedimiento administrativo sancionador regulado en la Ley Federal de Radio y Televisión no versa sobre infracciones correspondientes al ámbito electoral, pues éstas son del conocimiento del Instituto Federal Electoral, en atención a lo dispuesto en el artículo 41, base III, apartado D, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

> "Artículo 41. …
> III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.
> …
> Apartado D. **Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral**

> mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.
> …".

La conducta atribuida a los denunciados en los procedimientos de origen es una infracción en materia electoral, regulada en la base III a que se refiere el precepto citado, consistente en la difusión de propaganda del gobierno federal en medios de comunicación social, durante las campañas electorales de los procesos de renovación de poderes públicos, celebrados en catorce entidades del país.

La presunta infracción se produce por el incumplimiento a la obligación prevista en los artículos 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución, párrafo segundo, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que dispone:

> "Artículo 41.
> …
> III.
> Apartado C…
> Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia".

De ahí que la competencia para conocer de la presunta difusión ilícita de propaganda gubernamental en radio y televisión, durante

un proceso electoral, federal o local, corresponda al Instituto Federal Electoral, tal como se sostiene en la tesis de jurisprudencia 25/2010, cuyo rubro y texto son:

> **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS.—**De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base III, apartados A y C, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 368, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se obtiene que el Instituto Federal Electoral es la autoridad competente para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores, tanto en procesos federales como locales y fuera de ellos, en las siguientes hipótesis: 1. Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas, físicas o morales; 2. Infracción a las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión; 3. Difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones, a los partidos políticos o que calumnien a las personas, y 4. Difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. En cambio, en el supuesto de violaciones a leyes locales durante los procesos electorales respectivos, por el contenido de la propaganda difundida en cualquier medio, distintas a las anteriores, la autoridad administrativa electoral local es competente para conocer del procedimiento sancionador y, en su caso, imponer la sanción correspondiente; en estos casos, el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de sus atribuciones, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias, se coordina con la autoridad local exclusivamente para conocer y resolver sobre la petición de medidas cautelares, en cuanto a la transmisión de propaganda en radio y televisión.

En cambio, las infracciones de las que conocen la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes son las previstas en el artículo 101 de la Ley Federal de Radio y Televisión, consistentes en actos u omisiones de concesionarios y permisionarios, referentes a la calidad, potencia y horario de la transmisión; condiciones técnicas de sus instalaciones; alteración

de boletines o información proporcionada por el gobierno; transmisión de boletines sobre seguridad nacional o mensajes de auxilio; encadenamiento de estaciones de radio y televisión; contenido de las transmisiones (lenguaje, imágenes y sonidos que respeten las buenas costumbres, la cultura cívica, las creencias religiosas y la diversidad racial, y que no sean contrarios a la seguridad del Estado o al orden público), entre otras.

Incluso, el artículo 64-bis de la Ley Federal de Radio y Televisión establece que la transmisión de programas, mensajes o cualquier otro material que contravenga lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, será sancionada en términos de lo dispuesto en el Libro Séptimo de dicho código, es decir, a través de un procedimiento administrativo sancionador substanciado y resuelto por el Instituto Federal Electoral.

Dado que la materia de los procedimientos de origen versó sobre la infracción al artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución, así como a normas contenidas en el código electoral federal [artículos 347, párrafo 1, inciso b), y 350, párrafo 1, inciso e)], derivada de la pretendida difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental durante campañas electorales, es patente que la competencia para conocer y resolver tales procedimientos correspondía al Instituto Federal Electoral y no a la Secretaría de Gobernación.

Por tanto, el agravio es **infundado**.

II. Falta de conocimiento de los testigos de grabación.

Las concesionarias recurrentes alegan vulneración a su derecho de defensa, porque no se les corrió traslado con los testigos de grabación que sirvieron de base para elaborar el monitoreo presentado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

Las apelantes aducen que no tienen certeza sobre los hechos que se les imputaron, porque en el procedimiento especial sancionador únicamente se les corrió traslado con el reporte del monitoreo, pero no con las grabaciones que sirvieron de sustento para elaborar ese reporte.

El agravio es **infundado,** porque el reporte del monitoreo con el cual se corrió traslado a las actoras es un documento público, que contiene todos los datos necesarios para identificar en forma precisa cada una de las transmisiones atribuidas a las demandantes, con el fin de que ejerzan debidamente su derecho de defensa.

Los artículos 368, párrafo 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 67, párrafo 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral establecen:

> **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**
>
> Artículo 368
> …
> 7. Cuando admita la denuncia, emplazará al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro del plazo de cuarenta y

ocho horas posteriores a la admisión. En el escrito respectivo se le informará al denunciado de la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos.

Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral

Artículo 67
De la admisión y el emplazamiento

…
2. Admitida la denuncia, la Secretaria emplazará al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión. En el escrito respectivo se le informará al denunciado de la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con los anexos.
…".

De acuerdo con la normativa citada, una vez admitida la denuncia, la Secretaría ha de emplazar al denunciado, y en ese acto se debe informarle la infracción que se le imputa y correrle traslado de la denuncia con sus anexos, con el fin de que el presunto infractor esté en aptitud de ejercer su derecho de defensa.

En el caso, según las constancias de autos, los días doce y trece de julio de dos mil diez, la autoridad administrativa electoral notificó a las concesionarias recurrentes el proveído de inicio del procedimiento sancionador, dictado el ocho de julio del presente año, y les corrió traslado con la denuncia de hechos. En el acuerdo notificado se incluyó el informe del monitoreo realizado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

Enseguida se reproduce una porción del informe de monitoreo con el cual se corrió traslado a las apelantes:

Fecha:05/07/2010
22:09 hrs.

VERIFICACIÓN DE TRANSMISIÓN							
ENTIDAD	CEVEM	MEDIO	EMISORA	FECHA INICIO	HORA INICIO	DURACIÓN ESPERADA	CONTENIDO
AGUASCALIENTES	1 - AGUASCALIENTES	TV	XHLGA-TV CANAL10	17/05/2010	12:58:20	30 seg	HOSPITALES TEMIXCO
BAJA CALIFORNIA	2 - MEXICALI	AM	XEHG-AM 1370	09/06/2010	16:36:53	30 seg	HOSPITALES TEMIXCO
BAJA CALIFORNIA	2 - MEXICALI	AM	XEMBC-AM 1190	03/06/2010	06:14:33	30 seg	MUJER SOLTERA
BAJA CALIFORNIA	2 - MEXICALI	AM	XEMBC-AM 1190	10/06/2010	18:55:26	30 seg	HOSPITALES TEMIXCO
BAJA CALIFORNIA	2 - MEXICALI	AM	XERM-AM 1150	31/05/2010	12:01:01	30 seg	MUJER SOLTERA
BAJA CALIFORNIA	2 - MEXICALI	AM	XERM-AM 1150	05/06/2010	10:10:40	30 seg	MUJER SOLTERA
BAJA CALIFORNIA	2 - MEXICALI	AM	XERM-AM 1150	06/06/2010	07:08:45	30 seg	MUJER SOLTERA
BAJA CALIFORNIA	2 - MEXICALI	AM	XERM-AM 1150	09/06/2010	12:03:00	30 seg	HOSPITALES TEMIXCO
BAJA CALIFORNIA	2 - MEXICALI	AM	XERM-AM 1150	09/06/2010	13:15:26	30 seg	HOSPITALES TEMIXCO
BAJA CALIFORNIA	2 - MEXICALI	AM	XERM-AM 1150	10/06/2010	06:40:56	30 seg	HOSPITALES TEMIXCO
BAJA CALIFORNIA	2 - MEXICALI	AM	XERM-AM 1150	10/06/2010	13:22:36	30 seg	HOSPITALES TEMIXCO
BAJA CALIFORNIA	3 - ENSENADA	TV	XHEBC-TV CANAL57	11/06/2010	09:02:45	30 seg	HOSPITALES TEMIXCO
BAJA CALIFORNIA	3 - ENSENADA	TV	XHEBC-TV CANAL57	24/06/2010	21:08:50	30 seg	HOSPITALES TEMIXCO
BAJA CALIFORNIA	4 - TIJUANA	AM	XEBG-AM 1550	31/05/2010	07:56:05	30 seg	MUJER SOLTERA
BAJA CALIFORNIA	4 - TIJUANA	AM	XEBG-AM 1550	10/06/2010	07:24:43	30 seg	HOSPITALES TEMIXCO
BAJA CALIFORNIA	4 - TIJUANA	AM	XEKAM-AM 950	28/05/2010	20:43:34	30 seg	MUJER SOLTERA
BAJA CALIFORNIA	4 - TIJUANA	AM	XEKAM-AM 950	06/06/2010	07:12:18	30 seg	MUJER SOLTERA
BAJA CALIFORNIA	4 - TIJUANA	TV	XEWT-TV CANAL12	11/06/2010	09:01:39	30 seg	HOSPITALES TEMIXCO
BAJA CALIFRONIA	2 - MEXICALI	AM	XEMBC-AM 1190	08/05/2010	16:53:39	30 seg	MUJER SOLTERA
BAJA CALIFRONIA	2 - MEXICALI	AM	XERM-AM 1150	08/05/2010	19:53:38	30 seg	MUJER SOLTERA
BAJA CALIFRONIA	2 - MEXICALI	AM	XERM-AM 1150	09/05/2010	19:24:30	30 seg	MUJER SOLTERA
BAJA CALIFRONIA	2 - MEXICALI	TV	XHAQ-TV CANAL5	09/05/2010	22:51:09	30 seg	MUJER SOLTERA
BAJA CALIFRONIA	2 - MEXICALI	FM	XHCMS-FM 105.5	07/05/2010	23:05:28	30 seg	MUJER SOLTERA
BAJA CALIFRONIA	2 - MEXICALI	FM	XHCMS-FM 105.5	09/05/2010	13:19:36	30 seg	MUJER SOLTERA
BAJA CALIFRONIA	2 - MEXICALI	FM	XHCMS-FM 105.5	09/05/2010	21:00:53	30 seg	MUJER SOLTERA
BAJA CALIFRONIA	2 - MEXICALI	TV	XHEXT-TV CANAL20	08/05/2010	22:46:27	30 seg	MUJER SOLTERA
BAJA CALIFRONIA	3 - ENSENADA	TV	XHEBC-TV CANAL57	08/05/2010	11:16:02	30 seg	MUJER SOLTERA
BAJA CALIFRONIA	3 - ENSENADA	TV	XHENT-TV CANAL2	08/05/2010	22:46:29	30 seg	MUJER SOLTERA
BAJA CALIFRONIA	3 - ENSENADA	TV	XHENT-TV CANAL2	17/05/2010	10:58:11	30 seg	HOSPITALES TEMIXCO
BAJA CALIFRONIA	4 - TIJUANA	TV	XHTIT-TV CANAL21	17/05/2010	10:58:09	30 seg	HOSPITALES TEMIXCO
CHIAPAS	20-OCOZOCOAUTLA	TV	XHTAP-TV CANAL13	07/05/2010	23:54:58	30 seg	MUJER SOLTERA
CHIAPAS	20-OCOZOCOAUTLA	TV	XHTAP-TV CANAL13	08/05/2010	07:56:43	30 seg	MUJER SOLTERA
CHIAPAS	20-OCOZOCOAUTLA	TV	XHTAP-TV CANAL13	08/05/2010	16:27:22	30 seg	MUJER SOLTERA
CHIAPAS	20-OCOZOCOAUTLA	TV	XHTAP-TV CANAL13	08/05/2010	23:34:14	30 seg	MUJER SOLTERA
CHIAPAS	20-OCOZOCOAUTLA	TV	XHTAP-TV CANAL13	09/05/2010	07:57:44	30 seg	MUJER SOLTERA
CHIAPAS	20-OCOZOCOAUTLA	TV	XHTAP-TV CANAL13	09/05/2010	16:17:40	30 seg	MUJER SOLTERA
CHIAPAS	20-OCOZOCOAUTLA	TV	XHTAP-TV CANAL13	09/05/2010	23:58:04	30 seg	MUJER SOLTERA
CHIAPAS	20-OCOZOCOAUTLA	TV	XHTAP-TV CANAL13	16/05/2010	22:57:21	30 seg	HOSPITALES TEMIXCO
CHIAPAS	20-OCOZOCOAUTLA	TV	XHTAP-TV CANAL13	17/05/2010	09:34:48	30 seg	HOSPITALES TEMIXCO
CHIAPAS	20-OCOZOCOAUTLA	TV	XHTAP-TV CANAL13	17/05/2010	15:25:47	30 seg	HOSPITALES TEMIXCO
CHIAPAS	20-OCOZOCOAUTLA	TV	XHTAP-TV CANAL13	17/05/2010	20:27:20	30 seg	HOSPITALES TEMIXCO

Como puede observarse, en el informe de monitoreo se precisa de manera pormenorizada, la entidad federativa en que se produjo la transmisión, el medio por el cual se transmitió el promocional (televisión o radio, en amplitud o frecuencia modulada), los datos de la emisora, así como la fecha y hora de

inicio de la transmisión, la duración esperada y el contenido del promocional.

Conforme con lo dispuesto en el artículo 14, párrafo 4, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral, el informe de monitoreo con el cual se corrió traslado a las apelantes es un documento público, pues es elaborado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, en ejercicio de sus facultades legales.

En efecto, el informe se sustenta en el monitoreo de radio y televisión realizado por la autoridad administrativa electoral, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 76, párrafo 7, del código electoral federal, 6, párrafo 3, inciso c), y 57, párrafo 2, del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, que facultan al Instituto Federal Electoral para disponer, en forma directa, de los medios necesarios para verificar que en las transmisiones de radio y televisión no existan mensajes contrarios a la Constitución o a la ley.

En dicho informe se precisan claramente las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la conducta atribuida a las denunciadas, con el fin de que éstas puedan desvirtuar los hechos que se les atribuyen y aportar las pruebas de descargo correspondientes.

De ahí que, atento a lo dispuesto en el artículo 16, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el informe elaborado por la autoridad administrativa electoral en ejercicio de sus funciones merezcan pleno valor

probatorio, siempre que no sea desvirtuado por algún otro medio de convicción, por ejemplo, por un documento elaborado por la propia autoridad, cuyo contenido diverja del informe.

En el caso, al conocer a plenitud las pretendidas irregularidades atribuidas a las concesionarias recurrentes, a través de la revisión del informe de monitoreo con que se les dio vista, las impetrantes estuvieron en aptitud de ofrecer pruebas para desestimar las imputaciones de la responsable, inclusive, los testigos de grabación elaborados por la autoridad responsable, según lo dispuesto en el artículo 369, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

No obstante, conforme con las constancias de autos, las concesionarias en ningún momento ofrecieron como prueba en los procedimientos de origen los testigos de grabación de cuya falta de conocimiento ahora se quejan, a pesar de que estaban en posibilidad jurídica de hacerlo.

Las recurrentes se limitaron a negar la transmisión de los promocionales del Gobierno Federal. Sin embargo, la negación de las apelantes supone la afirmación expresa de un hecho distinto, consistente en que las concesionarias transmitieron un material diverso al de la “propaganda” gubernamental, por ejemplo, un mensaje de publicidad comercial, su programación ordinaria, spots de la propia concesionaria, etcétera. Igualmente, en caso de que por alguna razón se hubieran suspendido las transmisiones, debe constar también el informe respectivo de la Secretaría de

Comunicaciones y Transportes, conforme con el artículo 47 de la Ley Federal de Radio y Televisión, lo cual no ocurre en la especie.

Por tanto, en términos del artículo 15, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, atento el cual, está obligado a probar el que niega, cuando su negación envuelve la afirmación expresa de un hecho, las actoras debieron, primero, argumentar cuál fue la programación que difundieron en lugar de la afirmada por la autoridad responsable y, segundo, aportar pruebas técnicas de descargo, por ejemplo, los testigos de grabación, en las cuales se observara que, opuestamente a lo afirmado por la responsable, en el horario y emisora en los que se atribuyó a las actoras la difusión de los promocionales del Gobierno Federal, la concesionaria respectiva transmitió otro tipo de contenidos.

Sin embargo, en el expediente no obra una sola afirmación sobre los contenidos que supuestamente transmitieron las actoras en los horarios y emisoras indicados por la autoridad responsable, de manera que no existe elemento alguno encaminado a desvirtuar el informe de monitoreo. Es claro que la carga de estas alegaciones correspondía a las actoras, por ser éstas los sujetos que ordenan y, por tanto, conocen de manera directa e inmediata los contenidos que se transmiten en las respectivas emisoras.

De ahí que si en el procedimiento especial sancionador las concesionarias recurrentes no cumplieron con la carga de afirmar con precisión los hechos constitutivos de su defensa y, menos aún, de probar tales circunstancias, y en los recursos de

apelación que se resuelven tampoco exponen alegatos para refutar lo aseverado por la responsable, los hechos aducidos por dicha autoridad deben considerarse demostrados.

En consecuencia, el agravio es **infundado**.

III. Periodo materia de verificación.

El Partido Revolucionario Institucional alega violación al principio de exhaustividad, porque, desde su perspectiva, el reporte de monitoreo del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, en el que se precisan las transmisiones materia de sanción, comprende sólo del siete al dieciocho de mayo de dos mil diez, a pesar de que en Chihuahua, Durango, Puebla y Zacatecas, las campañas electorales iniciaron desde el mes de abril.

El agravio es **infundado**.

No se viola el principio de exhaustividad, porque el informe de monitoreo de la responsable corresponde al periodo precisado por el apelante al formular su denuncia.

Al respecto, el artículo 368, párrafo 3, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone:

> “Artículo 368.
> …
> 3. La denuncia deberá reunir los siguientes requisitos:
> …

> d) Narración **expresa y clara** de los hechos en que se basa la denuncia;
> …".

La disposición transcrita es una manifestación del principio dispositivo que rige la etapa de presentación de la denuncia[6], en virtud del cual, la narración de los hechos en que se basa la queja debe ser clara y expresa, lo cual implica una **descripción suficiente** de los hechos específicos que sustentan la pretensión del actor, es decir, de la conducta que se reputa ilegal, de modo tal, que esas afirmaciones admitan ser materia de prueba en el procedimiento administrativo sancionador.

> En el caso, en el punto cinco del capítulo de hechos de la denuncia que dio origen al procedimiento especial sancionador SCG/PE/PRI/CG/065/2010, el actor refirió: *"**durante los meses de mayo y junio del presente año**, el Gobierno Federal realiza en periodo prohibido, transmisiones de propaganda a través de la radio y televisión, tanto abierta como restringida, la cual hace referencia a la inversión realizada en la construcción de hospitales en diversas entidades federativas…".*

En el mismo sentido, en lo atinente al promocional identificado como "mujer soltera", el denunciante indicó que la transmisión tuvo lugar durante mayo y junio, como sigue: *"b) Segundo Promocional: **Durante los meses de mayo y junio del presente año,** el Gobierno Federal realiza en periodo prohibido, transmisiones de propaganda a través de la radio y televisión,*

---

[6] Así lo sostuvo esta Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-122/2008 y acumulados, el veinte de agosto de dos mil ocho.

tanto abierta como restringida, la cual hace referencia a la creación de empleos…".

Como se aprecia, al describir los hechos materia de denuncia, el Partido Revolucionario Institucional manifestó que tales hechos ocurrieron "durante mayo y junio del presente año".

Por esta razón, el monitoreo practicado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral versó precisamente sobre ese periodo, es decir, comprendió los dos meses materia de denuncia, y no únicamente la semana del siete al dieciocho de mayo del dos mil diez, como aduce el actor.

Ciertamente, en autos se observa que, en respuesta al requerimiento formulado por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos remitió el reporte de detecciones de las emisoras de radio y televisión en los Estados con proceso electoral local en dos mil diez, durante el periodo comprendido entre el siete de mayo y el treinta de junio del mismo año, con el detalle de las emisoras, fechas y horarios en que fueron transmitidos los promocionales.

Lo anterior evidencia la inexactitud de la premisa de la que parte el actor, en el sentido de que el reporte del monitoreo comprendió sólo una semana del mes de mayo, pues, de acuerdo con las constancias de autos, ese documento se refirió al periodo materia de denuncia, o sea, a los meses de mayo y junio.

De ahí que no se encuentre demostrada la violación al principio de exhaustividad y, por ende, el agravio sea **infundado**.

No es obstáculo a lo anterior, la circunstancia de que en el hecho tercero de la denuncia, el Partido Revolucionario Institucional se haya referido también al mes de abril, en los términos siguientes: *"Es un hecho público y notorio que durante los meses de abril, mayo y junio del presente año, el Gobierno Federal difunde promocionales en radio y televisión abierta a nivel nacional, en los que propaga el resultado de sus actividades."*

Esto obedece a que en la afirmación reproducida, el denunciante no refiere un mensaje en particular, cuya difusión estime ilícita, sino que relata en términos generales, a manera de contexto, la transmisión de distintos promocionales que, desde su perspectiva, es contraria a la ley.

Como se explicó, es en el hecho número cinco, donde el actor hace una descripción suficiente de los hechos denunciados, pues allí precisa cuáles son los mensajes específicos objeto de denuncia e indica en qué periodo preciso se transmitieron esos mensajes (mayo y junio). Este fue el lapso materia de la investigación realizada por la autoridad responsable, motivo por el cual, no asiste la razón al demandante.

IV. Falta de emplazamiento a todos los concesionarios involucrados.

El Partido Revolucionario Institucional aduce la ilegalidad de la resolución impugnada, sobre la base de que se omitió llamar a los procedimientos de origen a cinco de los sesenta y un concesionarios que transmitieron los promocionales, lo cual implica que la autoridad responsable no examinó la totalidad de los elementos a su disposición al resolver los procedimientos.

El agravio es **inoperante,** porque la omisión de emplazar a cinco de los sesenta y un concesionarios a quienes se atribuyó la infracción no implica la falta de los elementos necesarios para la resolución del asunto, como se explica enseguida.

Para establecer qué concesionarias transmitieron los mensajes objeto de denuncia, la autoridad responsable se basó en los informes rendidos por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, quien mediante los oficios DEPPP/STCRT/4553/2010, DEPPP/STCRT/4755/2010, DEPPP/STCRT/4756/2010, DEPPP/STCRT/5002/2010 y DEPPP/STCRT/5013/2010, reportó el nombre y domicilio de los concesionarios que difundieron los promocionales materia de la queja.

A partir de esa información, el ocho de julio de dos mil diez, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral ordenó emplazar a las concesionarias a las que se atribuía la conducta denunciada, para que comparecieran al procedimiento administrativo sancionador.

Sin embargo, como refiere el Partido Revolucionario Institucional, cinco de las concesionarias no fueron emplazadas, circunstancia

que reconoce la autoridad responsable en la página 57 de la resolución impugnada:

> "Asimismo, se debe puntualizar que en relación con la Sucesión de Beatriz Molinar Fernández, Multimedios Televisión, S.A. de C.V., Frecuencia Modulada Tropical, S.A. de C.V., y de los CC. Ramón Esparza González y José de Jesús Partida Villanueva, no se realizó el emplazamiento en términos de la ley, por lo que no comparecieron al presente procedimiento".

En congruencia con lo anterior, en el punto resolutivo SÉPTIMO de la resolución impugnada se concluye:

> "En términos de lo que se establece en el punto XVI del párrafo tercero del Resultando titulado en la Resolución como "Actuaciones practicadas a partir de la acumulación de los expedientes", se deja incólume la facultad sancionadora de esta autoridad administrativa electoral federal, respecto de Sucesión de Beatriz Molinar Fernández, Multimedios Televisión, S.A. de C.V., Frecuencia Modulada Tropical, S.A. de C.V., y de los CC. Ramón Esparza González y José de Jesús Partida Villanueva, toda vez que no fueron llamados al presente procedimiento, por lo que **se ordena elaborar un desglose del presente expediente, a efecto de que, por cuerda separada, se realice el emplazamiento correspondiente, y una vez desahogado el procedimiento respectivo se determine lo que en derecho corresponda**".

Es cierto que, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-74/2010, esta Sala Superior sostuvo que, por regla general, todos los sujetos a quienes se imputa la conducta denunciada han de ser llamados al mismo procedimiento administrativo sancionador, con el fin de que la autoridad cuente con el conjunto de todos los elementos necesarios para resolver **y determine el grado de responsabilidad de cada sujeto denunciado**, derivado de la existencia o no de un vínculo jurídico o comercial entre los denunciados, o de la posible coparticipación de los denunciados, entre otros aspectos.

Este criterio se recoge en la tesis XIX/2010, aprobada en sesión pública de esta Sala Superior el veinticinco de agosto de dos mil diez, con el rubro: “PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. SI DURANTE SU TRÁMITE, EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ADVIERTE LA PARTICIPACIÓN DE OTROS SUJETOS, DEBE EMPLAZAR A TODOS”.

Sin embargo, en el caso, el llamamiento a los procedimientos de origen a cinco de los sesenta y un concesionarios a quienes se atribuyeron las conductas infractoras es innecesario para determinar el grado de responsabilidad del resto de las concesionarias denunciadas.

En efecto, la violación procesal alegada por el Partido Revolucionario Institucional no repercute en el desarrollo o resultado del proceso, pues las conductas atribuidas a cada una de las denunciadas no emplazadas son actos de carácter individual, consistentes en la difusión de mensajes con propaganda gubernamental, es decir, en un acto de ejecución distinto e independiente de la difusión imputada a cada una de las concesionarias y permisionarias que sí fueron emplazadas al procedimiento.

En la denuncia y en el desarrollo del procedimiento de origen ninguna de las partes alegó y mucho menos acreditó, siquiera de manera indiciaria, la posible comisión conjunta o concertación para la ejecución de la conducta por parte de algunas concesionarias, que hiciera necesario que todas ellas fueran llamadas al mismo procedimiento, para que en la resolución se deslindara la responsabilidad de cada una de las concesionarias.

Por el contrario, las conductas materia de denuncia son transmisiones difundidas en distintos lugares del país, a través de diferentes emisoras, de modo que, en el caso, la actitud procesal que asuman las concesionarias en el nuevo procedimiento y los elementos de prueba que aporten no inciden en la responsabilidad individual atribuida al resto de las concesionarias que sí fueron llamadas a los procedimientos de origen, puesto que no se trata de una conducta colectiva, que entrañe coautoría o coparticipación de las concesionarias, sino de la imputación de responsabilidad individual, dada la naturaleza de la conducta.

Además, en los elementos que obran en autos, no se advierte que las concesionarias cuyo emplazamiento se omitió formen parte de una sociedad controladora o que mantengan algún otro vínculo jurídico con las concesionarias y permisionarias sancionadas, que pudiera trascender a la responsabilidad atribuida a cada una.

Aunado a ello, en la demanda del Partido Revolucionario Institucional no se señala la existencia de algún vínculo entre las concesionarias que no fueron llamadas a juicio, o bien, con alguno de los sujetos denunciados que sí fueron emplazados.

Acorde con lo explicado, la falta de emplazamiento de sólo cinco concesionarias no da lugar a la reposición de los procedimientos administrativos de origen, porque no existen elementos para concluir que esa omisión haya repercutido en el resultado de la resolución impugnada.

Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que, a diferencia de lo resuelto por esta Sala Superior en el diverso recurso de apelación SUP-RAP-74/2010, en el presente asunto se controvierte la falta

de emplazamiento de únicamente cinco de los sesenta y un concesionarias que presuntamente transmitieron los promocionales materia de la queja.

Por último, debe destacarse que, a diferencia de lo acontecido en otros asuntos en que esta Sala Superior ha ordenado reponer el procedimiento por falta de emplazamiento a todos los denunciados o involucrado en la comisión de la conducta denunciada[7], en este caso, acorde con lo informado por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, el procedimiento especial sancionador en contra de las cinco concesionarias no emplazadas en los procedimientos de origen, ya se encuentra en substanciación en dicho instituto, con la clave de expediente SCG/PE/CG/120/2010.

De ahí lo **inoperante** del agravio.

V. Indebida notificación de la resolución impugnada.

Las concesionarias apelantes coinciden en que la resolución reclamada se les notificó fuera del plazo legal previsto en el artículo 357, párrafo 10, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, después del vencimiento del plazo de tres días siguientes a su emisión, pues ésta tuvo lugar el veintiuno de julio y fue notificada hasta el día veintisiete siguiente.

---

[7] Por ejemplo, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-181/2010 y acumulados, el veinticuatro de noviembre de dos mil diez, este órgano jurisdiccional ordenó reponer el procedimiento de origen, para emplazar al Secretario General de Gobierno del Estado de Nuevo León, con el fin de establecer su grado de responsabilidad, derivada de su presunta participación en la comisión de la conducta denunciada, en su carácter de superior jerárquico de uno de los sujetos que cometieron la infracción administrativa. La diferencia con el presente asunto radica en que en el primer caso existe la posible concurrencia de varios sujetos en la comisión de la misma conducta y, el presente asunto versa sobre varias conductas de concesionarios y permisionarios, independientes entre sí.

El agravio es **inoperante**.

Es cierto que la resolución controvertida fue dictada el veintiuno de julio de dos mil diez y se notificó a las concesionarias recurrentes hasta el día veintisiete siguiente, con lo cual se inobservó el plazo para la práctica de ese acto procesal, consistente en tres días hábiles siguientes a la emisión de la resolución, según lo establecido en el artículo 357, párrafo 10, del código electoral federal.

No obstante, en el caso no está demostrado que esa violación haya causado algún perjuicio a las actoras.

El artículo 357, párrafo 10, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone:

> "Artículo 357.
> …
> 10. La notificación de las resoluciones que pongan fin al procedimiento de investigación será personal, se hará a más tardar dentro de los tres días hábiles siguientes a aquel en que se dicten, entregando al denunciante y al denunciado copia certificada de la resolución.
> …".

Este precepto se encuentra en el capítulo del código procesal electoral que contiene las disposiciones generales del procedimiento sancionador (Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Segundo) y es aplicable al procedimiento especial sancionador, por no existir previsión al respecto en la regulación de este último.

En el caso, acorde con las constancias de autos, la resolución fue emitida el veintiuno de julio de dos mil diez, de manera que la notificación a las concesionarias actoras debió practicarse a más tardar el día veintiséis siguiente, dado que los días veinticuatro y veinticinco fueron inhábiles, por haber sido sábado y domingo.

En el expediente se advierte que la notificación personal de la resolución impugnada a las actoras fue practicada hasta el día veintisiete de julio de dos mil diez, esto es, una vez fenecido el plazo legal de tres días hábiles siguientes al dictado de la resolución.

Sin embargo, la dilación de un día en la práctica de la notificación no incide en las consideraciones que sustentan la responsabilidad de las actoras en la resolución reclamada. Además, con esa violación no se transgrede el derecho de las actoras a una defensa oportuna y eficaz, porque lo fundamental estriba en que el plazo de cuatro días para interponer los presentes recursos comenzó a transcurrir el día siguiente al que las actoras tuvieron conocimiento de la resolución y, porque en el caso, las demandantes no alegan alguna deficiencia en su conocimiento del acto reclamado, derivada de la dilación precisada.

Por otro lado, las concesionarias recurrentes aducen que la resolución fue entregada a las recurrentes en copia electrónica, contenida en un disco compacto, y no en copia en papel debidamente certificada, como dispone el artículo 357, párrafo 10, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El agravio es **inoperante**.

Asiste razón a las demandantes, en cuanto a que al practicar la notificación personal de la resolución reclamada, la autoridad responsable hizo entrega a las actoras de copia digital de dicha resolución, contenida en un disco compacto, en lugar de entregarles copia certificada, como dispone el artículo 357, párrafo 10, del código procesal electoral.

La inoperancia radica en que esa deficiencia no trasciende al conocimiento de dicha resolución por parte de las actoras, como se explica enseguida.

Las notificaciones son actos procesales de carácter formal, cuyo fin es comunicar a las partes o a terceros en un proceso, una resolución judicial u otro acto del procedimiento.

Se trata de actos procesales de máxima relevancia, en tanto que si no se practican con las formalidades establecidas por la ley aplicable, puede transgredirse la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si las partes no tienen oportunidad de controvertir las determinaciones del proceso.

Los efectos procesales de los defectos u omisiones en la práctica de notificaciones divergen según el tiempo de notificación y el acto o providencia que se notifique.

En principio, cuando una notificación no reúne los requisitos exigidos por la ley, el acto procesal no surte efectos, por lo que la notificación debe repetirse para subsanar la violación procesal. En otro supuesto, cuando la deficiencia se presenta en la notificación del auto de admisión de la demanda, se produce la nulidad del proceso a partir de la actuación siguiente a dicho auto.

En el caso, las concesionarias recurrentes impugnan la notificación de la resolución que puso fin a los procedimientos de origen, por lo que, de ser fundadas las alegaciones de las actoras, para subsanar las irregularidades acaecidas, sería menester practicar nuevamente la diligencia de notificación, en los términos del artículo 357 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sin embargo, a ningún efecto práctico conduciría ordenar la reposición de la diligencia de notificación, toda vez que no se advierte que, el hecho de que la autoridad responsable entregara a las actoras copia digital y no copia certificada de la resolución reclamada, produjera algún perjuicio a las recurrentes. Tampoco se aprecia en la demanda algún alegato en ese sentido, por ejemplo, que el disco compacto no contenía el documento electrónico correspondiente, o bien, que dicho documento está incompleto o es imposible acceder a él.

Por el contrario, las actoras presentaron sus demandas de apelación dentro del plazo establecido en la normativa procesal electoral y formularon agravios contra las consideraciones de fondo de la sentencia; además, en su escrito inicial, las

recurrentes transcribieron varios razonamientos contenidos en la resolución impugnada.

Lo que es más, el cotejo del disco compacto ofrecido como prueba por Televimex y otras, con el original de la resolución impugnada, que obra en autos, permite advertir la identidad entre ambos documentos, en cuanto a contenido, número de páginas e incluso tipo de letra y formato. En suma, el documento entregado a la actora en la diligencia de notificación coincide fielmente con el contenido de la resolución CG268/2010, que consta en el expediente.

En razón de lo anterior, no está demostrado que la circunstancia de que la resolución combatida se haya comunicado a las actoras a través de un disco compacto y no en un legajo de hojas certificadas, haya afectado el derecho de las demandantes a una adecuada defensa, o sus garantías de audiencia y seguridad jurídica.

Un criterio semejante fue sostenido por la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con las violaciones cometidas al practicar el emplazamiento y en la propia práctica de notificaciones:

> "EMPLAZAMIENTO DEFECTUOSO, CONSENTIMIENTO DEL. **Si la parte demandada compareció al juicio y opuso varias defensas, es claro que cualquier defecto en el emplazamiento que se le hubiera hecho quedó convalidado** y, además, el mal emplazamiento constituye una violación sustancial del procedimiento, que debe reclamarse en los términos del artículo 161 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, pues de lo contrario, debe

considerarse consentida, para los efectos del amparo directo que se promueva contra la sentencia definitiva"[8].

"NOTIFICACIONES IRREGULARES, CONVALIDACIÓN DE LAS. La intervención en el procedimiento, del apoderado de una de las partes, convalida la notificación mal hecha a ésta y las actuaciones subsecuentes, de acuerdo con el artículo 77 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, si dicho apoderado tenía reconocida su personalidad en autos, y no reclamó la notificación irregular, al comparecer en el juicio, ya que tal comparecencia presupone el conocimiento de lo actuado con anterioridad"[9].

De ahí lo **inoperante** del agravio.

B. Violaciones formales.

I. Falta de exhaustividad de la resolución reclamada.

Televisión Azteca sostiene que la autoridad responsable vulnera el principio de exhaustividad, en razón de que no dio respuesta a los siguientes planteamientos, expresados al comparecer al procedimiento especial sancionador:

a) Incertidumbre sobre el contenido de los informes de monitoreo del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, ya que los hechos constatados por notario público difieren de lo reportado en el monitoreo de la autoridad federal.

El agravio es **infundado**, pues, en oposición a lo manifestado por la televisora, la autoridad responsable sí se pronunció respecto del contenido del acta notarial, como se demuestra de la siguiente transcripción de las fojas 407 y 408 de la resolución impugnada:

---

[8] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo LXXVII, página 1078.
[9] Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo LXXXVI, página 1078

“PRUEBAS APORTADAS POR EL LIC. JOSÉ LUIS ZAMBRANO PORRAS, EN REPRESENTACIÓN DE TELEVISIÓN AZTECA S.A. DE C.V.

[…]

DOCUMENTAL PÚBLICA
Escritura pública número 87113, que contiene fe de hechos respecto de las constancias que obran en los testigos de transmisión de la repetidora identificada con las siglas “XHTAP-TV” canal Trece” de Tapachula, Chiapas, pasada ante la fe del Lic. Alejandro Domínguez García Villalobos, Notario Público número doscientos treinta y seis del Distrito Federal.

Al respecto, dicho elemento probatorio tiene el carácter de documento público **cuyo valor probatorio es pleno,** al haber sido pasado ante la fe de un fedatario público en ejercicio de sus funciones, y en el que se hace constar la existencia de los testigos de transmisión y se describe un listado de spots del Instituto Federal Electoral, del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas y del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del estado de Chiapas, durante el periodo comprendido del diez al diecisiete de mayo, sin embargo, **no contiene dato alguno respecto de los promocionales detectados por esta autoridad electoral; en tal virtud, no aporta algún elemento tendente a desvirtuar la difusión de los promocionales materia de inconformidad.**

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 358, párrafo 3, inciso a), y 359, párrafos 1 y 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los numerales 34, párrafo 1, inciso a); 35, párrafo 1, incisos a) y b) y 45 del Reglamento de Quejas y Denuncias.”

De la anterior transcripción se advierte que el Consejo General del Instituto Federal Electoral sí tomó en cuenta lo sostenido por Televisión Azteca, en relación a los hechos que refiere como constatados por notario público, e incluso le otorgó valor probatorio pleno, en razón de la naturaleza que revestía dicho documento al ser emitido por un fedatario publico.

Sin embargo, en cuanto la eficacia probatoria del instrumento, la autoridad responsable estimó que la documental pública no contenía dato alguno respecto de los promocionales denunciados, por lo que no resultaba apta para desvirtuar su difusión,

razonamiento que, con independencia de que resulte o no acertado, lo cierto es que no es controvertido por el concesionario en la presenta instancia, pues no establece argumentos ni ofrece elementos probatorios para demostrar que la responsable valoró incorrectamente la prueba, de ahí que se estime que no asiste razón al actor, en atención a que la responsable sí dio respuesta al planteamiento y el apelante no logró acreditar en qué consiste la incongruencia alegada.

De cualquier modo, se estima que, como consideró la autoridad responsable, el instrumento notarial tiene valor probatorio pleno, en conformidad con lo establecido en los artículos 14, párrafo 4, inciso d), y 16, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en virtud de que fue emitido por un funcionario investido de fe pública de acuerdo con la ley.

La lectura del testimonio notarial permite advertir que el notario público se constituyó en las instalaciones de Televisión Azteca, en la ciudad de México, para dar fe exclusivamente del contenido de las grabaciones que le fueron entregadas por la propia apelante, las cuales, según manifestó la televisora, constituían los testigos de transmisión de la repetidora “XHTAP-TV CANAL TRECE”, ubicada en Huajuapan de León, Oaxaca, correspondientes a los días diez a diecisiete de mayo de dos mil diez.

El fedatario hizo constar el resultado de la reproducción de las grabaciones entregadas por la apelante y, así, dio fe de que los treinta y un mensajes televisivos exhibidos en el monitor de una

computadora coincidían con el listado que proporcionado también por el representante legal de la recurrente.

En otras palabras, el notario público únicamente se cercioró del contenido de las grabaciones que le fueron mostradas, las cuales, conforme con el artículo 14, párrafo 6, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, constituyen una prueba técnica de carácter privado, por haber sido producidas y entregadas al notario público por la propia apelante.

Por lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 16, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la prueba en examen sólo constituye un indicio leve del contenido de las transmisiones de la emisora XHTAP-TV CANAL TRECE", ubicada en Huajuapan de León, Oaxaca, correspondientes a los días diez a diecisiete de mayo de dos mil diez, toda vez que el notario público no atestiguó la difusión de los promocionales, en las fechas y horarios en que la autoridad electoral los tuvo por registrados.

Además, el notario da fe respecto de veintitrés spots transmitidos en fechas en las cuales no se atribuyó irregularidad alguna a Televisión Azteca, esto es, del diez al quince de mayo de dos mil diez, razón por la cual esa información resulta irrelevante para efecto de acreditar el supuesto error que la apelante atribuyó al monitoreo.

En consecuencia, el acta notarial no es apta para desvirtuar la eficacia probatoria del resultado del monitoreo efectuado por la autoridad electoral en ejercicio de sus facultades legales.

b) Solicitud de suspensión del procedimiento, por lo que hace a las transmisiones de las emisoras de Televisión Azteca en Huajuapan de León, Oaxaca, hasta en tanto esta Sala Superior resolviera la apelación interpuesta por la propia televisora, identificada con la clave SUP-RAP-52/2010, que versa sobre la incapacidad de "bloqueo" de la concesionaria en esas emisoras.

El agravio es **inoperante**.

En la resolución impugnada, la autoridad responsable reconoce expresamente que Televisión Azteca solicitó la suspensión del procedimiento sancionador, en virtud de que las imputaciones relativas a que la televisora carecía de capacidad de "bloqueo" en las emisoras ubicadas en Huajuapan de León, Oaxaca, se encontraban *sub iudice* ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (página doscientos treinta).

En el expediente de los procedimientos de origen no consta que la autoridad responsable haya dado respuesta a esa solicitud, ya sea durante la substanciación del procedimiento o en la propia resolución reclamada.

Sin embargo, esta omisión no repercute en el sentido de la resolución impugnada, dada la improcedencia de la solicitud formulada por la actora.

La vía prevista por el legislador para analizar las presuntas violaciones vinculadas con la legalidad de la difusión de propaganda gubernamental es el procedimiento especial sancionador, conforme con lo previsto en el artículo 367, párrafo 1, inciso a), del código electoral federal.

La petición de la actora es contraria a la naturaleza del procedimiento especial sancionador, pues una de las características de ese procedimiento es su carácter sumario, dado que los plazos son breves y las etapas se concentran en pocos actos procesales, con la finalidad de que la queja sea resuelta oportunamente y no se perpetúe la situación irregular que pudiera vulnerar la normatividad electoral.

En efecto, el procedimiento especial sancionador se distingue por la brevedad de su trámite y resolución, así como por la necesidad de que se defina con la mayor celeridad posible sobre la licitud o ilicitud de las conductas reprochadas, que pueden llegar a provocar afectaciones irreversibles a los destinatarios de esas expresiones, debido a la incidencia que tienen los medios masivos de comunicación en la formación de la opinión pública.

Por este motivo, en ninguna de las disposiciones regulatorias del procedimiento especial sancionador se prevé la hipótesis de suspensión del proceso. De ahí que no existiera base normativa para estimar procedente la solicitud de la demandante.

En suma, a pesar de que la autoridad responsable no se pronunció respecto de la solicitud del incoante de suspender la resolución del procedimiento sancionador de origen, lo cierto es

que dicha petición era improcedente, razón por la cual el agravio es **inoperante**.

***C. Violaciones de fondo**.*

I. Materia de la controversia.

Los procedimientos especiales sancionadores de origen versaron sobre la pretendida difusión ilegal de dos promocionales atribuidos a entidades del Gobierno Federal, identificados por la autoridad responsable como *"mujer soltera (creación de empleos)"* y *"hospitales Temixco (infraestructura hospitalaria)"*.

Según la autoridad responsable, la ilegalidad se sustenta en que los mensajes gubernamentales fueron transmitidos durante el desarrollo de las campañas electorales, en los comicios celebrados en catorce entidades de la república.

No existe controversia en torno a que el promocional *"mujer soltera (creación de empleos)"* se incluyó en algunas de las pautas de tiempos oficiales que elabora la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, mientras que el promocional identificado por la autoridad responsable como *"hospitales Temixco (infraestructura hospitalaria)"* se difundió con motivo de la ejecución de la campaña de comunicación social de la Secretaría de Salud, denominada "igualdad de oportunidades", en su versión "infraestructura y equipamiento urbano", pues esas circunstancias fueron admitidas por las respectivas entidades públicas, al comparecer a los procedimientos de origen.

Tampoco existe debate respecto a que los mensajes indicados contienen propaganda gubernamental, distinta a las excepciones permitidas por el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no se trata de información de las autoridades electorales, de servicios educativos o de salud, ni de información necesaria para la protección civil en casos de emergencia.

El debate se centra entonces, esencialmente, en dilucidar cuáles son los sujetos responsables de la comisión de tales hechos, esto es, si la responsabilidad por la difusión corresponde a los concesionarios y permisionarios de las estaciones emisoras que transmitieron los promocionales (como sostiene la autoridad responsable) a las entidades del Gobierno Federal que ordenaron la transmisión o, en su caso, pagaron la campaña de comunicación social respectiva (como aducen algunos apelantes) o bien, a todos ellos.

Al respecto, el Partido Verde Ecologista de México aduce que el Gobierno Federal y sus dependencias son responsables de la difusión de los mensajes con propaganda gubernamental, porque emitieron las respectivas órdenes de transmisión, a sabiendas de que algunas concesionarias y permisionarias no cuentan con las condiciones técnicas para bloquear parcialmente la señal, e impedir la transmisión de los mensajes gubernamentales en los estados que celebraron proceso electoral durante dos mil diez.

El apelante estima que, en todo caso, la advertencia formulada por las dependencias del Gobierno Federal a distintos

concesionarios y permisionarios, para que no transmitieran los mensajes de propaganda, en aquellas entidades que celebraran proceso electoral, es sólo una atenuante, y no una excluyente de responsabilidad, como consideró la responsable.

El Partido Revolucionario Institucional alega que la autoridad responsable eximió de responsabilidad a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, sin pronunciarse sobre el cumplimiento de las obligaciones legales de dicha dirección, relativas a la supervisión y vigilancia de las transmisiones de radio y televisión.

Por su parte, Televisión Azteca pretende ser eximida de responsabilidad, sobre la base de que la autoridad responsable no consideró que algunas emisoras de Televisión Azteca en el interior del país, están **imposibilitadas materialmente** para “bloquear” la programación que se transmite desde el Distrito Federal, de modo que la única forma de cumplir con las pautas ordenadas por el Ejecutivo Federal en los periodos de campañas electorales, consiste en que las órdenes de transmisión de propaganda gubernamental se constriñan a los supuestos de excepción previstos en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo (servicios educativos y de salud, así como protección civil en casos de emergencia).

En un sentido semejante, Sistema Quintanarroense arguye que no existe disposición legal alguna que imponga como condición u obligación de los concesionarios y permisionarios, el hecho de contar con capacidad técnica para impedir la difusión de algunos

de los contenidos de la programación de Canal Once, que la actora retransmite en su calidad de repetidora.

Los agravios reseñados son **infundados.**

Para justificar la calificación de los agravios planteados, dado que la materia de debate se centra en la atribución de responsabilidad por la difusión indebida de propaganda gubernamental, es menester establecer la naturaleza de dicha propaganda y sus diferencias con la propaganda de partidos políticos y autoridades electorales, con el fin de precisar las obligaciones inherentes a la transmisión de cada una de ellas.

II. Naturaleza de la "propaganda" gubernamental.

El término "propaganda" gubernamental, contenido en el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene un significado distinto al que se asigna a ese vocablo en el lenguaje usual y en el de las ciencias de la comunicación.

El precepto dispone:

> "Artículo 41.
> III. …
> Apartado C. …
> Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda **propaganda gubernamental**, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades

> electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.
> …".

Conforme con el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra "propaganda" quiere decir: *"acción o efecto de dar a conocer algo* ***con el fin de atraer adeptos o compradores****"*.

En cuanto a la acepción propia de las ciencias de la comunicación, esta Sala Superior ha estimado que la propaganda puede conceptuarse, en un sentido amplio, como una forma de comunicación **persuasiva**, que trata de promover o desalentar actitudes en pro o en contra de una organización, un individuo o una causa; que implica esfuerzo sistemático en una amplia escala para difundir una opinión, conforme a un plan deliberado que incluye la producción y la transmisión de textos y mensajes específicamente estructurados, a través de todos los medios de comunicación disponibles, para llegar a la audiencia más amplia o a audiencias especiales, y provocar así los efectos calculados.

La propaganda es pues, en la acepciones del lenguaje usual y del lenguaje técnico, una forma de comunicación que persigue inducir o convencer al receptor, para que crea en algo o adopte cierta conducta, como votar por un partido político, comprar un producto, abstenerse de realizar cierto acto, entre otras.

De acuerdo con estos significados, la propaganda, en su sentido tradicional o más común, implica un *proceso de información* y un *proceso de persuasión*. Este último persigue influir en el receptor

y cambiar su actitud, no sólo a través de razones o elementos objetivos, sino también mediante motivos afectivos, emocionales, estéticos, etcétera.

La persuasión no se dirige sólo a la convicción racional del receptor, sino que busca influir en él modificando y creando, si es preciso, nuevos deseos, creencias o actitudes[10].

La interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base III, apartado C, párrafo segundo, y 134, párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conduce a concluir que la expresión “propaganda” gubernamental utilizada en el artículo 41 constitucional tiene un significado diferente al del lenguaje usual y técnico, porque, por regla general, la “propaganda” gubernamental comprende únicamente un proceso de información, mas no de persuasión.

Al respecto, el artículo 134, párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé:

> “Artículo 134.
> …
> La propaganda, **bajo cualquier modalidad de comunicación social**, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, **deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social**. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

[10] Véase al respecto, García-Marzá Domingo, “Ética de la publicidad”, en *Ética de los medios. Una apuesta por la ciudadanía audiovisual*, Gedisa, Barcelona, 2004, página 118.

Acorde con la Constitución, la “propaganda” gubernamental es una forma de comunicación social, cuyos fines son informativos, educativos o de orientación social.

La diferencia de la acepción de “propaganda” proveniente de entes públicos radica entonces en la finalidad de la comunicación, ya que las instancias y órganos de Gobierno no persiguen persuadir al receptor del mensaje para que éste se convenza de que la acción gubernamental es adecuada o eficaz, sino informar de manera más objetiva a los gobernados sobre la actividad de sus representantes, transmitir conocimientos necesarios para la formación educativa o cívica, u orientar al gobernado sobre la manera en que puede acceder a servicios públicos o beneficiarse de programas sociales, evitar enfermedades, etcétera.

De este modo, la “propaganda” gubernamental no busca dirigir o condicionar el comportamiento de los gobernados, a través de estímulos o repeticiones, como sucede en la propaganda tradicional, pues, conforme con los principios democrático y representativo, establecidos en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la opinión de los gobernados sobre el desempeño de los órganos públicos debe basarse en la evaluación racional de las acciones de gobierno, no en el posible convencimiento de los ciudadanos sobre la bondad, conveniencia o pertinencia de dichas acciones a través de mensajes publicitarios, que pueden apelar a la emoción, a la reiteración constante de una idea o a los gustos del público a quienes se dirigen.

En este sentido, el artículo 3, fracción I, de la Ley General de Desarrollo Social establece que uno de los principios de la política de desarrollo social es la libertad, entendida como la capacidad de las personas para elegir los medios para su desarrollo personal, así como para participar en el desarrollo social.

Para ello, el Gobierno Federal está obligado a **difundir** e **informar** a la sociedad sobre las reglas y lineamientos de las políticas, programas y acciones de desarrollo social, conforme con lo previsto en el artículo 57 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.

De ahí que en la "propaganda" gubernamental relativa a servicios públicos y programas sociales, lo fundamental estribe en que los entes públicos a cargo de su prestación den a conocer a los ciudadanos en qué consisten los servicios públicos y programas sociales, la forma y el lugar en que se prestan y cómo pueden beneficiarse de ellos, entre otras cosas. Se trata pues de un *proceso de información*, no de persuasión sobre la bondad o eficiencia de tales servicios y programas, pues estos aspectos han de ser evaluados por los gobernados conforme con parámetros reales y objetivos, como la experiencia de los ciudadanos al recibir el servicio público o el programa social, o las consecuencias sociales o económicas de cierta política pública.

Sobre esta base, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 dispone que el Gobierno Federal debe realizar campañas de difusión que aporten *información útil* a la ciudadanía sobre los

programas y proyectos de gobierno (estrategia 5.9), en los siguientes términos:

> "…
> **Apoyándose en los tiempos oficiales** y haciendo uso de las nuevas plataformas y tecnologías de la información y comunicaciones, **el Gobierno Federal pondrá en marcha campañas de difusión en medios electrónicos para que los ciudadanos tengan mayor conocimiento de los programas, acciones y trámites que les interesan**. La **información gubernamental** debe contribuir a crear conciencia sobre lo mucho que puede hacer a la población para coadyuvar en la solución de los problemas, promoviendo a la vez una cultura de participación responsable y de apego a la legalidad".

Un ejemplo de los fines educativos y de orientación social de la "propaganda" gubernamental a que se refiere el artículo 134 de la Constitución, se encuentra en el artículo 12, fracciones II y VI, de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, según el cual, el Gobierno Federal está obligado a desarrollar campañas de prevención, protección y atención en materia de trata de personas, fundamentadas en la salvaguarda de la dignidad humana y los derechos humanos, con especial referencia a las niñas, niños, adolescentes y mujeres, así como a informar a la población acerca de los riesgos e implicaciones de la trata de personas, los mecanismos para prevenir su comisión y revictimización, así como de las diversas modalidades de sometimiento para cometer ese delito.

Entre los fines educativos que puede adoptar la "propaganda gubernamental" están también los previstos en el artículo 112 de la Ley General de Salud, que dice:

> **“CAPITULO II**
> **Educación para la Salud**
>
> **Artículo 112.** La educación para la salud tiene por objeto:
> **I.** Fomentar en la población el desarrollo de actitudes y conductas que le permitan participar en la prevención de enfermedades individuales, colectivas y accidentes, y protegerse de los riesgos que pongan en peligro su salud;
> **II.** Proporcionar a la población los conocimientos sobre las causas de las enfermedades y de los daños provocados por los efectos nocivos del ambiente en la salud, y
> **III.** Orientar y capacitar a la población preferentemente en materia de nutrición, salud mental, salud bucal, educación sexual, planificación familiar, cuidados paliativos, riesgos de automedicación, prevención de fármacodependencia, salud ocupacional, salud visual, salud auditiva, uso adecuado de los servicios de salud, prevención de accidentes, prevención y rehabilitación de la invalidez y detección oportuna de enfermedades”.

Otro supuesto de orientación social se encuentra en el artículo 6º de la Ley General de Protección Civil, según el cual los medios de comunicación masiva, electrónicos y escritos, colaborarán con las autoridades en la orientación y difusión oportuna y veraz de la información en materia de protección civil.

Lo anterior patentiza que la actividad comunicativa que llevan a cabo las entidades de Gobierno no admite equipararse a la realizada por los partidos políticos ni por las corporaciones privadas, en virtud de la distinta intención o propósito de cada una, pues mientras la primera persigue en esencia **informar, educar y orientar** a los gobernados, la propaganda de los partidos políticos busca primordialmente **persuadir e influir** sobre los electores.

Este criterio encuentra también respaldo en la jurisprudencia comparada; por ejemplo, en lo sostenido por el Tribunal

Constitucional Federal alemán, en el sentido de que el trabajo público del gobierno encuentra sus límites donde comienza la propaganda política, y de que si el contenido informativo de un impreso o de una declaración esconde una intención propagandística (al grado de que el contenido informativo pase claramente a un segundo plano frente al bombo publicitario) ello constituirá un indicio de que se está traspasando los límites de lo inadmisible.

Al respecto, el Tribunal Constitucional Federal alemán ha considerado también, que el Gobierno Federal debe adoptar disposiciones para evitar que las publicaciones que produce con el objeto de cumplir con sus funciones, sean utilizadas por los partidos mismos o por otras organizaciones que los apoyan en las elecciones, para hacer propaganda electoral[11].

Lo expuesto demuestra la diferente naturaleza de la información divulgada por las entidades de Gobierno y la propaganda divulgada por los partidos políticos, aun cuando ambas formas de comunicación se denominen constitucionalmente como “propaganda”.

III. Régimen aplicable a la difusión de “propaganda” gubernamental y a las transmisiones de propaganda de partidos políticos y autoridades electorales.

[11] Sentencia BVerfGE 44, 125 [propaganda electoral por funcionarios públicos]. Tomado de la traducción al español publicada en Schwabe Jürgen (comp.), Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán, Konrad Adenauer Stiftung, México, 2009, páginas 476-479.

1. Prohibición de difundir “propaganda” gubernamental.

La prohibición prevista en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, supone en principio, un **deber de abstención** de la autoridad y de todo concesionario o permisionario de radio y televisión e, incluso, de terceros, consistente en no transmitir propaganda gubernamental durante las campañas electorales, y hasta la jornada electoral.

Este deber de abstención implica la observancia previa del deber a cargo de la autoridad, de no ordenar o no contratar la transmisión de “propaganda” gubernamental, durante las campañas electorales y hasta la jornada electoral, con la salvedad de las excepciones previstas constitucionalmente.

El precepto citado dispone:

> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
>
> “Artículo 41. […]
> Apartado C. […]
> Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, **deberá suspenderse la difusión** en los medios de comunicación social **de toda propaganda gubernamental**, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.”

La conducta ordenada en la disposición constitucional consiste en "suspender" la difusión de "propaganda" gubernamental. De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, "suspender" significa: "Detener o diferir por algún tiempo una acción u obra".

Luego, el acto prescrito constitucionalmente es la detención de la difusión de "propaganda" gubernamental, en la referencia temporal establecida en la misma disposición, es decir, durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial respectiva.

La disposición constitucional contiene también una referencia espacial implícita, toda vez que las campañas electorales se desarrollan en distintos ámbitos territoriales, según se trate de comicios federales o locales, atento a lo previsto en los artículos 43, 52, 53, 56, y 116, fracción IV, de la Constitución.

Durante la campaña federal, la disposición comprende todo el territorio nacional, mientras que en el transcurso de las campañas locales, no coincidentes con elecciones federales, la disposición se refiere, por regla general, sólo al territorio de la entidad federativa en el cual se eligen autoridades.

De ahí que la disposición en examen admita reformularse como una prohibición, de carácter temporal y espacial, en los siguientes términos: *Durante las campañas electorales y hasta la conclusión*

de la respectiva jornada comicial, no podrá difundirse propaganda gubernamental en los medios de comunicación social, con cobertura en el ámbito territorial en que se desarrolle la elección.

2. Sujetos obligados.

Los entes públicos tienen responsabilidad directa en el cumplimiento de la disposición, porque están facultados normativamente para **ordenar y contratar** la difusión de "propaganda" gubernamental, como a continuación se explica.

El grado de responsabilidad por infringir la prohibición prevista en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución, diverge según se trate de entes públicos, o de concesionarios y permisionarios que difundan la propaganda gubernamental.

Respecto a la responsabilidad de los entes públicos, el código electoral federal establece:

> **Artículo 341**
> 1. Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en este Código:
> …
> f) Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público;
> …
> **Artículo 347**
> 1. Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:
> …

> b) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;
> …

En cuanto a la responsabilidad administrativa atribuible a concesionarios y permisionarios, el citado ordenamiento prevé:

> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
>
> **Artículo 341**
> 1. Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en este Código:
> …
> …
> i) Los concesionarios y permisionarios de radio o televisión;
> …
>
> **Artículo 350**
> 1. Constituyen infracciones al presente Código de los **concesionarios o permisionarios de radio y televisión**:
> …
> **e) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.**
>
> **Artículo 354**
> 1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:
> …
> **f) Respecto de los concesionarios o permisionarios de radio y televisión:**
> I. Con amonestación pública;
> II. Con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, que en el caso de concesionarios o permisionarios de radio será de hasta cincuenta mil días de salario mínimo; en caso de reincidencia hasta con el doble de los montos antes señalados, según corresponda;
> III. Cuando no transmitan, conforme a las pautas aprobadas por el Instituto los mensajes, a que se refiere este capítulo, además de la multa que en su caso se imponga, deberán subsanar de inmediato la omisión, utilizando para tal efecto el tiempo comercializable o para fines propios que la ley les autoriza.

IV. En caso de infracciones graves, como las establecidas en el artículo 350, párrafo 1, incisos a) y b), y cuando además sean reiteradas, con la suspensión por la autoridad competente, previo acuerdo del Consejo General, de la transmisión del tiempo comercializable correspondiente a una hora y hasta el que corresponda por treinta y seis horas. En todo caso, cuando esta sanción sea impuesta, el tiempo de la publicidad suspendida será ocupado por la transmisión de un mensaje de la autoridad en el que se informe al público de la misma. Tratándose de permisionarios, la sanción será aplicable respecto del tiempo destinado a patrocinios.
V. Cuando la sanción anterior haya sido aplicada y el infractor reincida en forma sistemática en la misma conducta, el Consejo General dará aviso a la autoridad competente a fin de que aplique la sanción que proceda conforme a la ley de la materia, debiendo informar al Consejo.

Ley Federal de Radio y Televisión

Artículo 64-BIS. Los concesionarios y permisionarios de radio y televisión no podrán transmitir programas, mensajes o cualquier otro material que contravenga lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la infracción a esta norma será sancionada en términos de lo dispuesto en el Libro Séptimo de dicho Código.

Artículo 79-A. Los permisionarios y concesionarios de radio y de televisión tendrán las siguientes obligaciones en materia electoral:
I. Atender las determinaciones que el Instituto Federal Electoral adopte en materia de radio y televisión, dentro del ámbito de su competencia conforme al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;
II. Suspender, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, toda propaganda gubernamental, conforme a lo dispuesto por el párrafo 2, artículo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;
…
…”.

En concepto de esta Sala Superior, conforme con los preceptos transcritos, las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal,

órganos autónomos y cualquier otro ente público, son los obligados principales a suspender la difusión de “propaganda” gubernamental durante las campañas electorales y hasta la celebración de la jornada comicial, inclusive.

Al respecto, se tiene en cuenta que, conforme con lo previsto en el *Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal dos mil diez*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veintiocho de diciembre de dos mil nueve, corresponde a las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, la Presidencia de la República y a los órganos administrativos desconcentrados, así como a las entidades enunciadas en el artículo 3º, fracciones I, II y III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, elaborar su estrategia y programa de comunicación social.

Según el propio acuerdo, las campañas de comunicación social del Gobierno Federal se realizan a través de dos vías: *los tiempos oficiales del Estado* y *la compra de espacios* en radio y televisión, entre otros medios de comunicación.

La responsabilidad de los sujetos involucrados en la transmisión de “propaganda” gubernamental prohibida varía, en atención a la causa origen de la transmisión (orden de difusión en tiempos del Estado o contrato).

3. Transmisión en tiempos del Estado.

Los entes públicos son los sujetos que, por regla general, ordenan la difusión de "propaganda" gubernamental, en los tiempos de Estado y tiempos fiscales, y entregan a las estaciones y canales los materiales que han de ser transmitidos en ese periodo, tal como dispone el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión. Así, el transcurso y resultado del hecho de la transmisión dependen decisivamente de la voluntad de la autoridad, conforme con la normativa aplicable.

En efecto, la Ley Federal de Radio y Televisión y el "Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a recibir de los concesionarios de radio y televisión, el pago del impuesto que se indica", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de octubre de 2002, regulan el tiempo de transmisión del que el Estado dispone para el cumplimiento de sus fines, en dos modalidades.

La primera está regulada en el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión. En conformidad con esa disposición, **las estaciones de radio y televisión** deben efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración de hasta treinta minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social.

La segunda modalidad se encuentra prevista en el decreto indicado, y consiste en la autorización a los concesionarios de televisión, para pagar en especie el impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, con dieciocho minutos diarios de transmisión.

En cuanto a las autoridades facultadas para administrar los "tiempos del Estado", el artículo 27, fracciones XXVII y XXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone que corresponde a la Secretaría de Gobernación formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de información, así como orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del Sector Público Federal.

Asimismo, el artículo 25, fracción XXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación atribuye a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, la obligación de proveer lo necesario para el uso del tiempo que corresponda al Estado en las estaciones de radio y televisión.

Al tratarse de un acto de autoridad cuya validez se presume, la orden de transmisión elaborada por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, en ejercicio de su facultad de administrar los "tiempos del Estado", ha de ser observada en sus términos por todos los concesionarios y permisionarios de las estaciones de radio y televisión respectivas, so pena de incurrir en

responsabilidad administrativa, en términos del artículo 101, fracción X, de la Ley Federal de Radio y Televisión.

De este modo, el ente público que ordena la transmisión hace ejecutar el hecho a través de otro (el concesionario o permisionario) cuya voluntad no es libre, según parámetros jurídicos.

Además, el permisionario o concesionario parte de la presunción de que la "propaganda" pautada por un ente público es constitucional y legal, por lo que en caso de no transmitirla por decisión propia o por considerar que es violatorio de algún precepto de la Constitución Federal de la República o de la normativa electoral aplicable, podrían incurrir en incumplimiento de una obligación legal, según lo previsto en los artículos 32, 37, 59, 60, 61 y 62 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Por consiguiente, en el supuesto de que la violación a lo dispuesto en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución, se produzca por la difusión de "propaganda" gubernamental en los términos ordenados por la autoridad en la materia de radio y televisión, **la responsabilidad directa corresponde al ente público**, sin que, en principio, exista responsabilidad atribuible a los concesionarios y permisionarios, pues en esa hipótesis, éstos obran en cumplimiento de un deber, atento a lo dispuesto en el artículo 15, fracción VI, del Código Penal Federal, que contiene un principio aplicable al derecho administrativo sancionador, según el criterio sostenido en la tesis

S3EL045/2002, de rubro: “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL *IUS PUNIENDI* DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL[12].

En el mismo sentido, el artículo 50 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral dispone que los entes públicos están obligados a **adecuar y limitar** las transmisiones de su propaganda institucional en los procesos electorales federales y locales.

Conforme con el precepto citado, los entes públicos están obligados a no transmitir propaganda gubernamental durante las campañas electorales locales, no sólo en las entidades federativas que celebren proceso electoral, sino también en las entidades vecinas, si la transmisión comprende el territorio de las que celebran comicios (artículo 50, párrafo 3 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral).

En cambio, la responsabilidad corresponde al concesionario o permisionario de la estación o canal respectivo, si la autoridad ordena la transmisión de mensajes gubernamentales únicamente en las estaciones y canales con cobertura en aquellas entidades

[12] Consultable en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005,* páginas 483-485.

federativas **que no celebran proceso electoral** y, sin embargo, la difusión se lleva a cabo también en las entidades en que se desarrollan comicios, en contravención a la instrucción de la autoridad y a lo dispuesto en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución.

En este último supuesto, si las instrucciones de la autoridad se apegan a la disposición constitucional, y el incumplimiento se produce por la ejecución indebida o defectuosa de esas instrucciones, la responsabilidad administrativa electoral corresponde a los concesionarios y permisionarios, en términos de lo dispuesto en los artículos 350 y 354 del código comicial federal.

Para justificar esta afirmación, debe tenerse presente lo dispuesto en los artículos 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, 15 y 16 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión:

> **Ley Federal de Radio y Televisión.**
>
> **"Artículo 59.- Las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias,** con duración de hasta treinta minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por al Consejo Nacional de Radio y Televisión.

Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de concesiones, permisos y contenido de las transmisiones de radio y televisión.

TÍTULO QUINTO
De la programación
Capítulo I
Del tiempo del Estado

Artículo 15.- Es obligación de las estaciones de radio y televisión incluir gratuitamente en su programación diaria, treinta minutos, continuos o discontinuos, sobre acontecimientos de carácter educativo, cultural, social, político, deportivo y otros asuntos de interés general, nacionales e internacionales, del material proporcionado por la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía.

La forma en que podrán dividirse esos treinta minutos será la siguiente:

I. Hasta 10 minutos en formatos o segmentos de no menos de 20 segundos cada uno, y

II. Veinte minutos en bloques no menores de 5 minutos cada uno.

El tiempo del Estado podrá ser utilizado de manera continua para programas de hasta treinta minutos de duración.

Artículo 16.- Los horarios de transmisión de materiales con cargo al tiempo del Estado a que se refiere el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión, se fijarán de común acuerdo con los concesionarios y permisionarios con base en las propuestas que formule la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía.

Los concesionarios o permisionarios de estaciones de radio y televisión están obligados a conservar la misma calidad de transmisión que la utilizada en su programación normal, en el tiempo de que dispone el Estado".

Acorde con lo transcrito, las reglas para la transmisión de los materiales provenientes del Gobierno Federal, en los tiempos del Estado y tiempos fiscales, versan sobre los siguientes aspectos:

a) Modo de cumplimiento de la obligación de transmisión: tiene lugar en cada estación o canal de radio y televisión, *considerada individualmente*.

b) División temporal del lapso de transmisión, hasta diez minutos en segmentos de al menos veinte segundos, veinte minutos en bloques no menores de cinco minutos, o bien, en programas de treinta minutos continuos.

b) Horarios de transmisión, que han de fijarse de común acuerdo con concesionarios y permisionarios, con base en las propuestas de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía.

c) Calidad de la transmisión, que debe ser igual a la utilizada en la programación habitual del concesionario o permisionario.

d) Temas abordados en los materiales, que deben referirse a acontecimientos de carácter educativo, cultural, social, político, deportivo y otros asuntos de interés general, nacionales e internacionales.

Estas reglas se reiteran en términos substancialmente iguales en la condición décima novena de los títulos de refrendo de la concesión y permiso otorgados a Televisión Azteca y Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, respectivamente, que obran en el expediente SUP-RAP-142/2010 en que se actúa, así como en los autos del recurso de apelación SUP-RAP-133/2009, cuya resolución fue emitida por esta Sala Superior y, por tanto, la

existencia de las constancias respectivas constituye un hecho notorio para esta Sala Superior, conforme con el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Luego, si la obligación de transmisión de tiempos del Estado se observa en cada estación o canal, es factible que se pauten contenidos diferentes en ellas, según se esté o no en proceso electoral local, dado que a partir de la etapa de precampañas de los comicios locales, los sujetos facultados para acceder a esos tiempos son diversos.

Ciertamente, en la celebración de procesos electorales locales no coincidentes con proceso electoral federal, al iniciar las precampañas electorales locales, por mandato constitucional, coexisten dos administradores de los tiempos del Estado, con competencia en distintos ámbitos territoriales: el Instituto Federal Electoral, en las entidades que celebran proceso electoral local, conforme con el artículo 41, base III, apartado B, de la Constitución, en tanto que en el resto de las entidades federativas, que no celebran proceso electoral, el administrador de los tiempos del Estado es el Gobierno Federal, a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, atento a lo dispuesto en los artículos 59 y 59 bis de la Ley Federal de Radio y Televisión[13].

[13] El Instituto Federal Electoral administra también el doce por ciento del tiempo del Estado en las entidades que no celebran proceso electoral, conforme con lo dispuesto en el artículo 41, base III, apartado A, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Propaganda electoral en comicios locales.

En lo referente a los mensajes de partidos políticos y autoridades electorales, el artículo 41, base III, apartados A y B, distingue entre tiempos de radio y televisión correspondientes a la **campaña federal** y aquellos relativos a las **campañas locales**, de manera que los contenidos de dichas campañas pueden variar, sin menoscabo de que exista también propaganda de contenido genérico o común a varias campañas.

De ahí que en las entidades federativas que celebran proceso electoral para renovar a las autoridades locales, los promocionales de los partidos políticos admitan ser diferentes en número y contenido a los del resto del país, como a continuación se demuestra.

El artículo 41, base III, apartado B, de la Constitución establece que *para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión* ***en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate****, conforme a lo* [que dispone dicho precepto constitucional] *y a lo que determine la ley*.

Al respecto, el artículo 64 del código electoral federal dispone que *en las entidades federativas cuya jornada comicial tenga lugar en mes o año distinto al que corresponde a los procesos electorales federales, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión* ***en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate****. Los cuarenta y ocho minutos de que dispondrá el Instituto*

se utilizarán desde el inicio de la precampaña local hasta el término de la jornada electoral respectiva.

De estos cuarenta y ocho minutos, durante la precampaña local corresponden a los partidos políticos doce minutos diarios, mientras que en el transcurso de la campaña electoral local, se les asignan dieciocho minutos diarios, acorde con los artículos 65, párrafo 1, y 66, párrafo 1, del código electoral federal.

El propio artículo 41, base III, apartado B, inciso b), de la Constitución, prevé el otorgamiento de tiempos en radio y televisión a los partidos políticos con registro local. Esta prerrogativa es regulada en el artículo 67, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De igual forma, el artículo 41, base III, apartados A, inciso g) y B, inciso c), párrafo segundo, de la Constitución, establece la facultad de las autoridades electorales de las entidades federativas para utilizar los tiempos de que el Estado disponga en radio y televisión, inclusive, fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales.

Esta prerrogativa de las autoridades electorales locales, tanto administrativas como jurisdiccionales, se reglamenta en los artículos 68 y 72, párrafo 1, incisos e) y f), del código electoral federal, y se ejerce incluso fuera de los periodos de precampaña y campaña electorales, tal como sostuvo esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-239/2008, el veinticuatro de diciembre de dos mil ocho.

Para dar operatividad a lo anterior, el Código y el Reglamento de Acceso a la Radio y Televisión en Materia Electoral establecen que el Consejo General publicará un catálogo d*e los canales de televisión* que participarán en la cobertura de las elecciones locales y que deberán transmitir los promocionales que ordene la autoridad electoral, en términos del pautado correspondiente.

La cobertura de los canales de televisión… [es] *toda área geográfica en donde la señal de dichos medios sea… vista*, según lo establece el apartado 4, del mismo artículo 62.

Para identificar a las estaciones que se encuentran en tal supuesto, el mismo artículo 62, apartado 5, señala que *el Comité de Radio y Televisión*… *elaborará el catálogo…* [de los] *canales de televisión, así como su alcance efectivo*.

Ese catálogo, según el artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, deberá conformarse por *el listado de concesionarios… que se encuentren obligados a transmitir propaganda electoral*.

Incluso, según el apartado 5 del mismo artículo 48 del Reglamento, establece que *la aprobación del catálogo de… canales de televisión, podrá traer consigo el cambio de régimen de transmisión para el concesionario… que esté incluido en el listado****, quedando por este solo hecho obligados a transmitir exclusivamente la propaganda que le ordene el Instituto***.

En ese catálogo, según el apartado 6, del mismo artículo 62 del código, *el Consejo General* ***hará del conocimiento público*** *las estaciones de canales de televisión que participarán en la cobertura de las elecciones locales*.

Por otro lado, el artículo 74, párrafo 1, del código electoral federal prohíbe que el tiempo en radio y televisión se transfiera entre entidades federativas. Lo anterior obedece a que se trata de tiempos distintos, que permiten el acceso de partidos políticos y autoridades electorales a la radio y la televisión, en procesos electorales diferentes, cuyas campañas electorales divergen entre sí.

Una de las razones de la prohibición de transferir tiempos de radio y televisión entre entidades federativas es que ese tiempo se concede precisamente para que los ciudadanos de cada entidad federativa estén en aptitud de recibir información acerca del específico proceso electoral que se celebra en el lugar en que residen, y que diverge de la información generada en otros comicios, aun cuando pueda tener elementos en común con varios procesos electorales, por razones de mercadotecnia o estrategia política.

Por último, el artículo 74, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que, en elecciones extraordinarias, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará la cobertura territorial y el tiempo que se destinará a los partidos políticos en radio y televisión, lo cual corrobora que en ese supuesto, la autoridad electoral está

facultada para ordenar la transmisión de mensajes electorales sólo en la región del país en la cual se celebren comicios extraordinarios.

Como se aprecia, tanto la Constitución como el código electoral federal distinguen entre mensajes de partidos políticos correspondientes a campañas federales, y promocionales de partidos políticos relativos a campañas locales, toda vez que los contendientes y los temas de interés en cada proceso electoral normalmente divergen, en atención a los cargos de elección popular que se renuevan, la esfera de competencia propia de esos cargos y la problemática particular de la comunidad gobernada.

De este modo, según los preceptos citados, respecto de los procesos electorales locales, la prerrogativa de acceso a radio y televisión para partidos políticos y autoridades electorales admite ejercerse de manera autónoma e individual en cada entidad federativa, mediante la difusión de mensajes cuyo contenido atienda a las necesidades y circunstancias particulares de la región, a las propuestas específicas y la plataforma electoral de los candidatos a los cargos de elección popular a renovarse en la entidad, a la conformación del sistema de partidos en la región, a la existencia de coaliciones locales, etcétera.

En consecuencia, en cada entidad que celebra proceso electoral local, no coincidente con comicios federales, los mensajes de los partidos políticos con registro nacional y estatal difieren de los que se transmiten en el resto del país.

Por otro lado, como se expuso, en las entidades federativas que no celebran proceso electoral local, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía administra una parte de los "tiempos del Estado", de manera que los concesionarios y permisionarios de estaciones y canales, con cobertura en las entidades que no celebran comicios, reciben órdenes de pautado de dicha dependencia, las cuales pueden contener mensajes de "propaganda" gubernamental, mientras que las estaciones y canales con cobertura en entidades con proceso electoral deben programar sólo la pauta elaborada por el Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral.

Una vez que inicia la precampaña local en cada entidad federativa y hasta el día de la jornada electoral, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía está impedida para pautar mensaje gubernamental alguno en las estaciones de radio y televisión con cobertura en esa entidad, pues en ese lapso carece de la administración de los cuarenta y ocho minutos que constituyen los "tiempos del Estado" a cuya difusión están obligadas dichas estaciones.

Así, a partir del inicio de las precampañas locales, la obligación correspondiente a cada estación o canal, de efectuar transmisiones gratuitas diarias en los llamados "tiempos del Estado", permanece intacta en cuanto al número de minutos entregados al Estado (cuarenta y ocho), sólo que la programación que debe difundirse en cada estación o canal, durante esos

minutos, varía según se celebren o no comicios en la entidad respectiva.

En esas condiciones, los entes públicos, distintos a las autoridades electorales sólo pueden ordenar la transmisión de mensajes gubernamentales, en las estaciones y canales con cobertura en las entidades que no celebran proceso electoral.

Lo explicado patentiza la vinculación entre la transmisión de mensajes de partidos políticos y autoridades electorales, y la suspensión de la difusión de propaganda gubernamental, puesto que la primera supone la segunda, por lo que hace a las órdenes de difusión en tiempos del Estado, emitidas por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía.

Por ello, esta Sala Superior ha considerado que los concesionarios y permisionarios con cobertura en las estaciones y canales en las entidades federativas que celebran comicios, tienen el deber de establecer las condiciones necesarias para transmitir en la entidad correspondiente los mensajes relacionados con el proceso electoral local, así como para impedir la difusión de los mensajes de "propaganda" gubernamental transmitidos por estaciones y canales con cobertura en una entidad diferente.

Lo anterior, con independencia de la forma en que las concesionarias o permisionarias operen sus canales de televisión, por ejemplo, a través de redes nacionales que, por regla general, reproducen la misma señal en todo el territorio nacional, a través

de una red de repetidoras, por razones de índole comercial, mas no por una exigencia normativa.

En efecto, según los títulos de concesión otorgados a Televisión Azteca, la televisora tiene la concesión para instalar, operar y explotar comercialmente sendas redes de canales de televisión.

Empero, acorde con la condición décimo novena de los mismos títulos de concesión, bajo el rubro *tiempos del estado* el concesionario tiene el deber de *efectuar,* ***en cada una de las estaciones, transmisiones gratuitas diarias****,* y en materia electoral *deberá sujetarse a las disposiciones que en materia de radio y televisión se establecen en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

Esto significa, que el sujeto obligado a la transmisión de los "tiempos del Estado", es decir, el concesionario o permisionario, ha de observar este deber en cada una de las estaciones o canales objeto de concesión, de manera particular o individual.

En el caso, en su carácter de concesionaria, Televisión Azteca tiene las obligaciones que derivan de la legislación actual, según el mismo título de concesión[14], entre ellas las previstas en la Constitución y el Código, en materia electoral, de manera que:

---

[14] Como se vio, la condición PRIMERA de los títulos de concesión bajo el rubro Marco Jurídico, establece en lo conducente que: [...] **La concesión deberá sujetarse a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos… y demás disposiciones legales**, técnicas y administrativas aplicables y las que se expidan, así como a las condiciones establecidas en este Título.
El concesionario acepta que sí los preceptos legales y las disposiciones administrativas a que refiere el párrafo anterior y a los cuales queda sujeta la Concesión, fueren derogados, modificados o adicionados, **el Concesionario quedará sujeto a la nueva legislación y**

1. La concesionaria tiene obligaciones individuales por cada canal o frecuencia que opera[15].

2. La obligación consiste en dejar a disposición de la autoridad electoral el tiempo que marca la Constitución en relación con el Código, en las estaciones y canales con cobertura en la entidad que celebra proceso electoral, a partir de la etapa de precampaña[16].

El examen de las disposiciones constitucionales y legales vinculadas con el tema, en relación con lo dispuesto por los títulos de refrendo de concesión otorgados a Televisión Azteca, los cuales obran en el expediente del recurso de apelación SUP-RAP-133/2009, substanciado y resuelto por esta Sala Superior, permite concluir que la televisora tiene **obligaciones particulares o individuales** de transmitir en cada estación la pauta que le notifique la autoridad electoral.

De este modo, cada estación es considerada individualmente, por lo cual ha de llenar todos los requisitos y cumplir con las disposiciones que se establecen en el título de concesión o

---

demás disposiciones administrativas a partir de su entrada en vigor, por lo que las condiciones de este Titulo relacionadas con algún o algunos preceptos legales que hubiesen sido derogados o modificados, se entenderán igualmente derogadas o modificadas, según sea el caso.

[15] La parte conducente de la cláusula Décima Novena de los títulos establece que: *En cumplimiento a lo establecido en* [diversas disposiciones normativas] deberá efectuar, **en cada una de las estaciones**, transmisiones gratuitas diarias…

[16] La cláusula Décima Novena también establece el tiempo a disposición del Estado, sin embargo, esta debe interpretarse, según la cláusula primera citada, en términos de lo que dispone el artículo 41 Constitucional (las concesionarias dejarán a disposición de la autoridad electoral 48 minutos).

permiso correspondiente, entre ellas, la relativa a transmitir en los "tiempos del Estado" los materiales que la autoridad competente le solicite en forma oportuna.

Así lo consideró también el Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, al desahogar la solicitud de información y colaboración técnica, formulada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, tal como consta en el oficio CFT/D01/P/129/08, de diez de julio de dos mil ocho, cuya reproducción obra en el expediente del recurso de apelación SUP-RAP-117/2010, por haber sido requerido por el Magistrado instructor, mediante auto de trece de diciembre de dos mil diez.

Por tanto, la concesionaria debe realizar cualquier acto necesario a efecto de cumplir con tal exigencia, incluido, en su caso, introducir las condiciones, necesarias para impedir la transmisión de una porción de la señal original que retransmite libremente, por una decisión comercial en cuanto a la forma de explotación de las estaciones y canales que tiene concesionados.

El mismo criterio fue sostenido por este órgano jurisdiccional, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-133/2009, el doce de junio de dos mil nueve, así como los recursos de apelación SUP-RAP-24/2010, SUP-RAP-25/2010, SUP-RAP-26/2010 y SUP-RAP-27/2010, el veintiuno de abril de dos mil diez, entre otros asuntos.

No es obstáculo a lo concluido, la alegación de las concesionarias apelantes, en cuanto a que con la reforma constitucional en

materia electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el trece de noviembre de dos mil siete, el Poder de Reforma no pretendió imponer obligaciones adicionales a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, en lo tocante a la transmisión de “tiempos del Estado”.

El argumento de las apelantes se sustenta en la siguiente afirmación, contenida en las consideraciones finales del *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134, y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*:

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

La afirmación anterior no es una aseveración aislada, sino que forma parte del discurso de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, que continúa como sigue:

> “…

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

Como se advierte, las Comisiones Unidas explican en su dictamen que la entrega del tiempo que las concesionarias y permisionarias ponen a disposición del Estado no es nueva, porque está ya prevista en las leyes vigentes al momento de entrada en vigor de la reforma constitucional.

Efectivamente, al momento de publicarse la reforma, el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión preveía ya la transmisión gratuita de treinta minutos diarios, y lo mismo ocurría con el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de octubre de dos mil dos, los cuales, en conjunto, suman los cuarenta y ocho minutos que conforman los “tiempos del Estado”.

Lo que sucedió a partir de la entrada en vigor de la reforma, como se afirma en el dictamen, es que esos cuarenta y ocho minutos, que las concesionarias ya estaban obligadas a transmitir de manera gratuita con anterioridad a la reforma, se destinan ahora también a la difusión de mensajes de partidos y autoridades electorales, y no sólo a la administración a cargo de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación.

En ese contexto debe entenderse la afirmación de que la reforma constitucional no impuso una obligación distinta a la ya prevista en las leyes, consistente en el deber de entregar de manera gratuita

los cuarenta y ocho minutos que constituyen los “tiempos del Estado”, sino que introdujo un cambio de uso de ese tiempo.

Este criterio se robustece con la explicación sobre el cambio de uso en los “tiempos del Estado”, contenida en el propio dictamen de las Comisiones Unidas:

> “…
> Nuestro sistema electoral mostrado enormes fortalezas, también limitaciones y deficiencias, producto de lo que antes no se atendió, o de nuevos retos que la competencia electoral amplia, plural y cada día más extendida nos está planteando.
>
> De esos retos, ninguno tan importante como el que significa el uso y abuso de la televisión y la radio en las contiendas electorales, alimentados, como está probado, tanto por los recursos públicos a que los partidos tienen acceso, como de recursos privados cuya procedencia no siempre se ajusta a las normas legales.
>
> Las campañas electorales han derivado en competencias propagandísticas dominadas por patrones de comunicación que les son ajenos, en los que dominan los llamados “spots” de corta duración, en que los candidatos son presentados como mercancías y los ciudadanos son reducidos a la función de consumidores. Se trata de una tendencia que banaliza la política, deteriora la democracia y desalienta la participación ciudadana.
>
> Hemos arribado a una situación en la que es necesario que el Congreso de la Unión, como parte integrantes del Constituyente Permanente, adopte decisiones integrales y de fondo. Lo que está en juego es la viabilidad de la democracia mexicana y del sistema electoral mismo.
>
> **Terminar con el sistema de competencia electoral basado en el poder del dinero y en su utilización para pagar costosas e inútiles –para la democracia- campañas de propaganda fundadas en la ofensa, la diatriba, el ataque al adversario, es no sólo una necesidad, sino una verdadera urgencia democrática**.
> …”.

De ahí que no asista razón a Televisión Azteca en su alegato de que los trabajos legislativos de la reforma constitucional

evidencian la inexistencia de la obligación de introducir las condiciones necesarias para la difusión de los promocionales relacionados con comicios locales.

IV. Limitación a la libertad de empresa.

Televisión Azteca aduce que el deber apuntado por la autoridad responsable, relativo a introducir las condiciones necesarias para no transmitir en las entidades que celebran comicios, la "propaganda" gubernamental difundida en otras entidades, vulnera la libertad de empresa, pues *"las decisiones comerciales, que se rigen por el mercado, preceden a las determinaciones técnicas".*

Es cierto que el deber de concesionarios y permisionarios de estaciones de radio y televisión, con cobertura en la entidad que celebre proceso electoral, de establecer las condiciones mencionadas incide en la situación jurídica de los concesionarios y permisionarios, pues, como aduce la apelante, se trata de una previsión no contenida en forma explícita en los respectivos títulos de refrendo de concesiones y permisos.

Sin embargo, esta incidencia es válida, porque los actos administrativos pueden restringir o afectar la esfera jurídica de los gobernados, mediante la concreción de obligaciones, **deberes** o cargas, siempre que exista una norma habilitante previa, tal como sucede en el caso, en el cual, la disposición que habilita a la autoridad es el artículo 41, base III, de la Constitución.

De acuerdo con la doctrina, este tipo de actos administrativos constituye la limitación por parte del poder público, de un interés privado en atención a un interés colectivo[17]. La incidencia sobre el derecho se produce por la necesidad de armonizar el ejercicio de ese derecho, con los intereses o derechos de la comunidad o del aparato administrativo, y supone la existencia de un respaldo normativo previo y preciso, es decir, de una habilitación legal al órgano administrativo para imponer las medidas limitativas[18].

Entre las limitaciones administrativas se encuentran las que afectan a la empresa como actividad, como es el caso de las empresas de radio y televisión, que pueden ver restringida su libertad de organización, en virtud del cumplimiento de un deber establecido en la Constitución y la ley electoral, y precisado por la autoridad administrativa, en aras de alcanzar un fin de interés público.

La precisión de este deber se realiza a través de una decisión administrativa consistente en una orden, de carácter eventual, que produce en sus destinatarios un deber de obediencia, de conformar la propia conducta a la directiva expresa en el acto de administración.

Según la doctrina en derecho administrativo, en este tipo de órdenes directivas destacan por su importancia creciente las de intervención económica, por las que la autoridad administrativa

---

[17] García de Enterría Eduardo y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, volumen II, Thomson-Civitas, página 106 y siguientes.
[18] Ibidem, página 108.

impone el deber concreto de conformar la empresa o el ejercicio de una actividad de la empresa, de una cierta manera.

En la especie, se ha demostrado que la Constitución y la ley electoral federal prevén la obligación de concesionarios y permisionarios de estaciones y canales con cobertura en las entidades que celebran proceso electoral local, de transmitir mensajes de partidos políticos y autoridades electorales, ordenados por el Instituto Federal Electoral, así como mensajes pautados por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía en el resto de las entidades federativas.

Se ha establecido también, que esa obligación tiene como correlativo, el deber de los propios concesionarios y permisionarios, de impedir la difusión en la entidad federativa, a través de la misma estación o canal, de mensajes de “propaganda” gubernamental, cuya transmisión se programe en una estación o canal diferente, de la cual la primera sea repetidora.

Pues bien, las normas constitucionales y legales citadas responden a un interés colectivo, consistente en que los ciudadanos cuenten con información sobre las distintas opciones políticas que contienden en el proceso electoral local, la plataforma electoral de cada una de ellas y sus principales propuestas de campaña, con el fin de que estén en aptitud de emitir su voto con pleno conocimiento de los nombres y propuestas de cada uno de los candidatos y partidos políticos o coaliciones contendientes, en observancia a lo dispuesto en los

artículos 41, base I, párrafo segundo, y 35, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado, la suspensión de la “propaganda” gubernamental prevista en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución, persigue salvaguardar la libertad de los electores al momento de ejercer su voto.

La facultad de la autoridad administrativa electoral se sustenta también, en lo dispuesto en los artículos 49, párrafo 6; 76, párrafo 1; 105, párrafo 1, inciso h); 109, párrafo 1, y 118, párrafo 1, incisos i), l) y z), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo transitorio noveno del Decreto de promulgación de dicho ordenamiento, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del catorce de enero de dos mil ocho:

> “Artículo 49.
> …
> 6. **El Instituto garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión**; establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos; atenderá las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinará, en su caso, las sanciones.
> …”.
>
> “Artículo 76.
> 1. **Para asegurar a los partidos políticos la debida participación en la materia, se constituye el Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral**, conforme a lo siguiente:
> …”.
>
> “Artículo 105.
> 1. **Son fines del Instituto**:

…
h) **Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado** a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y **a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia**.
…”.

“Artículo 109.
1. El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto”.

“Artículo 118.
El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:
…
i) **Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego a este Código**, así como a lo dispuesto en los reglamentos que al efecto expida el Consejo General;
…
l) **Vigilar de manera permanente que el Instituto ejerza sus facultades como autoridad única en la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión** destinado a sus propios fines, a los de otras autoridades electorales federales y locales y al ejercicio del derecho de los partido políticos nacionales, de conformidad con lo establecido en este Código y demás leyes aplicables;
…
z) **Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones** y las demás señaladas en este Código”.

“Noveno.- **El Consejo General dictará los acuerdos necesarios para hacer efectivas las disposiciones de este Código** y deberá expedir los reglamentos que se deriven del mismo a más tardar en 180 días a partir de su entrada en vigor”.

Acorde con los preceptos transcritos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral está facultado legalmente para emitir los actos administrativos necesarios para hacer efectiva la prerrogativa de acceso de partidos políticos y autoridades

electorales a los tiempos de radio y televisión reconocidos por la Constitución General de la República, tanto en campañas electorales federales como en campañas celebradas en comicios locales.

Es cierto que, tal como aduce Televisión Azteca, el deber de contar con las condiciones técnicas para permitir la transmisión de mensajes vinculados a un proceso electoral local puede incidir en la libertad de empresa y, en particular, en la libertad organizativa de la empresa concesionaria o permisionaria. No obstante, se trata de una restricción válida, por lo siguiente.

De acuerdo con la doctrina, la libertad de industria o empresa reconocida en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el derecho fundamental de escoger la actividad económica legalmente permitida, que más convenga a los intereses del individuo, y de desarrollar dicha actividad en condiciones de libertad[19].

Este desarrollo comprende, entre otras cosas, la facultad de diseñar libremente la organización empresarial que, por ejemplo, en el caso de concesionarios, permita la explotación óptima de la concesión, mediante el establecimiento de sistemas de comercialización de anuncios de publicidad local, sólo en ciertas regiones del país.

---

[19] Paz-Ares Cándido y Jesús Alfaro Águila-Real, “Un ensayo sobre la libertad de empresa”, en *Estudios Homenaje a Luis Diez-Picazo*, Thomson-Civitas, Madrid, 2003, tomo IV, pp.5971-6040, y Fernández Tomás-Ramón, “Reflexiones constitucionales sobre la libertad de empresa”, en *Estudios en Homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, Tomo I, Derecho Constitucional, UNAM, México, 1988, páginas 181 a 205.

Sin embargo, la unidad organizacional no es un mero actor económico basado en la especulación comercial o en la lógica de los costos y beneficios, sino que se orienta también por el esquema derechos/deberes, lo cual adquiere mayor relevancia cuando el fin de la organización es la explotación comercial de un bien público, como ocurre en el caso de los servicios de radiodifusión o de televisión y audio.

Las condiciones de ejercicio de la libertad de empresa dependen, en buena medida, de la actividad económica de que se trate, pues la variedad y diferencias de este tipo de actividades dan lugar a distintos regímenes legales.

Lo fundamental es que la generalidad de las actividades empresariales está sujeta al cumplimiento de ciertas condiciones, por exigencias de salud pública, de protección a los consumidores, de seguridad, de ordenamiento del espacio público, de protección al ambiente o de desarrollo urbano, entre otras.

Así, por ejemplo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que la limitación en la comercialización y distribución de alcohol etílico se justifica plenamente, ya que tiende a proteger los intereses de la sociedad al prevenir que productos no aptos para el consumo humano

pongan en riesgo la salud e incrementen los niveles de alcoholismo[20].

En el mismo sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que los porcentajes con los que se gravan las transacciones comerciales no impiden la realización de la profesión, empresa u oficio del particular, sino que constituyen la consecuencia jurídica de orden público que el Estado considera idónea como manifestación de riqueza susceptible de participar en el sostenimiento de las cargas públicas[21].

En particular, respecto a la industria de radio y televisión, la ley prevé limitaciones a la libertad de empresa, como las acciones extraordinarias en materia de salubridad general, ejercidas por la Secretaría de Salud, que comprenden la utilización libre y prioritaria de las transmisiones de radio y televisión, según lo previsto en el artículo 184, fracción IV, de la Ley General de Salud.

En el caso, el objeto social de la apelante Televisión Azteca es operar y explotar comercialmente una red de canales de televisión abierta, en cierto espacio radioeléctrico, así como difundir noticias,

[20] Tesis 2ª. LXXI/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* tomo XXIV, agosto de dos mil seis, página 402, bajo el rubro: "ALCOHOL ETÍLICO. EL ACUERDO PARA EVITAR SU INGESTA Y PREVENIR EL ALCOHOLISMO, EXPEDIDO POR EL CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JULIO DE DOS MIL CUATRO, NO VIOLA EL ARTÍCULO 5º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

[21] Tesis P.XLII/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXX, julio de 2009, página 70, e identificada con el rubro: "LIBERTAD DE TRABAJO. LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS POR SÍ MISMAS NO SE TRADUCEN EN UNA AFECTACIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL.

ideas e imágenes, como vehículos de información a través de la televisión, incluyendo la publicidad comercial, entre otros.

La actividad empresarial de la concesionaria apelante se lleva a cabo mediante el uso y explotación de un bien de dominio público y, además, tiene una función social. Por estas razones, dicha actividad empresarial está sujeta a ciertas exigencias, entre ellas, las establecidas en el artículo 41, base III, de la Constitución, enderezadas al cumplimiento de la función asignada a las empresas televisivas, y al ejercicio del derecho de voto de manera informada.

Acorde con el párrafo décimo del artículo 28 constitucional, la concesión de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, debe justificarse en el **interés general**. Además, atento al mismo precepto, la ley debe asegurar la **utilización social** de los bienes.

La utilización del espacio radioeléctrico por parte de las televisoras es entonces de interés general y cumple una función social. Por ello, se establecen reglas para el desarrollo de dicha actividad empresarial, de manera que se cumpla la función social encomendada.

En efecto, según los preceptos citados, el concesionario no ejerce sus libertades de contratación y de comercio en los mismos términos que un empresario privado, pues es un colaborador del poder público en la realización del servicio autorizado por la concesión.

En ese sentido, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales, las concesiones y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación no crean derechos reales a favor del particular que se beneficia de ellos, ya que únicamente otorgan frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a utilizar y a aprovecharse del bien concesionado, dentro del marco jurídico correspondiente, de acuerdo con las reglas y condiciones establecidas legalmente y en el propio título de concesión, el permiso o la autorización correspondiente.

Estas reglas pueden preverse incluso en disposiciones jurídicas promulgadas con posterioridad al otorgamiento del título de concesión respectivo, tal como se precisa en los párrafos segundo y tercero de la condición primera de los títulos de refrendo de concesión, otorgados por el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a favor de Televisión Azteca, Sociedad Anónima de Capital Variable, en los siguientes términos:

> "La Concesión deberá sujetarse a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los Tratados Internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República en materia de radiodifusión; las leyes Federal de Radio y Televisión, de Vías Generales de Comunicación, Federal de Derechos de Autor, Orgánica de la Administración Pública Federal, General de Bienes Nacionales, Federal de Procedimiento Administrativo, sus Reglamentos, la Política de Transición a la Televisión Digital Terrestre, decretos, normas oficiales mexicanas, acuerdos, instructivos, circulares y demás disposiciones legales, técnicas y administrativas aplicables y las que se expidan, así como a las condiciones establecidas en este Título.

> **El concesionario acepta que si los preceptos legales y las disposiciones administrativas a que se refiere el párrafo anterior y a los cuales queda sujeta la Concesión fueren** derogados, **modificados o adicionados, el Concesionario quedará sujeto a la nueva legislación y demás disposiciones administrativas a partir de su entrada en vigor**, **por lo que las condiciones de este Título relacionadas con algún o algunos preceptos legales que hubiesen sido** derogados o **modificados, se entenderán igualmente** derogadas o **modificadas**, según sea el caso".

En el caso, como se estableció durante los trabajos legislativos, la reforma constitucional y su desarrollo legal no supone modificación alguna a la obligación de concesionarios y permisionarios de transmitir de manera gratuita cuarenta y ocho minutos de "tiempos del Estado", sino únicamente la diferenciación en el uso de esos tiempos, en algunas estaciones de radio y televisión.

De cualquier manera, aun si se admitiera que se trata de una modificación al título de concesión, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que la modificación a las condiciones regulatorias de los títulos de concesión está permitida, y no viola el principio de retroactividad de las leyes, si deriva de una decisión de interés público, como en todo caso, ocurre en la especie. Así se establece en la tesis 1ª. LXXVII/2005, de rubro: "CONCESIÓN ADMINISTRATIVA. LAS MODIFICACIONES A SUS CLÁUSULAS REGULATORIAS EN VIRTUD DE REFORMAS A LA LEGISLACIÓN RELATIVA, AL NO AFECTAR DERECHOS ADQUIRIDOS DEL CONCESIONARIO NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE RETROACTIVIDAD DE LEYES".

Acorde con lo expuesto, las razones comerciales alegadas por Televisión Azteca para justificar el incumplimiento de su obligación de no transmitir “propaganda” gubernamental durante las campañas electorales locales y, en particular, el retiro del “equipo de bloqueo” en la estación de Huajuapan de León, Oaxaca, no son admisibles, puesto que la falta de una ventaja económica concreta en ese lugar, no puede servir de base para eximir a la actora de la observancia de una obligación constitucional, ni prevalecer ante la exigencia de interés público, de proteger la libertad de voto de los electores, que puede verse vulnerada ante la difusión continua de mensajes de “propaganda” gubernamental durante las campañas electorales.

V. Contratación de la transmisión de “propaganda” gubernamental.

Conforme con el *acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la administración pública federal para el ejercicio fiscal dos mil diez*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veintiocho de diciembre de dos mil nueve, la transmisión de propaganda gubernamental en radio y televisión puede producirse también mediante contratación entre las dependencias y entidades y los concesionarios, previa autorización de la Dirección General de Normatividad de Comunicación de la Secretaría de Gobernación (artículo 4, párrafo primero).

En este supuesto, la celebración del contrato produce una relación jurídica bilateral entre la dependencia o entidad y el concesionario, en un plano de coordinación y no de subordinación, al constituir una relación jurídica de carácter comercial en la que ambos sujetos adquieren derechos y contraen obligaciones, en virtud de la manifestación de su voluntad.

Si el acuerdo de voluntades tiene por objeto la difusión de propaganda gubernamental en el periodo en que se celebran campañas electorales en una o varias entidades federativas, entonces, la voluntad de las partes se encuentra limitada por la prohibición establecida en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución, conforme con lo previsto en los artículos 8, 1827, 1830, 2225 y 2226 del Código Civil Federal.

Por consiguiente, las partes deberán garantizar que la difusión de la propaganda gubernamental no se lleve a cabo en los lugares y periodos vedados por la norma constitucional, mediante la estipulación expresa en el contrato de que deberá impedirse la transmisión de los mensajes en las entidades en que se desarrollen campañas electorales.

Esta contratación forma parte de la explotación del bien de dominio público objeto de la concesión, pues el concesionario recibe una contraprestación a cambio de obligarse a la difusión de los mensajes gubernamentales.

Por ello, es factible que, en virtud de esta contraprestación, y en ejercicio de su libertad de empresa, el concesionario establezca las condiciones técnicas necesarias para impedir la transmisión de la propaganda gubernamental en las entidades en que se desarrollen campañas electorales.

La diferencia con el supuesto de la orden de transmisión en tiempos del Estado radica en que, en ese caso, la obligación de transmisión de los mensajes gubernamentales deriva de la ley y no de un acuerdo de voluntades.

En conclusión, los contratos celebrados entre entes públicos y concesionarios, que tengan por objeto la difusión de propaganda gubernamental en el periodo en que se celebren campañas electorales en una o varias entidades federativas, han de contener la estipulación expresa de que deberá impedirse la transmisión de los mensajes en los lugares y periodos previstos en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución.

Si el contrato no contiene tal estipulación, y se lleva a cabo la difusión de “propaganda” gubernamental en contravención al precepto constitucional citado, en principio, las dos partes contratantes serán responsables de la infracción administrativa electoral.

VI. Casos extraordinarios de incumplimiento.

Lo expuesto con anterioridad en torno a la responsabilidad administrativa electoral derivada de la difusión de propaganda gubernamental en tiempos del Estado, o bien, por virtud de

contratación, es aplicable a situaciones ordinarias, y no a supuestos en que, en atención a las circunstancias de realización de la conducta, como la existencia de actitudes reiteradas, sistemáticas o evidentemente ilícitas, pueda inferirse la concertación de los sujetos involucrados en la difusión de la "propaganda" gubernamental, con el fin de evadir la observancia de la prohibición prevista en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución.

VII. Conclusiones sobre las obligaciones de concesionarios y permisionarios, derivadas de la transmisión de propaganda electoral y gubernamental.

Lo explicado anteriormente puede sintetizarse como sigue:

1. Los concesionarios y permisionarios de estaciones y canales con cobertura en las entidades federativas que celebran comicios locales tienen el deber de **establecer todas las condiciones necesarias** para transmitir en la entidad correspondiente los mensajes relacionados con el proceso electoral local, así como para impedir la difusión de los mensajes de "propaganda" gubernamental transmitidos por estaciones y canales con cobertura en una entidad diferente.

2. Los responsables directos de la obligación de no transmitir "propaganda" gubernamental, durante las campañas electorales y hasta la jornada electoral, son los entes públicos.

3. Durante la celebración de procesos electorales locales, no coincidentes con comicios federales, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación tiene facultades legales para ordenar la transmisión de mensajes con “propaganda” gubernamental en las estaciones y canales con cobertura en las entidades que no celebran comicios, con independencia de los esquemas de transmisión implementados por cada concesionario o permisionario, por razones de índole comercial.

4. Los concesionarios y permisionarios de estaciones con cobertura en una entidad federativa que celebre campaña electoral local están obligados a no transmitir en ese lapso y hasta la jornada comicial, la “propaganda” gubernamental pautada por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, en aquellas entidades que no celebran proceso electoral.

5. En caso de contratación entre un ente público y un concesionario, las partes deben estipular expresamente que deberá impedirse la transmisión de propaganda gubernamental en las entidades federativas en las que se celebren campañas electorales.

VIII. Responsabilidad administrativa de Televisión Azteca, derivada de la transmisión del promocional “mujer soltera”.

Televisión Azteca aduce que la autoridad responsable soslayó, que la difusión de “propaganda” gubernamental durante las campañas electorales locales no es imputable a los concesionarios, pues es responsabilidad de los entes públicos pautar sólo contenidos permitidos en ese lapso, a sabiendas de las coberturas y condiciones técnicas de cada estación.

El agravio es **infundado.**

Como se explicó anteriormente, los entes públicos carecen de facultades para ordenar la difusión de mensaje gubernamental alguno, en aquellas entidades que celebran campaña electoral local.

En el caso, al comparecer a los procedimientos de origen, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación manifestó, que el mensaje sobre creación de empleo (identificado por la autoridad responsable como “mujer soltera”) fue pautado por esa unidad administrativa sólo en entidades administrativas que no celebraran proceso electoral local, lo cual se acreditaba, según dicha autoridad, con copia certificada de las respectivas órdenes de pautado.

Dado que en el expediente de los procedimientos sancionadores de origen no obraban las órdenes de pautado referentes a las emisoras de televisión XHIMT-TV (canal 7) y XHDF-TV (canal 13), por no haber sido exhibidas junto con el escrito de comparecencia de la dirección mencionada, mediante proveído de treinta de

agosto de dos mil diez, en ausencia del Magistrado instructor, la Magistrada Presidenta requirió dichas constancias.

En tales órdenes de pautado se observa que la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía ordenó la transmisión del mensaje de mérito en los canales XHIMT-TV (canal siete) y XHDF-TV (canal trece) y su red de repetidoras, durante el periodo en que se celebraron campañas electorales locales en catorce entidades del país.

La señal de los canales siete y trece mencionados se repite a través de distintas emisoras a lo largo de la República, inclusive, en entidades federativas donde se celebró campaña electoral local, tal como asevera Televisión Azteca y como consta en los informes de monitoreo del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, que también son prueba plena, por tratarse de documentos públicos, atento a lo previsto en el citado artículo 16, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Sin embargo, como consideró la autoridad responsable, en la orden respectiva, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía especificó las entidades federativas que se excluían de la pauta, que son precisamente aquellas que celebraron proceso electoral.

Ciertamente, en los oficios mediante los cuales se remitieron las órdenes de transmisión, firmados por el Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de

Gobernación, en el apartado correspondiente al destinatario se observa la frase: *"Lic. Daniel Acosta Cazares. Director General de Relaciones Institucionales. Televisión Azteca. Canal 7 y su red de repetidoras* ***(excepto Yucatán, Chihuahua, Durango, Puebla, Zacatecas, Tamaulipas, Hidalgo, Aguascalientes, Baja California, Oaxaca, Tlaxcala, Quintana Roo, Sinaloa, Chiapas y Veracruz)****".*

Lo anterior demuestra que la dirección instruyó a Televisión Azteca para que transmitiera los contenidos pautados en toda la red de repetidoras, salvo en las entidades enunciadas, que celebraban proceso electoral, con lo cual, la dependencia observó lo dispuesto en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución.

Estos instrumentos constituyen prueba plena sobre las condiciones de la orden de transmisión, por tratarse de documentos públicos, expedidos por autoridad competente en ejercicio de sus funciones, en términos de los artículos 14, párrafo 4, inciso c), y 16, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Además, en el caso, opuestamente a lo sostenido por la apelante, la autoridad responsable sí tomó en cuenta las condiciones técnicas de operación de las concesionarias y permisionarias presuntamente infractoras, pues únicamente atribuyó responsabilidad a Televisión Azteca, por la transmisión de mensajes que contenían "propaganda" gubernamental, en canales de televisión respecto de los cuales la propia concesionaria

manifestó a la autoridad, que sí contaba con capacidad para impedir la transmisión de programación nacional.

En otras palabras, los supuestos en los que se ordenó la transmisión de los mensajes de “propaganda” gubernamental, en canales cuya señal se repite en otros que no contaban con capacidad técnica para impedir la difusión de esos mensajes, conforme con el catálogo de estaciones de radio y televisión, no fueron materia de los procedimientos sancionadores de origen.

En el siguiente cuadro se reproduce el nombre del concesionario, la entidad en la que transmite, la emisora a través de la cual se difundió el mensaje, la fecha y hora de esa difusión y el promocional de que se trata. Asimismo, en la última columna se precisa si la emisora cuenta o no con capacidad técnica para llevar a cabo lo que la autoridad responsable denominó “bloqueo”, conforme con el *Catálogo de las emisoras de radio y televisión, aprobado por el Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral*[22], para cada entidad federativa que celebró proceso electoral durante dos mil diez:

CONCESIONARIO	ENTIDAD	CEVEM	EMISORA	FECHA	HORARIO	PROMOCIONAL	BLOQUEO
Televisión Azteca, S.A. de C.V.	BAJA CALIFORNIA	2 - MEXICALI	XHAQ-TV CANAL5	09/05/2010	22:51:09	MUJER SOLTERA	SI
Televisión Azteca, S.A. de C.V.	BAJA CALIFORNIA	2 - MEXICALI	XHEXT-TV CANAL20	08/05/2010	22:46:27	MUJER SOLTERA	SI
Televisión Azteca, S.A. de C.V.	BAJA CALIFORNIA	3 - ENSENADA	XHEBC-TV CANAL57	08/05/2010	11:16:02	MUJER SOLTERA	SI
Televisión Azteca, S.A. de C.V.	BAJA CALIFORNIA	3 - ENSENADA	XHENT-TV CANAL2	08/05/2010	22:46:29	MUJER SOLTERA	SI
				17/05/2010	10:58:11	HOSPITALES TEMIXCO	
	BAJA CALIFORNIA	4 - TIJUANA	XHTIT-TV CANAL21	17/05/2010	10:58:09	HOSPITALES TEMIXCO	SI
Televisión Azteca, S.A. de C.V.	CHIAPAS	20-OCOZOCOAUTLA	XHTAP-TV CANAL13	07/05/2010	23:54:58	MUJER SOLTERA	SI
				08/05/2010	07:56:43	MUJER SOLTERA	
				08/05/2010	16:27:22	MUJER SOLTERA	

[22] Consultable en la página electrónica: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Catalogo_de_Medios_Aprobados_CRT/

				08/05/2010	23:34:14	MUJER SOLTERA	
				09/05/2010	07:57:44	MUJER SOLTERA	
				09/05/2010	16:17:40	MUJER SOLTERA	
				09/05/2010	23:58:04	MUJER SOLTERA	
				16/05/2010	22:57:21	HOSPITALES TEMIXCO	
				17/05/2010	09:34:48	HOSPITALES TEMIXCO	
				17/05/2010	15:25:47	HOSPITALES TEMIXCO	
				17/05/2010	20:27:20	HOSPITALES TEMIXCO	
				17/05/2010	22:26:33	HOSPITALES TEMIXCO	
Televisión Azteca, S.A. de C.V.	CHIAPAS	24-COMITAN	XHDZ-TV CANAL12	17/05/2010	12:58:03	HOSPITALES TEMIXCO	SI
	CHIHUAHUA	26 - JUAREZ	XHCJE-TV CANAL11	07/05/2010	23:48:43	MUJER SOLTERA	
				11/06/2010	23:46:33	MUJER SOLTERA	
	CHIHUAHUA	26 - JUAREZ	XHCJH-TV CANAL20	08/05/2010	23:46:27	MUJER SOLTERA	
				17/05/2010	11:58:11	HOSPITALES TEMIXCO	
Televisión Azteca, S.A. de C.V.	CHIHUAHUA	28 - CHIHUAHUA 1	XHECH-TV CANAL11	17/05/2010	11:58:09	HOSPITALES TEMIXCO	SI
Televisión Azteca, S.A. de C.V.	CHIHUAHUA	31 - HIDALGO DEL PARRAL	XHHDP-TV CANAL9	17/05/2010	11:57:34	HOSPITALES TEMIXCO	SI
Televisión Azteca, S.A. de C.V.	OAXACA	89 - HUAJUAPAN DE LEON	XHHDL-TV CANAL7	07/05/2010	20:57:46	MUJER SOLTERA	SI
				08/05/2010	13:06:43	MUJER SOLTERA	
				08/05/2010	15:32:42	MUJER SOLTERA	
				08/05/2010	20:08:44	MUJER SOLTERA	
				09/05/2010	13:06:21	MUJER SOLTERA	
				09/05/2010	15:26:50	MUJER SOLTERA	
				09/05/2010	20:11:10	MUJER SOLTERA	
				17/05/2010	06:52:06	HOSPITALES TEMIXCO	
				17/05/2010	12:57:37	HOSPITALES TEMIXCO	
				17/05/2010	14:42:26	HOSPITALES TEMIXCO	
				17/05/2010	18:29:11	HOSPITALES TEMIXCO	
				20/05/2010	15:23:12	MUJER SOLTERA	
				20/05/2010	19:07:53	MUJER SOLTERA	
				24/05/2010	20:15:06	MUJER SOLTERA	
				28/05/2010	09:26:30	MUJER SOLTERA	
				02/06/2010	15:19:09	MUJER SOLTERA	
				04/06/2010	15:22:51	MUJER SOLTERA	
				08/06/2010	19:30:11	MUJER SOLTERA	
				09/06/2010	09:22:34	MUJER SOLTERA	
				09/06/2010	13:12:20	MUJER SOLTERA	
				09/06/2010	15:27:21	MUJER SOLTERA	
				09/06/2010	20:17:35	MUJER SOLTERA	
				11/06/2010	12:53:14	MUJER SOLTERA	
				11/06/2010	18:38:45	MUJER SOLTERA	
				11/06/2010	20:03:28	MUJER SOLTERA	
				12/06/2010	09:11:23	MUJER SOLTERA	
				12/06/2010	13:19:46	MUJER SOLTERA	
				12/06/2010	15:28:03	MUJER SOLTERA	
				12/06/2010	20:45:52	MUJER SOLTERA	
			XHJN-TV CANAL9	07/05/2010	23:54:29	MUJER SOLTERA	
				08/05/2010	07:56:14	MUJER SOLTERA	

				08/05/2010	16:26:53	MUJER SOLTERA	
				08/05/2010	23:33:45	MUJER SOLTERA	
				09/05/2010	07:57:13	MUJER SOLTERA	
				09/05/2010	16:17:10	MUJER SOLTERA	
				09/05/2010	23:57:35	MUJER SOLTERA	
				17/05/2010	09:34:15	HOSPITALES TEMIXCO	
				17/05/2010	15:25:13	HOSPITALES TEMIXCO	
				17/05/2010	20:26:47	HOSPITALES TEMIXCO	
				17/05/2010	22:26:00	HOSPITALES TEMIXCO	
				08/06/2010	07:33:56	MUJER SOLTERA	
				08/06/2010	21:08:01	MUJER SOLTERA	
				11/06/2010	16:45:50	MUJER SOLTERA	
				11/06/2010	23:56:32	MUJER SOLTERA	
				12/06/2010	07:17:10	MUJER SOLTERA	
				12/06/2010	11:21:29	MUJER SOLTERA	
				12/06/2010	18:34:07	MUJER SOLTERA	
				12/06/2010	23:34:14	MUJER SOLTERA	
		91 -SANTO DOMINGO TEHUANTEPEC	XHPSO-TV CANAL4	17/05/2010	12:58:03	HOSPITALES TEMIXCO	SI
Televisión Azteca, S.A. de C.V.	OAXACA	94 - OAXACA DE JUAREZ	XHDG-TV CANAL11	17/05/2010	12:56:54	HOSPITALES TEMIXCO	SI
Televisión Azteca, S.A. de C.V.	PUEBLA	99 - SAN PEDRO CHOLULA	XHTEM-TV CANAL12	17/05/2010	12:57:44	HOSPITALES TEMIXCO	SI
Televisión Azteca, S.A. de C.V.	QUINTANA ROO	105 - OTHON P. BLANCO	XHCQO-TV CANAL9	17/05/2010	12:56:55	HOSPITALES TEMIXCO	SI
Televisión Azteca, S.A. de C.V.	SINALOA	115 - CULIACAN	XHDO-TV CANAL11	08/05/2010	23:46:08	MUJER SOLTERA	SI
				17/05/2010	11:57:49	HOSPITALES TEMIXCO	
				08/05/2010	12:10:35	MUJER SOLTERA	
				10/06/2010	07:42:15	HOSPITALES TEMIXCO	
Televisión Azteca, S.A. de C.V.	SINALOA	116 - MAZATLAN 1	XHDL-TV CANAL10	08/05/2010	23:44:33	MUJER SOLTERA	SI
				17/05/2010	11:56:17	HOSPITALES TEMIXCO	
Televisión Azteca, S.A. de C.V.	TAMAULIPAS	127 - NUEVO LAREDO	XHLNA-TV CANAL21	12/05/2010	23:14:01	MUJER SOLTERA	SI
Televisión Azteca, S.A. de C.V.	VERACRUZ	141 - COATZACOALCOS	XHCTZ-TV CANAL7	17/05/2010	12:58:19	HOSPITALES TEMIXCO	SI
Televisión Azteca, S.A. de C.V.	ZACATECAS	148 - FRESNILLO	XHKC-TV CANAL12	12/06/2010	07:18:16	MUJER SOLTERA	SI
Televisión Azteca, S.A. de C.V.	ZACATECAS	150 - ZACATECAS	XHIV-TV CANAL5	17/05/2010	12:57:30	HOSPITALES TEMIXCO	SI

La última columna del cuadro anterior reproduce la información contenida en el respectivo catálogo de estaciones de radio y televisión, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* y, además, notificado en forma personal a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 48,

párrafo 4, del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

De esta forma, aun en la hipótesis propuesta por la actora, acerca de que es responsabilidad de los entes públicos pautar sólo contenidos permitidos durante las campañas electorales, a sabiendas de las coberturas y condiciones técnicas de cada estación, el agravio es infundado, porque el catálogo se notificó a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, de manera que dicha dirección estimó válidamente que los mensajes pautados no se transmitirían en las entidades con proceso electoral local, para lo cual, bastaba con advertir esa circunstancia a los concesionarios y permisionarios.

Al respecto, la responsable consideró que la dirección citada comunicó a los concesionarios de radio y televisión, el inicio de periodo de las campañas electorales locales y las disposiciones que regulan la materia, y que conminó a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión de dichas entidades federativas, para que suspendieran la difusión de propaganda gubernamental, con excepción de las campañas relativas a servicios educativos, de salud y la necesaria para protección civil en caso de emergencia, de la lotería nacional y pronósticos para la asistencia pública, promoción turística, inclusive la campaña “Vive México”, del Servicio de Administración Tributaria para incentivar el pago de impuestos, del Banco de México, del Levantamiento del Censo General de Población dos mil diez, de los festejos del bicentenario de la independencia y del centenario de la Revolución (páginas 366 a 373 de la resolución impugnada).

Según la autoridad responsable, los términos de la comunicación a los concesionarios y permisionarios, para que se abstuvieran de transmitir “propaganda” gubernamental, son aptos para eximir de responsabilidad a dicha dirección y estimar responsables a las concesionarias y permisionarias.

En concepto de esta Sala Superior, al menos por lo que hace a las estaciones respecto de las cuales se sancionó a la apelante, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía partió de la base de que Televisión Azteca estaba en aptitud de impedir la transmisión de la “propaganda” gubernamental, porque así constaba en los catálogos respectivos, que le fueron notificados por la autoridad electoral.

Lo anterior, con independencia de la validez intrínseca de dichos catálogos, la cual no fue controvertida en su oportunidad por la apelante.

De ahí lo **infundado** del agravio.

IX. Imposibilidad de abstenerse de difundir la “propaganda” gubernamental.

Televisión Azteca alega que está imposibilitada materialmente para abstenerse de difundir “propaganda” gubernamental, en aquellas estaciones y canales que retransmiten íntegramente la programación originada en una entidad diferente.

Según la demandante, la imposibilidad se sustenta en que en esas estaciones Televisión Azteca no cuenta con tecnología ni con capacidad humana para impedir la transmisión de la "propaganda" gubernamental.

La alegación es **infundada**.

De acuerdo con lo razonado anteriormente, la apelante es concesionaria de canales de televisión con cobertura en distintas entidades federativas.

Por ello, durante la celebración de comicios locales, no coincidentes con elección federal, la apelante está obligada a observar las instrucciones de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, en las estaciones y canales con cobertura en las entidades que no celebran proceso electoral y, en aquellas con cobertura en los Estados en que sí se desarrollan comicios, debe cumplir con las pautas ordenadas por el Instituto Federal Electoral.

Un principio general de derecho establece que nadie puede ser obligado a lo imposible, tal como se advierte en distintas normas jurídicas. Así, por ejemplo, el artículo 47 de la Ley Federal de Radio y Televisión prevé que las estaciones no podrán suspender sus transmisiones, salvo hecho fortuito o causa de fuerza mayor. En el mismo sentido, en el Código Civil Federal dispone que *se pierde la posesión de los derechos cuando es imposible ejercitarlos* (artículo 829); *las condiciones imposibles de dar o hacer anulan la obligación que de ellas dependa* (artículo 1943);

el perjudicado por el incumplimiento puede pedir la resolución de la obligación, aun después de haber optado por el cumplimiento, cuando éste resultare imposible (artículo 1949, párrafo segundo); *si la prestación se hubiere hecho imposible sin culpa de los deudores solidarios, la obligación quedará extinguida* (artículo 1997), entre otros preceptos.

Conforme con este principio general de derecho, aplicable a la materia electoral en términos del artículo 2, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el deudor se libera cuando el cumplimiento de la obligación se hace imposible.

Según el artículo 1828 del Código Civil Federal, es imposible el hecho que no puede existir porque es incompatible con una ley de la naturaleza o con una norma jurídica que debe regirlo necesariamente y que constituye un obstáculo insuperable para su realización.

En conformidad con la doctrina, la imposibilidad debe ser objetiva, es decir, debe producirse sin hecho o culpa del deudor y sin que éste tenga forma alguna de prevenirla o contrarrestarla, es decir, por caso fortuito o fuerza mayor.

Sobre esta base, la imposibilidad no se produce por el simple hecho de que la actora afirme que carece de los medios técnicos y humanos para el cumplimiento de su obligación, salvo que esta carencia obedezca a la falta de desarrollo de la tecnología o la ciencia en el ámbito de que se trata, o bien, a la ausencia de

personas capacitadas en el mercado laboral para cumplir las funciones exigidas para el cumplimiento de la norma.

En estos casos, la carga de la prueba sobre la existencia de la imposibilidad para el cumplimiento de la obligación en una estación o canal específico, corresponde a la concesionaria o permisionaria, toda vez que el deudor que pretende liberarse de una obligación debe demostrar que se encuentra en la situación de excepción.

En efecto, conforme con el artículo 83 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral, en términos del artículo 4, párrafo 2, de dicha ley, el que funda su derecho en una regla general no necesita probar que su caso siguió la regla general y no la excepción; pero quien alega que el caso está en la excepción de una regla general, debe probar que así es.

En consecuencia, si la apelante estima que se actualiza una excepción que la libera del cumplimiento de su obligación constitucional, consistente en la **imposibilidad** o **suma dificultad** del cumplimiento, para un caso específico, debidamente probado, cierto y previamente justificado, entonces, debe precisar con exactitud ante la autoridad administrativa electoral, las circunstancias concretas y específicas en que estriba la imposibilidad o suma dificultad, respecto cada estación o canal de que se trate y acreditar tales circunstancias con los medios de prueba conducentes.

Lo anterior, con antelación a la elaboración de los pautados correspondientes, a menos que la imposibilidad o dificultad suma se suscite con posterioridad, en términos del artículo 38, párrafo 1, inciso d) del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

En el caso, en las constancias de los procedimientos de origen no se advierte que Televisión Azteca haya manifestado alguna circunstancia que constituya una verdadera imposibilidad o dificultad suma, pues el hecho de no contar con el equipo técnico o humano en las estaciones en que se suscitó el incumplimiento, no actualiza esos supuestos, dado que en su demanda la actora se limita a manifestar que esa situación se produjo porque la existencia del equipo no reporta un beneficio económico a la televisora y no por una verdadera imposibilidad o dificultad suma para allegarse de ese equipo técnico o humano.

Ciertamente, correspondía a la actora realizar todos los actos necesarios para evitar la carencia del equipo técnico o humano, en su carácter de obligada al cumplimiento del artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución.

Por último, se tiene en cuenta que la autoridad administrativa electoral ha reconocido situaciones especiales de cumplimiento, como los casos de emisoras con programación menor a dieciocho horas, estaciones o canales que tengan como programación permanente programas hablados, musicales o programas de contenido diverso sin cortes comerciales, y cuya carta programática se distinga por su carácter oficial, cultural, educativo o de orientación social, coberturas informativas especiales

señaladas en el artículo 60 de la Ley Federal de Radio y Televisión, así como la transmisión de la hora nacional, conciertos, eventos especiales, eventos deportivos, entre otros.

Sin embargo, la demandante no alega encontrarse en alguno de esos supuestos y tampoco se advierte alguna de esas circunstancias.

Por tanto, el agravio es **infundado**.

X. Responsabilidad derivada de la contratación.

Es un hecho no controvertido que el promocional “hospitales Temixco” fue difundido con motivo de la contratación celebrada entre la Secretaría de Salud y varios concesionarios de radio y televisión.

Durante la substanciación de los procedimientos de origen, la Secretaría de Salud adujo como defensa que una de las condiciones para la celebración del contrato consistió en que la concesionaria respectiva contara con capacidad técnica para impedir la transmisión de los mensajes en las entidades en las que se celebraba campaña electoral.

Por su parte, la autoridad determinó que dicha secretaría no era responsable por la difusión del promocional, porque acreditó haber avisado oportunamente a los concesionarios, que debían abstenerse de transmitir el mensaje en los Estados de la República en que se celebraba proceso electoral.

El Partido Verde Ecologista de México controvierte la conclusión de la autoridad responsable, porque desde su perspectiva, el aviso formulado por la dependencia del Gobierno Federal no es apto para eximir de responsabilidad a dicha dependencia, pues, en todo caso, se trata sólo de una atenuante.

El planteamiento es **fundado.**

Esto es así porque, opuestamente a lo sostenido por la autoridad responsable, los comunicados que obran en autos, por los que la Secretaría de Salud advierte a los concesionarios con quienes celebró contrato, que según los términos de la contratación, no debían difundir el promocional en las entidades con proceso electoral, no eran aptos para impedir dicha transmisión, como se explica enseguida.

El contrato mencionado en el comunicado no obra en el expediente, pues no fue aportado por la Secretaría de Salud ni por los concesionarios llamados al procedimiento.

Por esta razón, mediante auto de treinta de agosto del año en curso, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional, en ausencia del Magistrado Instructor, requirió al Director General de Normatividad de Comunicación de la Secretaría de Gobernación, el documento que incluyera la descripción del servicio contratado, número y fecha del contrato, unidad de medida, así como el nombre de la persona física o moral con la cual se contrató, conforme con lo previsto en el artículo 9, fracción I, del *Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para la*

orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal dos mil diez.

No obstante, entre los documentos remitidos por la autoridad, no constan los contratos mencionados, ni algún otro documento en el que se observe el pacto referido por la Secretaría de Salud en su comunicado, esto es, la obligación de no transmitir el promocional en las entidades que celebraran campaña electoral.

En consecuencia, ante la ausencia de dichos documentos, se procede a la valoración de los comunicados e impresiones de correos electrónicos que obran en el expediente, por haber sido ofrecidos por la Secretaría de Salud al comparecer en los procedimientos de origen.

1. Análisis de los comunicados.

Los comunicados constan en diversos documentos sin clave de identificación, firmados por el Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud, los cuales están fechados el nueve de junio de dos mil diez, y se dirigen a siete grupos corporativos con los que la secretaría celebró “contrato de radiodifusión (teledifusión)”, según se establece en el propio oficio.

El contenido de dichos comunicados es el siguiente:

1079

DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

SECRETARÍA DE SALUD

SALUD

México, D.F., 9 de junio de 2010

CADENA RADIODIFUSORA MEXICANA S.A. DE C.V.
Presente

De acuerdo al Contrato de Radiodifusión (teledifusión) que tenemos celebrado respecto de la campaña: "Igualdad de Oportunidades, versión Infraestructura y Equipamiento Medico", en el que se establece que la emisión de la señal de esta campaña deberá ser apegada a derecho y conforme a las disposiciones Federales y Estatales, le manifiesto:

No obstante de que la campaña busca hacer del conocimiento del publico en general, la existencia de nueva infraestructura hospitalaria con servicios de salud, que cuenta con el más alto nivel en construcción, equipamiento y personal, lo cual es acorde a lo que establece la parte final de la fracción 2, del artículo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales la Secretaría de Salud, en un exceso de escrúpulo, y con objeto de que la campaña no fuera a ser manipulada, desde un punto de vista político electoral, se determinó que: la emisión de la señal, únicamente, se llevara a cabo en aquellos Estados y Municipios, exentos de procesos electorales.

Nuevamente les ratificamos lo acordado, y les solicitamos sean escrupulosamente cuidadosos en la observancia de lo anterior, en los términos de los artículos 2, 49 al 75, especialmente el 75, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y sus correlativos en los Estados y Distrito Federal.

Agradezco de antemano la atención que sirva prestar a la presente.

Atentamente,

Lic. Carlos Olmos Tomasini.
Director General

SECRETARÍA DE SALUD
COORDINACIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS Y DERECHOS HUMANOS
DIRECCIÓN CONTENCIOSA

Cadena Radiodifusora Mexicana, S.A. de C.V.
Lizbeth Pacheco Salazar
18/06/2010

Dado que el documento reproducido fue aportado por la Secretaría de Salud en los procedimientos de origen, y elaborado por la propia dependencia, su texto prueba plenamente que dicha secretaría informó de manera inexacta a los concesionarios que transmitieron el mensaje, que éste contenía información relativa a servicios de salud, por lo que se encontraba en los supuestos de excepción, permitidos por la ley electoral federal.

La eficacia probatoria plena atribuida al oficio, en lo referente a la afirmación de que el mensaje “hospitales Temixco” contenía propaganda cuya difusión se permitía durante campañas electorales, se basa en que se trata de manifestaciones del propio Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud, por lo que se actualiza el supuesto del artículo 202, párrafo segundo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Además, el comunicado remite a un supuesto acuerdo de voluntades, en el que aparentemente se estipuló que la difusión del mensaje objeto del contrato únicamente se llevara a cabo en Estados y municipios exentos de procesos electorales.

Para estar en aptitud de determinar la eficacia probatoria de ese comunicado, en cuanto a los lugares convenidos para la difusión del mensaje, enseguida se reproduce un cuadro, en el cual se precisa el concesionario o permisionario que efectuó la transmisión, la emisora a través de la cual se llevó a cabo, el grupo corporativo al cual pertenece el concesionario, la fecha de notificación del comunicado de nueve de junio de dos mil diez, la fecha de transmisión del promocional, así como la posición asumida por la concesionaria al comparecer al procedimiento y los datos de localización de dicho escrito en el expediente.

CONCESIONARIO O PERMISIONARIO	EMISORA	GRUPO AL QUE PERTENECE	NOTIFICACIÓN DEL AVISO DE NO DIFUNDIR POR CORREO ELECTRÓNICO	NOTIFICACIÓN DEL AVISO DE NO DIFUNDIR POR COMUNICADO	¿CONTROVIRTIÓ LOS AVISOS DE LA SECRETARÍA DE SALUD?	Localización

X-E-H-G, S.A.	XEHG-AM 1370	Radiorama, S.A. de C.V.	08/06/2010	18/06/2010	No compareció al procedimiento especial sancionador	
XEMBC-AM	XEMBC-AM 1190	Cadena Radiodifusora Mexicana, S.A. de C.V.	08/06/2010	18/06/2010	No hace alusión alguna a si recibió o no el aviso de la Secretaría de Salud.	8 Tomo IV
Fórmula Radiofónica, S.A. de C.V.	XERM-AM 1150	Grupo de Radiodifusoras Asociadas, S.A. de C.V. (Radio Fórmula)	07/06/2010	15/06/2010	Señala que no recibió ningún comunicado por parte de la Secretaría de Salud. **P.4**	1 Tomo III
Televimex S.A. de C.V.	XHEBC-TV CANAL57	Televisa, S.A. de C.V.	07/06/2010	NO	Reconoce la existencia de los oficios de la Secretaría de Salud. **P. 10**	1 Tomo IV
Radio Tijuana, S.A.	XEBG-AM 1550	Radio Tijuana				
Tesistema Mexicano S.A. de C.V.	XEWT-TV CANAL12	Televisa, S.A. de C.V.	07/06/2010	NO	Reconoce la existencia de los oficios de la Secretaría de Salud. **P. 10**	1 Tomo IV
Comunicación del Sureste, S.A. de C.V.	XHDY-TV CANAL5	Televisa, S.A. de C.V.	07/06/2010	NO	Niega haber contratado con la Secretaría de Salud. **P. 25**	6 Tomo V
Radiotelevisora de México Norte S.A. de C.V.	XHTUA-TV CANAL12	Televisa, S.A. de C.V.	07/06/2010	NO	Reconoce la existencia de los oficios de la Secretaría de Salud. **P. 10**	1 Tomo IV
Radio Dinámica del Sureste, S.A. de C.V.	XHCTS-FM 95.7	MVS Radio	07/06/2010	NO	No hace alusión alguna a si recibió o no el aviso de la Secretaría de Salud.	5 Tomo V
Telemisión S.A. de C.V.	XHAUC-TV CANAL9	Televisa, S.A. de C.V.	07/06/2010	NO	No hace alusión alguna a si recibió o no el aviso de la Secretaría de Salud.	13 Tomo IV
TV Diez Durango, S.A. de C.V.	XHA-TV CANAL10	Televisa, S.A. de C.V.	07/06/2010	NO	No hace alusión alguna a si recibió o no el aviso de la Secretaría de Salud.	9 Tomo IV
Cadena Regional Radio Fórmula, S.A. de C.V.	XEE-AM 590	Grupo de Radiodifusoras Asociadas, S.A. de C.V. (Radio Fórmula)	07/06/2010	15/06/2010	Señala que no recibió ningún comunicado por parte de la Secretaría de Salud. **P.4**	2 Tomo III
Publicidad y Promociones Galaxia, S.A. de C.V.	XEBP-AM 1450	Megacima Radio, S.A. de C.V.	08/06/2010	16/06/2010	No compareció al procedimiento especial sancionador	
Radiotelevisora de México Norte S.A. de C.V.	XHDUH-TV CANAL22	Televisa, S.A. de C.V.	07/06/2010	NO	Reconoce la existencia de los oficios de la Secretaría de Salud. **P. 10**	1 Tomo IV
Corporación Radiofónica de Pachuca, S.A. de C.V	XEPK-AM 1420	Grupo Acir Nacional, S.A. de C.V.	08/06/2010	16/06/2010	Reconoce haber contratado con la Secretaría de Salud y haber recibido el aviso. **P.2 y 4**	6 Tomo IV
Radio XEIU, S.A. de C.V.	XEIU-AM 990	Grupo Acir Nacional, S.A. de C.V.	08/06/2010	16/06/2010	Reconoce haber contratado con la Secretaría de Salud y haber recibido el aviso. **P.2 y 4**	2 Tomo IV
Radiodifusoras XEOA-AM, S.A. de C.V.	XHBO-TV CANAL4	Tele Tres de Oaxaca				
Radio XEIU, S.A. de C.V.	XHIU-FM 105.7	Corporación Mexicana de Radiodifusoras, S.A. de C.V.				
Transmisora Regional Radio Fórmula, S.A. de C.V.	XHCAQ-FM 92.3	Grupo de Radiodifusoras Asociadas, S.A. de C.V. (Radio Fórmula)	07/06/2010	15/06/2010	Señala que no recibió ningún comunicado por parte de la Secretaría de Salud. **P.4**	3 Tomo III
Radiotelevisora de México Norte S.A. de C.V.	XHCCN-TV CANAL4	Televisa, S.A. de C.V.	07/06/2010	NO	Reconoce la existencia de los oficios de la Secretaría de Salud. **P. 10**	1 Tomo IV

Televisora de Cancún, S.A. de C.V.	XHCCU-TV CANAL13	Televisa, S.A. de C.V.	07/06/2010	NO	Señala que no recibió ningún comunicado por parte de la Secretaría de Salud. **P.4**	9 Tomo V
Radio Integral, S.A. de C.V.	XHYI-FM 93.1	Grupo Acir Nacional, S.A. de C.V.	08/06/2010	16/06/2010	Reconoce haber contratado con la Secretaría de Salud y haber recibido el aviso. **P.2 y 4**	3 Tomo IV
Tv de los Mochis, S.A. de C.V.	XHBS-TV CANAL4	Televisa, S.A. de C.V.	07/06/2010	NO	Reconoce la existencia de los oficios de la Secretaría de Salud. **P. 10**	1 Tomo IV
Radio Unido, S.A.	XEWT-AM 1200	Cadena Radiodifusora Mexicana, S.A. de C.V.	08/06/2010	18/06/2010	No compareció al procedimiento especial sancionador	
T.V. de Culiacán, S.A. de C.V.	XHQ-TV CANAL3	Televisa, S.A. de C.V.	07/06/2010	NO	Niega haber contratado con la Secretaría de Salud. **P. 2**	10 Tomo V
Televisión del Pacífico, S.A. de C.V.	XHMZ-TV CANAL7	Televisa, S.A. de C.V.	07/06/2010	NO	Niega haber contratado con la Secretaría de Salud. **P. 2**	11 Tomo V
Fórmula Radiofónica, S.A. de C.V.	XHACE-FM 91.3	Grupo de Radiodifusoras Asociadas, S.A. de C.V. (Radio Fórmula)	07/06/2010	15/06/2010	Señala que no recibió ningún comunicado por parte de la Secretaría de Salud. **P.4**	3 Tomo III
Eduardo Villareal Marroquín	XEK-AM 960	Radiodifusoras Capital, S.A. de C.V.				
Televimex S.A. de C.V.	XHBR-TV CANAL11	Televisa, S.A. de C.V.	07/06/2010	NO	Reconoce la existencia de los oficios de la Secretaría de Salud. **P. 10**	1 Tomo IV
Radiotelevisora de México Norte S.A. de C.V.	XERV-TV CANAL9	Televisa, S.A. de C.V.	07/06/2010	NO	Reconoce la existencia de los oficios de la Secretaría de Salud. **P. 10**	1 Tomo IV
Radiotelevisora de México Norte S.A. de C.V.	XHCVI-TV CANAL26	Televisa, S.A. de C.V.	07/06/2010	NO	Reconoce la existencia de los oficios de la Secretaría de Salud. **P. 10**	1 Tomo IV
Flores y Flores, S. en N.C. de C.V.	XHFW-TV CANAL9	Televisa, S.A. de C.V.	07/06/2010	NO	No hace alusión alguna a si recibió o no el aviso de la Secretaría de Salud.	7 Tomo IV
Televisora del Golfo, S.A. de C.V.	XHGO-TV CANAL7	Televisa, S.A. de C.V.	07/06/2010	NO	Reconoce la existencia de los oficios de la Secretaría de Salud. **P. 10**	1 Tomo IV
Transmisora Regional Radio Fórmula, S.A. de C.V.	XEAVR-AM 720	Grupo de Radiodifusoras Asociadas, S.A. de C.V. (Radio Fórmula)	07/06/2010	15/06/2010	Señala que no recibió ningún comunicado por parte de la Secretaría de Salud. **P.4**	3 Tomo III
Radio Mil del Puerto, S.A. de C.V.	XHCS-FM 103.7	Grupo Acir Nacional, S.A. de C.V.	08/06/2010	16/06/2010	Reconoce haber contratado con la Secretaría de Salud y haber recibido el aviso. **P.2 y 4**	4 Tomo IV
XEKL, S.A.	XEKL-AM 550	Grupo de Radiodifusoras Asociadas, S.A. de C.V. (Radio Fórmula)	07/06/2010	15/06/2010	Reconoce haber recibido los oficios de la Secretaría de Salud. **P. 5, inciso c)**	7 Tomo III
Radio Fortín, S.A.	XEKG-AM 820	ABC Radio	08/06/2010	17/06/2010	No hace alusión alguna a si recibió o no el aviso de la Secretaría de Salud.	4 Tomo V
Radio Ondas de los Tuxtlas, S.A. de C.V.	XEDQ-AM 830	Grupo Acir Nacional, S.A. de C.V.	08/06/2010	16/06/2010	Reconoce haber contratado con la Secretaría de Salud y haber recibido el aviso. **P.2 y 4**	5 Tomo IV
Radiodifusora XEQS 930 AM, S.A. de C.V.	XEQS-AM 930	Radiorama, S.A. de C.V.	08/06/2010	18/06/2010	Señala que no recibió ningún comunicado por parte de la Secretaría de Salud. **P.1**	8 Tomo III
Radiotelevisora de México Norte S.A. de C.V.	XHZAT-TV CANAL13	Televisa, S.A. de C.V.	07/06/2010	NO	Reconoce la existencia de los oficios de la Secretaría de Salud. **P. 10**	1 Tomo IV

La lectura del cuadro anterior permite advertir que los concesionarios llamados al procedimiento administrativo sancionador adoptaron diversas actitudes, que se agrupan de la siguiente manera:

a. Concesionarios que no comparecieron al procedimiento especial sancionador.

Del análisis de los autos del expediente se advierte que tres concesionarios que fueron sancionados por la transmisión del promocional “Hospitales Temixco” no comparecieron al procedimiento especial sancionador, de manera que no controvirtieron el comunicado exhibido por la Secretaría de Salud.

Estos concesionarios son XEHG, S.A.; Publicidad y Promociones Galaxia, S.A. de C.V., y Radio Unido, S.A.

Conforme con las constancias aportadas por la propia Secretaría de Salud, estos concesionarios recibieron el comunicado de nueve de junio de dos mil diez, hasta los días **dieciséis y dieciocho** siguientes, tal como se advierte en los acuses de recibo correspondientes (fojas 1061, 1091 y 1074 del tomo II del expediente SCG/PE/PRI/CG/065/2010 y su acumulado).

Sin embargo, la transmisión de los promocionales por parte de los concesionarios tuvo lugar varios días antes de que la Secretaría de Salud les informara que no debían llevar a cabo la difusión, esto es, el once y nueve de junio de dos mil diez, por lo que, en

este caso, el comunicado a los concesionarios no fue apto para impedir la transmisión de los mensajes.

b. Concesionarios que negaron haber recibido el comunicado.

Los concesionarios denominados Fórmula Radiofónica, S.A. de C.V., Cadena Regional Radiofórmula, S.A. de C.V., Transmisora Regional Radiofórmula, S.A. de C.V., Televisora de Cancún, S.A. de C.V., Fórmula Radiofónica, S.A. de C.V. y Radiodifusora XEQS, 930 AM, S.A. de C.V. negaron en sus escritos de comparecencia haber recibido el comunicado de la Secretaría de Salud.

Sin embargo, según las constancias de autos, salvo Televisora de Cancún, S.A. de C.V., estos concesionarios recibieron el comunicado de nueve de junio de dos mil diez, hasta los días **quince y dieciocho** siguientes, tal como se advierte en los acuses de recibo correspondientes (1061 y 1079 del tomo II del expediente SCG/PE/PRI/CG/065/2010 y su acumulado).

La eficacia probatoria del acuse de recibo que consta en los comunicados se ve reducida, ante la negativa de los destinatarios del documento sobre su recepción, habida cuenta de que los supuestos acuses sólo contienen el nombre, la fecha y la firma de la persona que recibió el documento, sin que esté acreditado que quien los recibió formaba parte del personal de la empresa, o habitaba en ese domicilio, o bien, cualquier otra circunstancia que permita inferir que el documento fue entregado a la concesionaria.

De cualquier modo, la transmisión de los promocionales por parte de dichos concesionarios tuvo lugar varios días antes de que la Secretaría de Salud les informara que no debían llevar a cabo la difusión, de la siguiente forma:

Fórmula Radiofónica, S.A. de C.V., por conducto de la emisora XERM-AM 1150, transmitió el nueve y diez de junio de dos mil diez.

Cadena Regional Radiofórmula, S.A. de C.V., mediante la emisora XEE-AM 590, transmitió el nueve de junio del año en curso.

Transmisora Regional Radiofórmula, S.A. de C.V., a través de las emisoras XHCAQ-FM 92.3 y XEAVR-AM 720, que difundieron el mensaje el diez de junio de la presente anualidad.

Fórmula Radiofónica, S.A. de C.V., por conducto de la emisora XHACE-FM 91.3, que transmitió el promocional el diez de junio de dos mil diez.

Radiodifusora XEQS, 930 AM, S.A. de C.V., por conducto de la emisora XEQS-AM 930, que difundió el promocional el diez de junio del presente año.

En esas condiciones, se concluye que en estos supuestos, el comunicado a los concesionarios enunciados no fue apto para impedir la transmisión de los mensajes, porque, en todo caso, fue

recibido por los concesionarios con posterioridad a la comisión del hecho materia de la infracción.

Por lo que respecta a Televisora de Cancún, S.A. de C.V., en la foja 1070 del tomo citado obra copia certificada del comunicado de la Secretaría de Salud, dirigido a Televisa, S.A. de C.V., grupo corporativo al que pertenece la concesionaria. Sin embargo, dicho documento no contiene el acuse de recibo ni algún sello o signo gráfico que permita advertir que fue recibido por su destinatario.

Esta circunstancia, aunada a la ausencia de algún acuse de recibo en el resto del expediente, corrobora lo afirmado por Televisora de Cancún, S.A. de C.V., en la instancia previa, el sentido de que no recibió el comunicado. Por ende, no existe elemento alguno para considerar que esa concesionaria fue advertida por la Secretaría de Salud sobre las condiciones de transmisión del promocional, que fue difundido el once de junio del presente año.

c. Concesionarios que no se pronuncian respecto a la recepción del comunicado.

Al comparecer al procedimiento sancionador de origen, los concesionarios denominados XEMBC-AM, Radiodinámica del Sureste, S.A. de C.V.; Telemisión, S.A. de C.V.; TV Diez Durango, S.A. de C.V., así como Flores y Flores, S. en N.C. de C.V., y Radio Fortín, S.A. de C.V., Televimex, S.A. de C.V., a través de dos emisoras, Telesistema Mexicano, S.A. de C.V., Radiotelevisora de México Norte, S.A. de C.V., por conducto de

cinco emisoras y Televisora del Golfo, S.A. de C.V., no hicieron referencia al comunicado de la Secretaría de Salud.

En el caso de los concesionarios Radiodinámica del Sureste, S.A. de C.V.; Telemisión, S.A. de C.V.; TV Diez Durango, S.A. de C.V., así como Flores y Flores, S. en N.C. de C.V., en autos no obra constancia alguna de que el comunicado haya sido dirigido a tales concesionarios.

En consecuencia, contrariamente a lo sostenido por la responsable, en estos casos, no se acreditó advertencia alguna para que los concesionarios se abstuvieran de transmitir el promocional en las entidades federativas en que se desarrollaban campañas electorales.

En cambio, de acuerdo a las constancias de autos, los concesionarios XEMBC–AM 1190 y Radio Fortín, S.A. de C.V. (emisora XEKG-AM 820), recibieron el comunicado de nueve de junio de dos mil diez, hasta los días **diecisiete y dieciocho** siguientes, tal como se advierte en los acuses de recibo correspondientes (1103 y 1074 del tomo II del expediente SCG/PE/PRI/CG/065/2010 y su acumulado).

No obstante, al igual que en los casos precedentes, acorde con el reporte de monitoreo ordenado por la autoridad responsable, los concesionarios difundieron el promocional antes de la recepción del comunicado, los días diez y nueve de junio de dos mil diez, respectivamente.

Por otra parte, conforme con los autos, Televimex, S.A. de C.V., a través de dos emisoras; Telesistema Mexicano, S.A. de C.V.; Radiotelevisora de México Norte, S.A. de C.V., por conducto de cinco emisoras, y Televisora del Golfo, S.A. de C.V, reconocieron únicamente la existencia en el expediente de los comunicados de la Secretaría de Salud; pero en ningún momento admitieron, en forma expresa o tácita, haber recibido dichos documentos.

Cabe mencionar que Comunicación del Sureste, S.A. de C.V.; TV de Culiacán, S.A. de C.V., y Televisión del Pacífico, S.A. de C.V. no se pronunciaron respecto a la existencia del comunicado y, además, negaron haber celebrado contrato con la Secretaría de Salud, lo cual será analizado más adelante.

Esta actitud procesal se ve reforzada con el examen de la copia certificada del comunicado de nueve de junio de dos mil diez, dirigida al grupo corporativo Televisa, S.A. de C.V., al cual pertenecen las concesionarias enunciadas, según lo asentado en la resolución impugnada.

Lo anterior, en razón de que dicho documento carece de alguna firma, nombre, frase o sello que permita advertir que fue recibido por el destinatario, ni mucho menos la fecha de recepción, por lo que carece de sustento la consideración de la responsable de que con ese documento se encontraba acreditado el aviso oportuno de la Secretaría de Salud.

Lo expuesto evidencia que, en oposición a lo sostenido por la responsable, el comunicado emitido por la Secretaría de Salud no

era apto para impedir la transmisión en los términos solicitados, en algunos casos, por la oportunidad con la que se recibió y, en otros, por que no está acreditada su recepción.

d. Concesionarios que reconocieron la existencia del comunicado y de la contratación con la Secretaría de Salud.

En su escrito de comparecencia al procedimiento especial sancionador, Corporación Radiofónica de Pachuca, S.A. de C.V.; Radio XEIU, S.A. de C.V.; Radio Mil del Puerto, S.A. de C.V.; XEKL, S.A., y Radio Ondas de los Tuxtlas, S.A. de C.V. ,admitieron la recepción del comunicado de la Secretaría de Salud, mas no precisaron la fecha en que lo recibieron.

Según el acuse que obra en el documento, el comunicado fue recibido los días **quince y dieciséis** de junio de dos mil diez, en tanto que, acorde con el reporte del monitoreo elaborado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, el promocional fue difundido por las emisoras de dichas concesionarias el **nueve, diez y once.**

Por lo anterior, aun cuando las concesionarias hayan aceptado la recepción del comunicado, dicha recepción se dio con posterioridad a la transmisión del promocional “Hospitales Temixco”, por lo que la advertencia contenida en el documento no fue eficaz.

2. Análisis de los correos electrónicos.

Con el fin de demostrar los términos del acuerdo de voluntades celebrado entre la Secretaría de Salud y diversas concesionarias y, en particular, la existencia de una cláusula en la cual el concesionario se obligaba a bloquear la señal en la entidades federativas en que se desarrollara campaña electoral, dicha Secretaría exhibió copia certificada de la impresión de diversos correos electrónicos, supuestamente emitidos por el Subdirector de Análisis Informativo de la Dirección general de Comunicación Social de la Secretaría de Salud.

A continuación se reproduce uno de los correos electrónicos que obran en autos, por haber sido aportados a los procedimientos de origen por la Secretaría de Salud:

[redacted] Imprimir Página 1 de 2

De: ComSoc Salud (comsocsalud@yahoo.com.mx)
Para: vespinosaf@televisa.com.mx; vespinosa@televisa.com.mx;
Fecha: lunes, 7 de junio, 2010 20:41:41
CC: maviveros68@yahoo.com.mx;
Asunto: Rv: URGENTE Nueva Campaña Televisa

b) 1068

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE SALUD
COORDINACIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS Y DERECHOS HUMANOS
DIR. SECCIÓN CONTENCIOSA

Estimada Viridiana Espinosa
Televisa

Por este conducto informo que por instrucciones del Lic. Carlos Olmos Tomasini, director general de Comunicación Social de la Secretaría de Salud, solicitamos los servicios de su Radiodifusora o televisora por un monto de $22,000,000.00 para difundir a partir del próximo miércoles 9 de junio hasta el viernes 9 de julio, la campaña titulada **Igualdad de Oportunidades** versión **Infraestructura y Equipamiento Médico**.

Para tal efecto, requerimos se envíe por este conducto y a la brevedad la propuesta económica para su visto bueno. La propuesta deberá estar dirigida al Lic. Olmos Tomasini con fecha 1 de junio.

En relación a la propuesta, es importante que se envíe con las características y contenidos que en otras ocasiones se ha solicitado. Para ello, adjuntamos archivo con la información.

Es importante señalar que la campaña no podrá ser difundida en los siguientes estados de la República: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Quintana Roo, Tlaxcala, Tamaulipas, Oaxaca, Puebla, Sinaloa y Veracruz. Lo anterior por encontrarse en elecciones.

En caso de no poder bloquear la señal o sus servicios solo se presten en las entidades antes citadas, favor de informar por este medio, toda vez que no podremos utilizar sus servicios.

En cuanto a los materiales de difusión de televisión (spots de 30 segundos), mañana a partir de las 12:00 hrs serán entregados, cita Avenida Paseo de la Reforma. En el caso de los materiales de radio, estos se enviaran vía correo electrónico.

Sin otro particular, recibe un saludo cordial.

Atentamente

Miguel Ángel Viveros G.
Subdirector de Análisis Informativo
Dirección General de Comunicación Social
Secretaría de Salud
55 53 74 41

En conformidad con lo dispuesto en el artículo 16, párrafos 1 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las impresiones de correos electrónicos son un **indicio leve** de que la Secretaría de Salud pactó con el concesionario que la transmisión del promocional “Hospitales Temixco” comprendía sólo las entidades federativas en las que no se celebrara proceso electoral.

Esto es así, porque según lo previsto en el artículo 4, fracción X, del *Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal dos mil diez*, la compra de espacios en radio y televisión debe apegarse a lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

La interpretación sistemática del acuerdo citado, con los artículos 44 y 45 de dicha ley, patentiza que la compra de espacios en radio y televisión debe hacerse constar en un contrato por escrito. En el mismo sentido, el artículo 42 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental dispone que las operaciones presupuestarias y contables deben respaldarse con la documentación original que compruebe y justifique los registros que se efectúen. Esa documentación debe conservarse y ponerse a disposición de las autoridades competentes para efectos de verificación y fiscalización, atento a lo previsto en el artículo 43 de la propia ley.

Lo expuesto evidencia que la ley prevé una forma específica para la celebración del contrato en que participa un ente público, que consiste en constar en un documento escrito. Por este motivo, el medio idóneo para acreditar la existencia y términos de dicho acto es el documento que contiene el contrato y no las comunicaciones

a través de medios electrónicos, entabladas entre el ente público y el prestador del servicio.

A lo anterior se añade que el valor indiciario de las impresiones de correos electrónicos enviados por el funcionario de la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud disminuye en razón de que, en todo caso, la comunicación se emitió desde un correo no institucional, y no existe constancia fehaciente de la recepción de dicho correo.

Por lo expuesto, contrariamente a lo sostenido por la autoridad responsable, los comunicados emitidos por la Secretaría de Salud no son aptos para acreditar los términos en que fue contratado el servicio de radiodifusión, y lo mismo ocurre con las impresiones de correos electrónicos que obran en autos.

En conformidad con lo dispuesto en los artículos 16, párrafos 1 y 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, estos medios de prueba, adminiculados a la actitud procesal asumida por las concesionarias denunciadas en los procedimientos de origen, conducen a concluir que la Secretaría de Salud no demostró que haya contratado la difusión del promocional “hospitales Temixco” sólo en las entidades federativas que no celebraron proceso electoral durante dos mil diez.

En cambio, sí quedó acreditado que la propia Secretaría de Salud informó o quiso informar de manera inexacta a los concesionarios, que la transmisión del mensaje se encontraba dentro de los

supuestos de excepción previstos en la ley electoral, por tratarse de la difusión de la infraestructura de servicios de salud.

Por otro lado, la autoridad responsable estableció la existencia de una serie de mensajes transmitidos por emisoras concesionadas a Televisión Azteca que, según dicha autoridad, fueron difundidos *motu proprio* por la concesionaria, sin que hubiera causa o justificación alguna para ese proceder.

Empero, contrariamente a lo sostenido por la autoridad responsable, en autos existen indicios de que la Secretaría de Salud sí solicitó a Televisión Azteca la transmisión del promocional “hospitales Temixco”.

En el expediente obra copia certificada del oficio por el que la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud solicita a la Dirección General de Normatividad de Comunicación de la Secretaria de Gobernación, la autorización de la campaña “igualdad de oportunidades, versión: infraestructura y equipamiento médicos”. Lo anterior, toda vez que los documentos vinculados a la autorización de dicha campaña fueron solicitados por la Magistrada Presidenta, en ausencia del Magistrado instructor, mediante proveído de treinta de agosto de dos mil diez.

En los anexos de dicho oficio se detallan las características de la campaña de comunicación social, y se precisa que la campaña comprende la difusión del promocional identificado como “infraestructura hospitalaria dos”, cuya descripción coincide con la

del mensaje denominado por la autoridad responsable como “hospitales Temixco”.

En el “anexo televisoras” del documento signado por el Director de Comunicación Social de la Secretaría de Salud, se establece el listado de las concesionarias con las cuales se autoriza contratación, así como el costo unitario de cada spot. En la segunda línea de ese listado se enuncia a “TV Azteca, S.A. de C.V.”, y se precisa como periodo de campaña del nueve de junio al nueve de julio de dos mil diez, y un costo de dieciocho millones de pesos.

Las constancias precisadas, adminiculadas a la transmisión del promocional “hospitales Temixco” por distintas emisoras concesionadas a Televisión Azteca en esas fechas, conduce a la conclusión lógica y natural, de que la difusión del promocional no obedeció a una circunstancia fortuita.

No obstante, en todo caso, en autos no constan las condiciones en que se llevó a cabo la posible contratación, por lo que no existe base alguna para considerar que la transmisión del mensaje se pactó únicamente en aquellas entidades en las cuales no se celebrara campaña electoral. Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que en la solicitud de autorización de la campaña de comunicación social, el funcionario de la Secretaría de Salud precisó que la cobertura geográfica de la campaña sería nacional, y que no existe a lo largo del documento descriptivo de la campaña, mención alguna de que la campaña sólo sería difundida en entidades que no celebraran proceso electoral local.

En consecuencia, esta Sala Superior concluye que, opuestamente a lo sostenido por la autoridad responsable, la Secretaría de Salud es responsable de la transmisión del promocional “hospitales Temixco”, en las entidades federativas que celebraron campaña electoral local, precisadas en el cuadro precedente, por no haberse demostrado en autos que dicha secretaría conviniera con los concesionarios la transmisión del promocional, con apego a lo previsto en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

XI. Responsabilidad atribuida a Sistema Quintanarroense de Comunicación Social.

Sistema Quintanarroense de Comunicación Social aduce, en esencia, que la autoridad responsable valoró indebidamente las pruebas ofrecidas, con las cuales, en su concepto, se demuestra que no existe responsabilidad de su parte en la transmisión de la propaganda gubernamental motivo de la queja. Lo anterior, en razón de que los spots fueron transmitidos en el horario en que la señal de canal once (permisionario de un canal de televisión con sede en la ciudad de México) se transmite en forma íntegra a través de su canal de televisión, lo cual era del conocimiento del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por lo que los promocionales no fueron pautados ni se ordenó la transmisión de los mismos por el Sistema Quintanarroense de Comunicación Social y, no obstante ello, se le está sancionando cuando no es el sujeto infractor de la norma.

El actor agrega que el Consejo responsable en ningún momento analizó la responsabilidad del permisionario del canal once de televisión, quien realmente cometió la infracción a la norma, ya que dentro del horario en el cual se transmite su señal a través del canal de televisión permisionado al Sistema Quintanarroense de Comunicación Social pautó la transmisión de la propaganda gubernamental del ejecutivo federal materia del procedimiento.

El agravio es **infundado.**

En primer término resulta necesario precisar la distinción entre concesionarios y permisionarios, a efecto de analizar la forma de operar del Sistema Quintanarroense de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Quinta Roo.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 4 y 5 de la Ley Federal de Radio y Televisión, los medios de comunicación cumplen una función social de relevancia trascendental para la nación, porque constituyen el instrumento a través del cual se hacen efectivos algunos de los derechos fundamentales de los gobernados y son una herramienta fundamental de transmisión masiva de educación y cultura, que coadyuva a la integración de la población, proporciona a ésta información, esparcimiento y entretenimiento, influye en sus valores, en su democratización, en la politización, etcétera.

Asimismo, de conformidad con el artículo 41, fracción III, de la Constitución General de la República, constituye una prerrogativa

de los partidos políticos el uso de manera permanente de dichos medios de comunicación social, y corresponde al Instituto Federal Electoral la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del referido derecho de los partidos políticos.

Derivado de esa función tan importante que tienen los medios de comunicación, es que resulta necesaria una correcta regulación y supervisión de la radio y la televisión para lograr el equilibrio o conciliación entre la satisfacción de las necesidades de la población que por conducto de estos medios se realiza, y la vigilancia que el Estado debe ejercer para que efectivamente se cumplan las funciones que les fueron encomendadas y que han quedado plasmadas en nuestra Constitución y en la legislación aplicable.

En ese sentido, toda vez que el marco constitucional y legal aplicable refiere determinadas obligaciones en materia electoral para los permisionarios y concesionarios de radio y televisión, resulta necesario precisar cómo opera el otorgamiento de esos permisos y concesiones de radiodifusión.

Al respecto, la Ley Federal de Radio y Televisión es el ordenamiento que regula específicamente el servicio de radiodifusión, en el cual se prevén tanto aspectos relacionados con el otorgamiento de concesiones y permisos, como con la programación y contenido de lo trasmitido por radio y televisión abierta.

En relación con el primer aspecto mencionado, cabe destacar el contenido de los siguientes preceptos:

Ley Federal de Radio Televisión

Artículo 2o. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular el servicio de radiodifusión.
El servicio de radiodifusión es aquél que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado precisamente a tal servicio; con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello.
El uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión sólo podrá hacerse previos concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos de la presente ley.
Para los efectos de la presente ley, se entiende por radio y televisión al servicio de radiodifusión.

Artículo 4o.- La radio y la televisión constituyen una actividad de interés público, por lo tanto el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social.

Artículo 5o.- La radio y la televisión, tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana. Al efecto, a través de sus transmisiones, procurarán:
I.- Afirmar el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares;
II.- Evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud;
III.- Contribuir a elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana.
IV.- Fortalecer las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales.

Artículo 13.- Al otorgar las concesiones o permisos a que se refiere esta ley, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinará la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, las cuales podrán ser: comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole.

> Las estaciones comerciales requerirán concesión. Las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios, sólo requerirán permiso.
>
> **Artículo 21-A.** La Secretaría podrá otorgar permisos de estaciones oficiales a dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, a las entidades a que se refieren los artículos 2, 3 y 5 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, a los gobiernos estatales y municipales y a las instituciones educativas públicas.
> …

De la anterior transcripción se puede advertir lo siguiente:

El uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico para prestar el servicio de radiodifusión sólo podrá hacerse previos concesión o permiso que el Ejecutivo Federal otorgue en los términos fijados en la propia ley.

Así, en relación al otorgamiento de concesiones y permisos, la ley prevé el régimen en que se obtienen estos y bajo qué reglas. En ese sentido, en el artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión antes transcrito, se establece que el otorgamiento de una concesión o permiso depende de la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión, y en atención a ello se clasifican en comerciales, oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o de cualquier otra índole, y se establece entonces que las estaciones comerciales requerirán concesión y el resto sólo permiso.

Lo anterior se complementa con lo dispuesto en el artículo 21-A del citado ordenamiento legal, el cual permite el otorgamiento de

permisos de estaciones oficiales, únicamente para las dependencias de la administración pública federal centralizada, las entidades referidas en los artículos 2o., 3o. y 5o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, los Gobiernos Estatales y Municipales y las instituciones educativas públicas, siempre y cuando tengan como propósito coadyuvar con la participación democrática de la sociedad, difundir información de interés público, fortalecer la identidad regional, transparentar la gestión pública, informar de programas y acciones públicas, privilegiar la producción de origen nacional y fomentar los valores y creatividad artísticos locales y nacionales.

De esta forma se diferenciaron los dos caminos para poder instalar una radiodifusora: el de concesión a particulares, que es cuando el Estado asigna un canal para su utilización y explotación con fines de lucro, y el de permisos, cuando se trate de estaciones oficiales, culturales, de investigación o escuelas radiofónicas.

Lo anterior es así, en atención a que como se señaló, la Ley Federal de Radio y Televisión establece una clara diferencia entre la concesión y el permiso y entre diferentes tipos de **permisionarios**, fundada en la naturaleza y propósito de las estaciones de radio y televisión que deseen explotarse. De esta manera, hace una distinción entre las estaciones cuyos fines son exclusivamente comerciales, que ameriten la concesión, y aquellas de naturaleza no lucrativa, que sólo requieren permiso y entre las que se encuentran, por un lado, las oficiales y, por el

otro, las privadas orientadas a la difusión de la cultura, o a la experimentación y a la educación.

Esto se retoma en el artículo 5° del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, el cual, identifica a los concesionarios como aquellos a los que se otorgó el título respectivo de derechos de uso, aprovechamiento y explotación con fines comerciales sobre el espectro radioeléctrico, y a los permisionarios como a las personas físicas o morales titulares, bajo la modalidad de permisos, de derechos de uso, aprovechamiento y explotación sobre el espectro radioeléctrico, con fines oficiales, culturales, de experimentación y/o educativos.

1. Resolución impugnada.

En el considerando séptimo de la resolución reclamada, denominado existencia de hechos, se señala que el reporte de monitoreo elaborado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, arroja lo siguiente respecto al Sistema Quintanarroense de Comunicación Social:

VERIFICACIÓN DE TRANSMISIÓN							
ENTIDAD	**CEVEM**	**MEDIO**	**EMISORA**	**FECHA INICIO**	**HORA INICIO**	**DURACIÓN ESPERADA**	**CONTENIDO**
QUINTANA ROO	105 - OTHON P. BLANCO	TV	XHLQR-TV CANAL7	08/05/2010	06:39:19	30 seg	MUJER SOLTERA
QUINTANA ROO	105 - OTHON P. BLANCO	TV	XHLQR-TV CANAL7	09/05/2010	06:40:58	30 seg	MUJER SOLTERA
QUINTANA ROO	105 - OTHON P. BLANCO	TV	XHLQR-TV CANAL7	17/05/2010	12:20:04	30 seg	HOSPITALES TEMIXCO

QUINTANA ROO	105 - OTHON P. BLANCO	TV	XHLQR-TV CANAL7	26/05/2010	22:59:56	30 seg	MUJER SOLTERA
QUINTANA ROO	105 - OTHON P. BLANCO	TV	XHLQR-TV CANAL7	12/06/2010	15:10:10	30 seg	MUJER SOLTERA

Asimismo, se señaló que de la lectura del referido oficio, se desprendía, respecto al Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, lo siguiente:

No.	Concesionario y/o Permisionario	Emisora	Entidad	Impactos	Promocional
31	Gobierno del Estado de Quintana Roo	XHLQR-TV canal 7	Quintana Roo	5	Hospitales Temixco (1 impacto) Mujer Soltera (4 impactos)

Por otra parte, en el considerando séptimo de la resolución reclamada, concretamente en la página 425, se valoran las pruebas ofrecidas y aportadas por el Sistema Quintanarroense de Comunicación Social.

En el considerando octavo de la resolución reclamada, se señala que en autos obran copias certificadas de los oficios a través de los cuales, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, comunicó a diversos permisionarios y concesionarios, entre ellos, al Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, que debían abstenerse de difundir propaganda gubernamental a partir del inicio de las campañas electorales correspondientes a los Estados de Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas, y los conminó a acatar la normativa comicial federal durante sus transmisiones.

La responsable concluyó que tal circunstancia evidenciaba que, como refirió la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, dicha unidad administrativa notificó con antelación a las concesionarias aludidas, su obligación legal de abstenerse de difundir propaganda gubernamental a partir del inicio de las campañas electorales. Por lo que consideró que no resultaba dable establecer un juicio de reproche al titular de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, dado que dicho funcionario acreditó que, previo al arranque de las campañas electorales correspondientes a los Estados de Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas, solicitó e instruyó a diversos concesionarios y permisionarios, entre ellos, al Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, se abstuvieran de difundir propaganda gubernamental en dicho periodo, y si bien estaba acreditado en autos que se difundieron los mensajes materia de denuncia, válidamente podía afirmarse que ello no era imputable a la dependencia en comento.

En la resolución impugnada se señala que los concesionarios y permisionarios denunciados no aportaron algún elemento tendente a demostrar que la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, les pautó, ordenó, solicitó o contrató la difusión del promocionales materia de inconformidad en las entidades en las que se desarrollan procesos comiciales de carácter local, circunstancia

que relacionada con los comunicados antes mencionados, permitía arribar a la conclusión de que no existía algún elemento del que se desprendiera que la citada dependencia fue quien ordenó la transmisión. Por el contrario, del pautado aportado por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación correspondiente al promocional "Mujer Soltera" (creación de empleo) no era posible desprender que dicha dependencia hubiera solicitado su difusión a alguno de los concesionarios o permisionarios, a través de su señal en las multicitadas entidades federativas en que se celebran elecciones de carácter local.

De la misma forma, la responsable señala que de la indagatoria se obtuvo, que el promocional identificado como "Hospitales Temixco" (infraestructura hospitalaria) fue contratado en tiempos comerciales por la Secretaría de Salud para ser difundido en entidades exentas de proceso electoral y que, por tanto, no fue pautado por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, además de que ésta comunicó a los concesionarios, que se abstuvieran de difundir propaganda gubernamental en entidades con proceso electoral, por lo que no existía algún elemento que permitiera responsabilizar a dicha dependencia por la difusión ilegal de dicho promocional.

En el considerando noveno de la resolución impugnada, se señala que, acorde con los datos arrojados por la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud, reconoció expresamente que con fecha nueve de junio de dos mil diez, inició

la difusión de la campaña *"Igualdad de Oportunidades Versión: Infraestructura y Equipamiento Urbano"*, dentro de la cual se encuentra el referido promocional, que según su dicho fue contratado en tiempos comerciales.

Asimismo, afirmó que dicha campaña fue contratada en tiempos comerciales exclusivamente en aquellas entidades del país *exentas de proceso electoral y bajo el compromiso de los concesionarios de radio y televisión de bloquear las señales en aquellas entidades en donde se celebran procesos electorales*.

En la audiencia de pruebas y alegatos, la Secretaría de Salud aportó copia certificada de los oficios, correos electrónicos y comunicados dirigidos a las otras empresas de radio y televisión con las que contrató el promocional "Hospitales Temixco", en los que expresamente les informó que la campaña "Infraestructura Hospitalaria" no podría ser difundida en los siguientes estados de la República: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Quintana Roo, Tlaxcala, Tamaulipas, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas, por encontrarse en elecciones, precisándoles que en caso de no poder bloquear la señal o sus servicios sólo se presten en las entidades antes citadas, debían informar dicha situación a la Secretaría de Salud, en atención a que ésta no podría contratar sus servicios.

En ese sentido en relación a diversas permisionarias y concesionarias, entre ellas, el Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, se señala que la Secretaría de Salud negó

que hubiese contratado sus servicios para la difusión del multicitado promocional, situación que tampoco pudieron demostrar los concesionarios y permisionarios denunciados, pues no aportaron algún elemento que demostrara dicha contratación.

No obstante, como resultado del análisis realizado a las constancias remitidas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, se acreditó que en el caso del promocional identificado como “Hospitales Temixco” (Infraestructura Hospitalaria), fue difundido, entre otras concesionarias y permisionarias, por el Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, no obstante que, había sido notificada por parte de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, previo al inicio de las precampañas y campañas electorales correspondientes a las entidades federativas con proceso electoral, que debían abstenerse de difundir propaganda gubernamental, destacando que sus apoderados legales reconocieron expresamente haber recibido los oficios a través de los cuales les fue comunicada la circunstancia anteriormente expresa.

Sobre la base de lo anterior, la responsable concluyó que la Secretaría de Salud sólo contrató la transmisión del mensaje “Hospitales Temixco”, en entidades exentas de procesos electorales, por lo que su difusión en Estados con proceso electoral no podía ser atribuida a dicha autoridad, toda vez que informó con oportunidad a los concesionarios que le prestaron el servicio de radio y televisión, de manera previa a la contratación de la campaña “Infraestructura Hospitalaria”, que no debían

transmitirla en Estados con proceso electoral o cuando no tuvieran la capacidad de bloquear su señal.

Por otro lado, en el considerando décimo, al contestar el alegato de las permisionarias y concesionarias identificado con el inciso N) relativo a que al contar con un horario especial de transmisión, no son responsables por la difusión de los promocionales que fueron difundidos en un horario que no corresponde a su programación, sino de otra emisora, la responsable señaló que el Sistema Quintanarroense de Comunicación Social (Gobierno del estado de Quintana Roo) concesionario de XHLQR-TV canal 7, refiere que los horarios en los que se transmitieron los promocionales con publicidad gubernamental del Poder Ejecutivo Federal, que motivan la queja del partido político impetrante, no corresponden a los horarios de transmisión de programación propia de la estación de radiodifusión, ya que transmite programación propia y de otro permisionario, en lo específico de canal 11 XEIPN-TV.

Al respecto, la responsable consideró que dicha circunstancia no resultaba suficiente para eximirlo de responsabilidad, en razón de que los permisionarios de radio y televisión se encuentra constreñidos a respetar las exigencias impuestas por el orden jurídico mexicano vigente, por tanto, existía un deber inexcusable para satisfacer las tareas, cargas, compromisos o responsabilidades prevista en la normativa constitucional y legal en materia electoral, como parte integrante del sistema jurídico positivo, dentro de las cuales se encuentra precisamente la suspensión de propaganda gubernamental,

conforme a lo establecido en el artículo 2, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a partir del inicio de las campañas electorales locales y federales, como se advierte de lo dispuesto en los artículos 59-BIS y 64-BIS, de la Ley Federal de Radio y Televisión.

El Consejo General responsable concluyó que conforme al artículo 80 de la Ley Federal de Radio y Televisión, las infracciones cometidas durante las transmisiones de radio y televisión *serán responsabilidad personal de quienes las transmitan,* razón por la cual, se estableció un juicio de reproche en contra del Sistema Quintanarroense de Comunicación Social (Gobierno del Estado de Quintana Roo) permisionario de XHLQR-TV canal 7, dado que al ser él precisamente quien detenta el permiso, era indubitable que se encontraba obligado a acatar todas y cada una de las exigencias previstas en el orden jurídico nacional.

Bajo estas premisas, la responsable desestimó las alegaciones del Sistema Quintanarroense de Comunicación Social.

En mérito de lo expuesto, el Consejo General consideró que los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, como lo es, entre otros, el Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, tienen una obligación especial de no vulnerar el orden constitucional y legal, y del análisis integral a la información y constancias que obraban en el expediente, no se advertía probanza alguna que desvirtuara los elementos de convicción con que esa autoridad electoral federal contó para tener por

acreditada la infracción a la normatividad electoral federal por parte de los permisionarios y concesionarios.

Por lo anterior, el Consejo responsable declaró fundado el procedimiento especial sancionador.

En virtud de todo lo anterior, se concluyó que la conducta desplegada por los concesionarios y/o permisionarios de radio y televisión denunciados debía calificarse con una gravedad ordinaria e imponer como sanción una amonestación pública al Sistema Quintanarroense de Comunicación Social.

2. Forma de operar del Sistema Quintanarroense de Comunicación Social.

En autos obran las constancias que se mencionan a continuación:

a) Copia certificada del título de refrendo de permiso para continuar usando con fines culturales tres canales de televisión, otorgado por el Gobierno Federal por conducto de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, a favor del Gobierno del Estado de Quintana Roo, fechado el diecisiete de julio de dos mil siete.

Dicha documental pública tiene valor probatorio pleno con fundamento en lo dispuesto en los artículos 14, párrafos 1, inciso a), y 4, inciso c), en relación con el diverso 16, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En el título de refrendo del permiso, es posible advertir:

- Al Gobierno del Estado de Quintana Roo se le otorgó el refrendo del permiso para instalar y operar tres canales de televisión, entre ellos, el canal 7 (+) XHQLR-TV, con un horario de funcionamiento de 24 horas, cuya población principal a servir es Chetumal, Quintana Roo y poblaciones contenidas dentro de la zona de cobertura en territorio nacional.
- La vigencia del permiso es de siete años contados a partir del veinticinco de octubre de dos mil cinco al veinticuatro de octubre de dos mil doce.
- En la clausula décima sexta, se establece que al decidir libremente su programación, el permisionario deberá observar lo dispuesto en la Ley Federal de Radio y Televisión y en su reglamento. Asimismo se señala que el permisionario es responsable del contenido de la programación que transmita, lo cual se reafirma en la clausula vigésima sexta.

b) Copia simple del Convenio de colaboración celebrado entre el Gobierno del Estado de Quintana Roo, por conducto del Sistema Quintanarroense de Comunicación Social y el Instituto Politécnico Nacional[23], por conducto de XEIPN TV Canal Once[24].

Dicha documental tiene valor probatorio pleno en contra de los oferentes, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 14,

[23] En lo sucesivo el Sistema.
[24] En lo sucesivo Canal Once

párrafos 1, inciso b), en relación con el diverso 16, párrafos 1 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al tratarse de una documental privada que genera convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados, dado que fue aportado tanto por el permisionario actor como por canal Once, derivado del requerimiento formulado por el Magistrado Instructor, es decir, ambos oferentes reconocen su contenido y existencia.

En el convenio se advierte:

- En la cláusula segunda se establece que el Sistema Quintanarroense de Comunicación Social otorga el permiso a Canal Once para que transmita su señal a través de los canales 7 MAS de Chetumal, 5 de Cancún y 9 de Playa del Carmen, en los horarios que determine el Sistema. Asimismo, se establece que el Sistema tendrá los siguientes horarios de transmisión:

  Inicio de transmisiones: 07:00 hrs a 08:30 hrs

  Reinicio de transmisiones: 16:00 hrs a 22:00 hrs.

  El resto del horario será cubierto por Canal Once.
- En dicha cláusula se señala también que el acuerdo sobre el uso del tiempo se hará valorando la calidad de los contenidos, a fin de asegurar el mejor servicio a la sociedad. Tanto la señal de Canal Once como la que genere el Sistema Quintanarroense de Comunicación Social se transmitirán de manera íntegra y sin alteración alguna en los horarios acordados, estableciéndose que los patrocinios

conforman parte de las señales en cuestión y que su beneficio corresponderá a quien genere la señal televisiva.

c) Copia certificada del oficio JLE/VE/1689/08, de nueve de septiembre de dos mil ocho, suscrito por la Vocal de capacitación electoral y educación cívica y encargada de despacho de la Vocalía Ejecutiva de la Junta Local Ejecutiva en Quintana Roo del Instituto Federal Electoral, por medio del cual por instrucciones del Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión del referido instituto le solicita a la Directora General del Sistema Quintanarroense de Comunicación Social que informe lo siguiente: nombre de su representante legal, su domicilio para oír y recibir notificaciones y si el canal permisionado transmite por horarios de programación determinados, programación propia y de otro concesionario o permisionario, o bien, la totalidad de programación de éstos últimos.

d) Copia certificada del oficio SQCS-DG-200-IX-2008 de once de septiembre de dos mil ocho, por medio del cual la Directora General del Sistema Quintanarroense de Comunicación Social en atención al oficio referido en el inciso anterior, informa entre otras cuestiones, que las estaciones de televisión que le fueron permisionadas, entre ellas, XHLQR-TV 7, transmiten programación propia y de otro permisionario de acuerdo con el siguiente horario:

Días de transmisión	**Horario**
Lunes a viernes	06:00-09:00 hrs- programación propia

	09:00-14:30 hrs- programación canal 11 (XEIPN-TV) 14:30-22:00 hrs- programación propia 22:00-06:00 hrs- programación canal 11 (XEIPN-TV)
Sábado y domingo	06:00-16:00 hrs- programación canal 11 (XEIPN-TV) 16:00-22:00 hrs- programación propia 22:00-06:00 hrs- programación canal 11 (XEIPN-TV)

Las documentales públicas marcadas con los incisos c) y d), tienen valor probatorio pleno con fundamento en lo dispuesto en los artículos 14, párrafos 1, inciso a) y 4, inciso d), en relación con el diverso 16, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

e) Copia simple del oficio número SQCS/DG/DJ/082/III/10 de fecha veintidós de marzo del presente año y cuyo original obra en los archivos de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal en el Estado de Quintana Roo, por el cual el Sistema informa a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral su horario de transmisión, en los siguientes términos:

Días de transmisión	**Horario**
Lunes a viernes	06:00-09:00 hrs- programación propia 09:00-14:30 hrs- programación canal 11 (XEIPN-TV) 14:30-22:00 hrs- programación propia 22:00-06:00 hrs- programación canal 11 (XEIPN-TV)
Sábado y domingo	06:00-16:00 hrs- programación canal 11 (XEIPN-TV) 16:00-22:00 hrs- programación propia 22:00-06:00 hrs- programación canal 11 (XEIPN-TV)

f) Copia simple del oficio número DEPPP/0692/2010 de cuatro de mayo del presente año, a través del cual el Director

Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral requiere la colaboración del Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva en el Estado de Quintana Roo, a efecto de que notificara al Sistema Quintanarroense la pauta ajustada del periodo de campaña, en virtud de que tienen un horario de transmisión mixto de 06:00 a 23:59 horas.

g) Copia simple del oficio número DEPPP/STCRT/3551/2010 de cuatro de mayo del presente, a través del cual el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión de ese Instituto notifica al Sistema Quintanarroense de Comunicación Social la pauta ajustada para el periodo de campaña.

Las documentales marcadas con los incisos e), f) y g), tienen valor probatorio pleno con fundamento en lo dispuesto en los artículos 14, párrafos 1, inciso b), en relación con el diverso 16, párrafos 1 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al tratarse de documentales privadas que generan convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados, dado que fueron aportadas por el Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, y la autoridad responsable en la resolución impugnada reconoce plenamente su contenido.

h) Copia simple que contiene información del sitio de internet con dominio http://oncetv-ipn.net/acercade/index.php?1=acerca, en el cual se especifica que la señal de canal de televisión

con distintivo XEIPN-TV canal 11, se retransmite en forma íntegra a través de la permisionaria identificada con las siglas XHNQR Canal 5, XHLQR canal 7 y XHCZQ canal 9, en el Estado de Quintana Roo.

De lo anterior se advierte lo siguiente:

a. El Sistema Quintanarroense de Comunicación Social es un permisionario sin fines de lucro, esto es, cuenta con un título de permiso otorgado al gobierno del Estado para utilizar, entre otros, la señal del canal XHLQR-TV CANAL7(+), con la finalidad de coadyuvar con la participación democrática de la sociedad, difundir información de interés público, fortalecer la identidad regional, transparentar la gestión pública, informar de programas y acciones públicas, privilegiar la producción de origen nacional y fomentar los valores y creatividad artísticos locales y nacionales.

b. El Sistema Quintanarroense de Comunicación Social es una afiliada en términos de lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 1, inciso c), fracción I, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, es decir, es un canal de televisión que, mediante un contrato de representación o cualquier otro medio, es autorizado por un concesionario o permisionario, denominado afiliante, a transmitir la totalidad o parte de la programación de este último, sin cortes comerciales, por un horario determinado y para una zona específica.

c. El Sistema Quintanarroense de Comunicación Social transmite programación mixta, según lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 1,

inciso c), fracción XVI, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, es decir, por horarios de programación determinados transmite programación propia y de otro permisionario (canal Once), en los siguientes horarios:

Días de transmisión	Horario
Lunes a viernes	06:00-09:00 hrs- programación propia 09:00-14:30 hrs- programación canal 11 (XEIPN-TV) 14:30-22:00 hrs- programación propia 22:00-06:00 hrs- programación canal 11 (XEIPN-TV)
Sábado y domingo	06:00-16:00 hrs- programación canal 11 (XEIPN-TV) 16:00-22:00 hrs- programación propia 22:00-06:00 hrs- programación canal 11 (XEIPN-TV)

3. Hechos no controvertidos.

Los hechos acreditados en la resolución impugnada y que no son materia de controversia en el presente recurso de apelación, al no estar controvertidos por ninguna de las partes y estar reconocidos tanto en la resolución impugnada como en el escrito de demanda del recurso de apelación, son:

a. La etapa de campañas en el Estado de Quintana Roo dio inició seis de mayo y concluyó el treinta de junio de dos mil diez.

b. Antes del inicio de las campañas electorales, concretamente el tres de mayo de dos mil diez, el Sistema Quintanarroense de Comunicación Social recibió diversos oficios a través de los cuales, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, le comunicó que

debía abstenerse de difundir propaganda gubernamental a partir del inicio de las campañas electorales en el Estado de Quintana Roo, y la conminó a acatar la normativa comicial durante sus transmisiones.

c. A través de la señal del Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, concretamente de la emisora XHLQR-TV CANAL7, los días ocho, nueve y veintiséis de mayo y doce de junio todos de dos mil diez, se transmitió el promocional del Gobierno federal identificado como “Mujer soltera”. Asimismo, el diecisiete de mayo del año en curso se transmitió el promocional del ejecutivo federal denominado “Hospitales Temixco”, con los siguientes horarios de transmisión.

EMISORA	FECHA INICIO	HORA INICIO	DURACIÓN ESPERADA	CONTENIDO
XHLQR-TV CANAL7	08/05/2010	06:39:19	30 seg	MUJER SOLTERA
XHLQR-TV CANAL7	09/05/2010	06:40:58	30 seg	MUJER SOLTERA
XHLQR-TV CANAL7	17/05/2010	12:20:04	30 seg	HOSPITALES TEMIXCO
XHLQR-TV CANAL7	26/05/2010	22:59:56	30 seg	MUJER SOLTERA
XHLQR-TV CANAL7	12/06/2010	15:10:10	30 seg	MUJER SOLTERA

d. La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación o la Secretaria de Salud, no solicitó, ordenó, pautó o contrató con el Sistema Quintanarroense

de Comunicación Social la transmisión de los promocionales materia de inconformidad.

4. Forma de transmisión de los promocionales materia del procedimiento, atribuidos al Sistema Quintanarroense de Comunicación Social.

Tal como aduce Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, los promocionales fueron transmitidos durante el tiempo en que dicho permisionario transmite de forma íntegra la señal de canal once, como se puede advertir de las documentales que obran en autos y que fueron valoradas en párrafos precedentes, así como de lo establecido en la resolución impugnada respecto de las fechas y horarios de transmisión de los spots del gobierno federal. Lo anterior, se evidencia en el siguiente cuadro:

FECHA DE TRANSMISIÓN	DÍA DE TRANSMISIÓN	HORA INICIO	CONTENIDO	TIPO DE PROGRAMACIÓN
08/05/2010	Sábado	06:39:19	MUJER SOLTERA	Programación de canal 11 (XEIPN-TV)
09/05/2010	Domingo	06:40:58	MUJER SOLTERA	Programación de canal 11 (XEIPN-TV)
17/05/2010	Lunes	12:20:04	HOSPITALES TEMIXCO	Programación de canal 11 (XEIPN-TV)
26/05/2010	Miércoles	22:59:56	MUJER SOLTERA	Programación de canal 11 (XEIPN-TV)
12/06/2010	Sábado	15:10:10	MUJER SOLTERA	Programación de canal 11 (XEIPN-TV)

5. Determinación de la responsabilidad de la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC), la Secretaría de Salud, y los permisionarios Canal Once y Sistema

Quintanarroense de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Quintana Roo.

Una vez que ha quedado detallada la forma de operar del Sistema Quintanarroense y que los promocionales materia del procedimiento sancionador fueron transmitidos dentro del horario de programación que retransmite el Sistema Quintanarroense de Comunicación Social del permisionario canal Once, procede analizar en el caso concreto, en quiénes de los sujetos que intervinieron en la transmisión de la propaganda gubernamental referida recae la responsabilidad por el incumplimiento de lo establecido en el artículo 41, base III, inciso c), de la Constitución General de la República. Esto es, si la responsabilidad por la difusión corresponde a los permisionarios de las estaciones emisoras, a las entidades del Gobierno Federal que planearon, ordenaron, ejecutaron y, en su caso, pagaron la campaña de comunicación social respectiva, o bien, a todos los mencionados.

De conformidad con el régimen de responsabilidades derivado de lo dispuesto en el artículo 41, base III, inciso c), de la Constitución General de la República señalado en líneas precedentes, tratándose de la difusión de propaganda gubernamental, en el caso concreto, es posible advertir lo siguiente:

El Instituto Federal Electoral notificó a la Dirección General de Radio Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación (RTC), el Acuerdo CG552/2009 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el cual se determinan "…los catálogos de estaciones de radio y televisión que participaran en

la cobertura de los procesos electorales locales con jornada comicial durante el año 2010".

Lo anterior se advierte en diversos oficios emitidos por RTC enviados a diversas concesionarias y permisionarias, los cuales obran en el cuaderno accesorio denominado RTC del recurso de apelación 142 de este año. En dichos oficios RTC reconoce que le fue notificado el catálogo, lo cual se trata de un reconocimiento expreso, por lo que tal situación no resulta objeto de prueba en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

De acuerdo con la información contenida en dicho catálogo el Sistema Quintanarroense de Comunicación Social participó en el proceso electoral de dicha entidad en el presente año, como se advierte de la siguiente transcripción del referido catálogo:

PAUTA	DOMICILIADA	LOCALIDAD UBICACIÓN	MEDIO	SIGLAS	FRECUENCIA CANAL	NOMBRE DE LA ESTACIÓN	PROGRAMACIÓN	BLOQUEA	COBERTURA DISTRITAL FEDERAL	COBERTURA DISTRITAL LOCAL	COBERTURA MUNICIPAL	FORMATO DE MATERIAL	TRANSMITE MENOS DE 18 HORAS.
SI	Quintana Roo	Cancún Chetumal Felipe Carrillo Puerto Playa del Carmen	TV	XHNQR-TV HXLQR-TV XHFCQ-TV XHCZQ-TV	5 7 (+) 7 (-) 9	Gobierno del Estado de Quintana Roo	Original	SI	1,2,3.	I, II, III, IV, V, VI y VII, VIII, IX,X,XI, XII.XIII, XIV y XV	Benito Juárez, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, José María Morelos, Lázaro Cárdenas, Othón P. Blanco, Solidaridad y Tulum.	DVD	

El veintidós de diciembre de dos mil ocho, se aprobó el *"Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se ordena la publicación en distintos medios del Catálogo de*

estaciones de radio y televisión, en todo el territorio nacional, que participará en la cobertura del Proceso Electoral Federal 2008-2009 y, en su caso, de los procesos electorales locales con jornada electoral coincidente con la federal, para dar cumplimiento al artículo 62, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales", identificado con la clave CG957/2008. En ese catálogo se precisan las estaciones de radio y canales de televisión que se encuentran en posibilidad técnica de bloquear su señal de transmisión para que ésta sea vista o escuchada sólo en determinada cobertura.

Al elaborar el catálogo se solicitó a las emisoras que lo integran que informaran si su programación era original o se trataba de una repetidora de otra estación de radio o canal de televisión, y si podían bloquear las señales. En relación con las emisoras repetidoras de XEIPN-TV Canal Once, se informó que éstas no podían bloquear las señales radiodifundidas, por lo que se pautó como si se tratara de una sola emisora.

Por lo anterior, en dicho catálogo, en relación a canal once se advierte lo siguiente:

PAUTA	DOMICILIADA	LOCALIDAD UBICACIÓN	MEDIO	SIGLAS	FRECUENCIA CANAL	NOMBRE DE LA ESTACIÓN	PROGRAMACIÓN	BLOQUEA	COBERTURA ELECTORAL FEDERAL DEL DISTRITO FEDERAL	COBERTURA ELECTORAL LOCAL DEL DISTRTITO FEDERAL
1	Distrito Federal	Ciudad de México	TV	XEIPN-TV	11	Once TV	Original	NO	DF 1,2,3,4,5,6,7,8, 9,10, 11,12,13,14,15 ,16,17, 18,19,20,21,22 ,23,24, 25,26,27.	DF 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10, 11,12,13,14,15,16,17 18,19,20,21,22,23,24 25,26,27,28,29,30, 31,32,33,34,35,36,3738,39,40.

En ese sentido, como se mencionó anteriormente, en relación a la prohibición de difundir propaganda gubernamental en entidades federativas en las que se esté desarrollando un proceso comicial en la etapa de campañas, corresponde a las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos y cualquier otro ente público, la principal obligación de no contratar, ordenar o pautar con concesionarias y permisionarios con cobertura en dichos Estados, propaganda gubernamental.

Así, en el caso concreto RTC o la Secretaria de Salud, en cumplimiento a la referida obligación, no ordenó ni pautó a Sistema Quintanarroense de Comunicación Social los promocionales materia de la denuncia, tal y como quedó acreditado en la resolución impugnada, lo cual como se mencionó anteriormente no constituye un hecho controvertido.

En autos obra copia certificada de los oficios D.G. 2973/2010, D.G. 3512/2010, D.G. 3837/2010 y D.G. 4769/2010, de veintiocho de abril, doce y diecinueve de mayo, así como dos de junio, todos de dos mil diez, respectivamente, emitidos por el Director General de Radio Televisión y Cinematografía, por medio de los cuales solicita al director de Canal Once y su red de repetidoras difundir al amparo de los tiempos del Estado los materiales grabados que se mencionan en la pauta que se anexa a cada uno de los oficios, entre ellos los identificados en el procedimiento sancionador de mérito como “Mujer soltera” y “Hospitales Temixco”.

De dichos oficios es posible advertir que RTC solicitó al permisionario canal once la transmisión de los promocionales materia de la queja, especificándole de manera genérica que no los transmitiera en determinadas entidades federativas, a través de la leyenda *"Excepto Yucatán, Chihuahua, Durango, Puebla, Zacatecas, Tamaulipas, Hidalgo, Aguascalientes, Baja California, Oaxaca, Tlaxcala, Quintana Roo, Sinaloa, Chiapas y Veracruz".*

En el caso, como quedó señalado en líneas precedentes, Canal Once retransmite su señal parcialmente en el Estado de Quintana Roo a través del permisionario Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, y la propaganda gubernamental materia de la queja se transmitió en dicha entidad cuando se estaba desarrollando la etapa de campañas electorales.

Lo esencial en el caso es que Sistema Quintanarroense de Comunicación Social fue notificado con la debida oportunidad por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, de que no debía transmitir propaganda gubernamental durante la campaña electoral, tal como admite la propia permisionaria apelante, en su escrito de comparecencia a los procedimientos de origen.

De esta forma, si Sistema Quintanarroense conocía la prohibición establecida en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución y fue debidamente advertido por la autoridad en la materia, de la fecha en que iniciaba la campaña electoral local y, en consecuencia, surtía efectos la prohibición

indicada respecto al Estado de Quintana Roo, se encontraba obligado a realizar los actos necesarios para impedir la difusión de los mensajes con “propaganda” gubernamental en la entidad, a través de su señal.

Al no haber obrado de esa manera, tal como consideró la autoridad responsable, Sistema Quintanarroense de Comunicación Social infringió el precepto constitucional citado.

Lo anterior, en razón de que tal y como sostuvo el Consejo General del Instituto Federal Electoral en la resolución impugnada, Sistema Quintanarroense de Comunicación Social es responsable de lo que se transmite a través de su señal, conforme con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley Federal de Radio y Televisión, por lo que no puede deslindarse de una obligación establecida constitucionalmente, con independencia de la forma en que opere su programación, dado que le fue expedido a su favor el permiso correspondiente para usar la señal de televisión, con todos los derechos y obligaciones que ello implica.

Por tanto, si dicho permisionario tiene un convenio con otro permisionario, en el caso, con canal once, está obligado a modificar dicho convenio, a efecto de que las partes respectivas adecuen su funcionamiento para observar el régimen previsto en la reforma constitucional en materia electoral y, así, dar cabal cumplimiento, entre otros, al mandato constitucional de no difundir propaganda gubernamental en la etapa de campañas electorales.

En ese sentido, el hecho de que la propaganda gubernamental materia de la sanción se haya pautado con canal once y no con el permisionario apelante, no exime de responsabilidad al actor, en razón de que la indebida transmisión se dio a través de su señal y, sobre todo, de que el apelante fue debidamente informado por la autoridad acerca de que no debía transmitir propaganda gubernamental, durante las campañas electorales.

Al respecto, cabe resaltar que la autoridad responsable no emplazó a Canal once, toda vez que dicho permisionario tiene cobertura original en el Distrito Federal, lugar en el cual no se estaba desarrollando un proceso electoral local, razón por la cual RTC pautó la propaganda gubernamental a dicho permisionario, bajo la advertencia de que no se transmitiera en el Estado de Quintana Roo, entre otras entidades.

La autoridad responsable llamó al procedimiento sólo a aquéllos permisionarios o concesionarios cuya cobertura abarcaba las entidades federativas que se encontraban en la etapa de campañas electorales locales, como lo fue, entre otros, el Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, pues, en el Estado de Quintana Roo, donde tiene cobertura dicho permisionario, se estaban desarrollando las campañas electorales locales y, si bien, el permisionario apelante través de su señal retransmite a determinado hora del día programación de canal once, tal situación no es causa suficiente para deslindarse del contenido de dicha programación, pues, como se mencionó, es responsable de lo que se transmite a través de su señal con independencia de que para completar su programación, mediante un convenio haya

acordado retrasmitir la programación de otro concesionario o permisionario.

En virtud de lo anterior, el agravio es **infundado.**

XII. Sujetos activos del tipo administrativo sancionador.

El Partido Verde Ecologista de México sostiene que los concesionarios de estaciones de radio y televisión no son sujetos sancionables por la prohibición establecida en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General de la República, en virtud de que dicho precepto jurídico dispone que sólo los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública o cualquier otro ente perteneciente a los tres órdenes de gobierno, pueden emitir propaganda gubernamental.

El partido político concluye que, si existe una violación a la referida prohibición, únicamente puede ser atribuida al Gobierno Federal a través de la Secretaría de Gobernación, pues, en caso de que los concesionarios de radio y televisión incumplan con las órdenes de la autoridad del Estado que rige su materia, la única autoridad que podría sancionarlos es la propia Secretaría de Gobernación y no el Instituto Federal Electoral.

El agravio es **infundado.**

El Partido Verde Ecologista de México parte de una premisa inexacta, toda vez que los concesionarios de radio y televisión que comparecieron al procedimiento especial sancionador no

fueron sancionados por vulnerar la prohibición establecida en el octavo párrafo del artículo 134 constitucional, sino que la autoridad responsable determinó que dichas personas morales transgredieron lo dispuesto por los artículos 41, base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo 2, y 350, párrafo 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que les impuso amonestación pública como consecuencia de dicha infracción.

Así, el artículo 134 de la Constitución no formó parte del tipo administrativo sancionador aplicado por la autoridad responsable en la resolución impugnada.

Lo anterior se demuestra con la transcripción de la parte final del considerando DÉCIMO de la resolución impugnada, visible en las fojas 539 y 540, en las que se estableció lo siguiente:

> "En tales condiciones, esta autoridad atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, se colige que Televimex, S.A. de C.V., Televisora del Golfo, S.A. de C.V., Telesistema Mexicano S.A. de C.V., Radiotelevisora de México Norte S.A. de C.V., Tv de Los Mochis, S.A. de C.V., Televisión Azteca, S.A. de C.V., Imagen Monterrey, S.A. de C.V., Administradora Arcángel, S.A. de C.V., X-EH- G, S.A., Radiodifusora Cachanilla, S.A. de C.V., Fórmula Radiofónica, S.A. de C.V., Radio Tijuana, S.A., Transmisora Regional Radio Fórmula, S.A. de C.V., Multimedios Radio, S.A. de C.V., Sistema Regional de Televisión de Chihuahua, A.C., Telemisión, S.A. de C.V., C. José Pérez Ramírez, Comunicación del Sureste, S.A. de C.V., Espectáculo Auditivo, S.A., Radio Dinámica del Sureste, S.A. de C.V., TV Diez Durango, S.A. de C.V., Cadena Regional Radio Fórmula, S.A. de C.V., Publicidad y Promociones Galaxia, S.A. de C.V., Radio y Televisión de Hidalgo, Corporación Radiofónica de Pachuca, S.A. de C.V., Televisora XHBO, S.A. de C.V., Radio XEIU, S.A. de C.V., Radiodifusoras XEOA-AM, S.A. de C.V., XEWJ Radio Popular, S.A. de C.V., Radio Puebla, S.A., Gobierno del Estado de Quintana Roo

(Sistema Qintanarroense de Comunicación Social), Televisora de Cancún, S.A. de C.V., Transmisora Regional Radio Fórmula, S.A. de C.V., Radio Integral, S.A. de C.V., Radio Unido, S.A., Fórmula Radiofónica, S.A. de C.V., T.V. de Culiacán, S.A. de C.V., Televisión del Pacífico, S.A. de C.V., Radio Ritmo, S.A., C. Eduardo Villareal Marroquín, Radio Fórmula del Norte, S.A. de C.V., Radiodifusoras El Gallo, S.A. de C.V., Radio Impulsora, S.A., Radio Televisora de Tampico, S.A., Corporadio Gape de Tamaulipas, S.A. de C.V., Flores y Flores, S. en N.C. de C.V., XEKL, S.A., Radio Favorita, S.A., C. Alberto Elorza García, Radiodifusora XEGB, S.A., Radio Fortín, S.A., Radio Ondas de Los Tuxtlas, S.A. de C.V., Radio Mil del Puerto, S.A. de C.V., XEZAZ-AM, S.A. de C.V., Raza Publicidad, S.A. de C.V. y Radiodifusora XEQS 930 AM, S.A. de C.V., **transgredieron lo dispuesto por los artículos 41, base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo previsto en los numerales 2, párrafo 2; 350, párrafo 1, inciso e); del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**, en virtud de que difundieron propaganda gubernamental en las señales con impacto en las entidades federativas mencionadas en este considerando, cuando ya habían iniciado las campañas electorales correspondientes, por lo que se declara fundado el procedimiento especial sancionador de mérito que por esta vía se resuelve, por lo que hace al motivo de inconformidad sintetizado en el inciso C) del presente fallo."

Dicha aseveración es consistente con lo sostenido por la autoridad responsable en la foja 549 de la resolución controvertida, en la que estimó que sí existió por parte de las concesionarias de radio y televisión *"la intención de infringir lo previsto en los artículos 41, base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo previsto en los numerales 2, párrafo 2; 350, párrafo 1, inciso e); del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales."*

Finalmente, en el punto resolutivo TERCERO, el Consejo General del Instituto Federal Electoral declaró fundado el procedimiento especial sancionador incoado en contra de los concesionarios de radio y televisión, en términos del considerando DÉCIMO de su

resolución, en el cual reiteró que dichas personas morales transgredieron lo dispuesto por los artículos 41, base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo previsto en los numerales 2, párrafo 2, y 350, párrafo 1, inciso e); del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como quedó evidenciado de la reproducción de dicha parte de la resolución impugnada.

En esas condiciones se sostiene que, contrariamente a lo manifestado por el Partido Verde Ecologista de México, el Consejo General del Instituto Federal Electoral sancionó a las concesionarias de radio y televisión que transmitieron los dos promocionales materia de la queja, por haber vulnerado un dispositivo legal distinto al invocado por el instituto político actor.

De ahí lo **infundado** del agravio.

En torno al mismo tema, Televisión Azteca, así como Televimex y otras, arguyen que la infracción a lo dispuesto en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución, sólo admite ser cometida por autoridades, servidores o entes públicos, y no por concesionarias o permisionarias. En esa virtud, las recurrentes estiman que no debieron ser emplazadas a los procedimientos administrativos de origen.

El agravio es **infundado**, porque los concesionarios de radio y televisión sí son sujetos susceptibles de sanción por la autoridad electoral, como resultado de la difusión de “propaganda” gubernamental.

La difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales de los procesos electorales locales se regula en el artículo 41, base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

> "Artículo 41.
> III. …
> Apartado C. …
> Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda **propaganda gubernamental**, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.
> …".

La disposición constitucional contiene un sujeto indefinido, representado en la partícula "se", como sufijo del verbo "suspender".

Es cierto que al describir el objeto material de la prohibición, consistente en "propaganda" gubernamental, el texto constitucional enuncia las entidades a las cuales puede pertenecer dicha "propaganda", habida cuenta de que la preposición "de", destacada en la transcripción, denota posesión o pertenencia. De esta manera, la "propaganda" gubernamental puede pertenecer o identificar a los poderes federales o estatales, a los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.

Sin embargo, esto no significa que únicamente esos entes sean susceptibles de cometer la conducta infractora, pues la obligación se atribuye también a las concesionarias y permisionarias de los medios de comunicación social.

Lo anterior, porque conforme con el texto constitucional, la prohibición se refiere a la difusión de “propaganda gubernamental” en una vía específica: los medios de comunicación social, de manera que los concesionarios y permisionarios de dichos medios también pueden realizar la conducta prohibida, tal como se explicó previamente.

Lo expuesto demuestra que, contrariamente a lo alegado por Televisión Azteca, la infracción a lo dispuesto en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución, sí puede ser cometida por sujetos distintos a los entes públicos.

Por lo anterior, el agravio es **infundado**.

XIII. Incumplimiento a las medidas cautelares dictadas en el procedimiento SCG/PE/PRI/CG/058/2010.

El Partido Revolucionario Institucional aduce que la queja fue promovida con motivo del presunto desacato de las medidas cautelares obsequiadas por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, mediante acuerdo de dieciocho de mayo de dos mil diez, en los autos del procedimiento especial sancionador identificadoB con la clave **SCG/PE/PRI/CG/058/2010**, por lo que es incongruente y violatorio del principio de

exhaustividad el hecho de que la autoridad responsable, en vez de pronunciarse sobre el desacato a dichas medidas cautelares, ordenara el inicio de un nuevo procedimiento administrativo sancionador ordinario, en el que se practiquen las diligencias de investigación tendentes a verificar el acatamiento de la medida cautelar.

El agravio es **inoperante.**

Tanto la jurisprudencia como la doctrina han coincidido en definir que en las resoluciones administrativas o jurisdiccionales, la congruencia consiste en la armonía o concordancia que ha de existir en la decisión tomada. Se debe distinguir entre la congruencia externa y la interna.

La congruencia externa consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia.

Las sentencias deben ser congruentes con las acciones y excepciones deducidas oportunamente en el proceso y resolver todos los puntos que hayan sido objeto del debate. Cuando sean varios los puntos litigiosos, es menester realizar la debida separación de cada uno de ellos.

El criterio anterior fue sostenido por la Sala Superior en la tesis jurisprudencial aprobada en sesión pública celebrada el siete de octubre de dos mil nueve, de rubro: “**CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.**”

Por su parte, el principio de exhaustividad obliga a las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, cuyas resoluciones admitan ser revisadas por virtud de la interposición de un medio de impugnación ordinario o extraordinario, a estudiar todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia sostenida por esta Sala Superior, cuyo rubro es: "**PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.**"

Para dar respuesta al agravio, es necesario relatar los antecedentes relevantes para el tema planteado:

a) El **dieciocho de mayo del presente año,** en respuesta a la solicitud de medidas cautelares por parte del denunciante en los autos del procedimiento especial sancionador identificado con la clave **SCG/PE/PRI/CG/058/2010**, formado con motivo de la denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional contra el Titular del Poder Ejecutivo de la Unión, por la difusión de dos promocionales en radio y televisión abierta –diversos a los que son materia de análisis en los presentes recursos de apelación acumulados- que promovían los logros del Gobierno Federal durante los meses de abril y mayo del presente año, incluyendo las entidades federativas en las que transcurría un

proceso electoral local, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral acordó lo siguiente:

> ***"PRIMERO.-*** *Se declaran procedentes las medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional en relación con el promocional identificado como '**Promocional Puente Albatros'**, en términos de los argumentos vertidos en el Considerando TERCERO del presente acuerdo.*
>
> ***SEGUNDO.-*** *Se declaran procedentes las medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional en relación con el promocional identificado como '**Promocional Construcción Hospitales'**, en términos de los argumentos vertidos en el Considerando CUARTO del presente acuerdo.*
>
> ***TERCERO.- Se ordena al Ejecutivo Federal se abstenga de pautar promocionales gubernamentales contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y al Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se emiten Normas Reglamentarias sobre Propaganda Gubernamental a que se refiere el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los procesos electorales locales de 2010 en los tiempos de Estado, fiscales a los que tiene derecho o aquellos adquiridos en tiempo comercial, que se transmitan en los Estados de la República Mexicana con proceso electoral durante 2010, incluso si dicha difusión se origina en una entidad federativa distinta al de la elección y/o incluso si se pautó a través de redes nacionales de televisión****, en términos de lo dispuesto en los Considerandos TERCERO, CUARTO, QUINTO y SEXTO del presente.*
>
> ***CUARTO.-*** *En apego a lo manifestado en los Considerandos TERCERO y CUARTO se ordena a Televimex S.A.de C.V., Televisión Azteca S.A. de C.V. y a las demás concesionarias y permisionarias de radio y televisión que estén en el supuesto del presente Acuerdo que suspendan la difusión de los spots materia de la medida cautelar adoptada, de inmediato, una vez que le sea notificada.*
>
> ***QUINTO.-*** *En atención a lo dispuesto en los Considerandos Tercero y Cuarto, se ordena a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, que suspenda la difusión de los spots objeto de este Acuerdo en el lapso de las veinticuatro horas posteriores a la notificación correspondiente.*

> ***SEXTO.-*** *Comuníquese el presente Acuerdo a la Cámara de la Industria y la Televisión para que, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuve al cumplimiento de las medidas cautelares dictadas.*
>
> ***SÉPTIMO.-*** *Se instruye al Secretario Ejecutivo de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, así como a las personas físicas y morales referidas en los puntos de Acuerdo precedentes."*

b) El **tres de junio siguiente**, el Consejo General del Instituto Federal Electoral dictó la resolución **CG169/2010**, mediante la cual puso fin al citado procedimiento especial sancionador al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

> ***"PRIMERO.-*** *Se declara* ***infundado*** *el procedimiento especial sancionador incoado en contra de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, en términos de lo dispuesto en el considerando* ***OCTAVO*** *de la presente Resolución.*
>
> ***SEGUNDO.-*** *Se declara* ***fundado*** *el procedimiento especial sancionador incoado en contra de Televisión Azteca, S.A. de C.V., Televisora de Durango, S.A. de C.V. y la C. Ramona Esparza González, concesionarios de emisoras con audiencia en los estados de Baja California, Durango, Oaxaca, Tamaulipas, y Zacatecas, en términos de lo dispuesto en el considerando* ***NOVENO*** *de la presente Resolución.*
>
> ***TERCERO.-*** *Conforme a lo precisado en el considerando* ***DÉCIMO*** *de esta Resolución, en términos del artículo 354, párrafo 1, inciso a), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,* ***se amonesta públicamente*** *a Televisión Azteca, S.A. de C.V., Televisora de Durango, S.A. de C.V. y la C. Ramona Esparza González, al haber infringido los artículos 41, base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo previsto en los numerales 2, párrafo 2; 350, párrafo 1, inciso e); del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, exhortándolos a que en lo sucesivo se abstengan de infringir la normativa comicial federal.*
>
> ***CUARTO.-*** *En términos de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación el recurso que*

procede en contra de la presente determinación es el denominado "recurso de apelación", el cual según lo previsto en los numerales 8 y 9 del mismo ordenamiento legal se debe interponer dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o Resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, ante la autoridad señalada como responsable del acto o Resolución impugnada.

***QUINTO.-** En términos de lo precisado en el considerando **CUARTO** de esta Resolución, se deja incólume la facultad sancionadora de esta autoridad administrativa electoral federal, respecto de aquellos concesionarios o permisionarios de radio y televisión, que no fueron llamados al presente procedimiento, y a los cuales aludió el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos en su oficio DEPPP/STCRT/4176/2010 de fecha veintiuno de mayo del año en curso, por lo cual se ordena elaborar un desglose del presente expediente, a efecto de que, por cuerda separada, se realice la investigación preliminar aludida en el referido considerando, y en su oportunidad se determine lo que en derecho corresponda.*

SEXTO.- En términos de lo expresado en el considerando DECIMOTERCERO de la presente Resolución, los efectos de la medida cautelar decretada por la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto el día dieciocho de mayo del presente año, subsisten en sus términos hasta la conclusión de la Jornada Electoral de los procesos electorales que se desarrollan en las entidades federativas de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quinta Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

***SÉPTIMO.- En términos de lo expresado en el considerando DECIMOCUARTO de esta Resolución, iníciese por cuerda separada un procedimiento especial sancionador, por la difusión del material a que se refiere en ese considerando, lo anterior, para los efectos legales a que haya lugar.**"*

c) El **nueve de junio de dos mil diez**, el Partido Revolucionario Institucional presentó una nueva denuncia de hechos en contra del Titular del Ejecutivo Federal, misma que dio lugar a la formación del procedimiento especial sancionador identificado con la clave **SCG/PE/PRI/CG/065/2010** y, a su vez, solicitó medidas cautelares. Cabe destacar que dicho escrito constituye la queja de

origen de los asuntos que se resuelven y, por ende, de la que se desprenden las pretensiones y causa de pedir del Partido Revolucionario Institucional que debieron tomarse como base por la autoridad responsable en el procedimiento especial sancionador.

d) En cumplimiento a lo ordenado en el considerando séptimo de la resolución **CG169/2010**, **el diez de junio del año en curso**, el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario, del Consejo General del Instituto Federal Electoral ordenó formar el procedimiento especial sancionador identificado con la clave **SCG/PE/CG/066/2010** y, en virtud de la estrecha relación entre los hechos que dieron origen a dicho expediente, con los hechos materia de la denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional señalada en el párrafo inmediato anterior, decretó la acumulación de ambos asuntos por advertir conexidad entre ellos.

e) El mismo **diez de junio del presente año**, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral dictó acuerdo con relación a las medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional en la segunda denuncia de hechos, al tenor de los siguientes puntos:

> "***PRIMERO.-*** *Se declaran procedentes las medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional en relación con los promocionales identificados con las claves RA15885-10, RA15888-10 y RV15880-10.*
>
> ***SEGUNDO.-*** *Se ordena a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos que de inmediato lleve a cabo todas las medidas necesarias para suspender la difusión de los promocionales a que se refiere el punto de Acuerdo que antecede, de conformidad con lo señalado en el Considerando Cuarto del presente Acuerdo.*

TERCERO.- *Se ordena a los concesionarios de televisión y radio que se encuentran transmitiendo los spots materia del presente Acuerdo que suspendan su difusión dentro de las 48 horas siguientes a su notificación, salvo causa justificada.*

CUARTO.- *En atención a lo señalado en el Considerando Sexto, dese vista al Secretario Ejecutivo para que inicie los procedimientos sancionadores que, en su caso procedan, así como para que revise si existe responsabilidades administrativas de los servidores públicos adscritos a la Secretaría de Gobernación y/o a la Administración Pública Centralizada, con motivo de los incumplimientos referidos en este Acuerdo.*

QUINTO.- *Ante el incumplimiento de la medida cautelar dictada por la Comisión de Quejas y Denuncias del 18 de mayo del año en curso, se instruye al Secretario Ejecutivo a que, con fundamento en el artículo 355, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dé vista con el presente Acuerdo al superior jerárquico del titular de la Secretaría de Gobernación y/o de cualquier dependencia de la Administración Pública Centralizada que estime responsable del incumplimiento, con la finalidad de que haga valer la medida cautelar referida en el Punto Tercero del Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias dictado el 18 de mayo del año en curso dentro del expediente SCG/PE/PRI/CG/058/2010, de conformidad con lo dispuesto en el Considerando Sexto.*

SEXTO.- *Se ordena al Ejecutivo Federal que, a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación o a través de algún otro órgano de la administración pública federal, se abstenga de pautar o difundir publicidad que resulte contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y al Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se emiten Normas Reglamentarias sobre Propaganda Gubernamental a que se refiere el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los procesos electorales locales de 2010 en los tiempos de Estado, fiscales a los que tiene derecho o aquellos adquiridos en tiempo comercial, que se transmitan en los Estados de la República Mexicana con proceso electoral durante 2010, incluso si dicha difusión se origina en una entidad federativa distinta al de la elección y/o incluso si se pautó a través de redes nacionales de televisión o Entidades Federativas que no se encuentren en proceso de elección local, pero que su señal se transmita en Entidades Federativas que si se encuentren en proceso electoral.*

> ***SÉPTIMO.-*** *Comuníquese el presente Acuerdo a la Cámara de la Industria y la Televisión para que, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuve al cumplimiento de las medidas cautelares dictadas.*
>
> ***OCTAVO.-*** *Se instruye al Secretario Ejecutivo de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, así como a las personas físicas y morales referidas en los puntos de Acuerdo precedentes."*

f) El **veintiuno de julio de dos mil diez**, el Consejo General del Instituto Federal Electoral dictó la resolución CG268/2010 en los expedientes **SCG/PE/PRI/CG/065/2010 y su acumulado SCG/PE/CG/066/2010,** que consiste en el acto impugnado en el caso concreto.

g) En la demanda que dio origen al recurso de apelación que se resuelve identificado con la clave SUP-RAP-120/2010, el Partido Revolucionario Institucional sostiene que si la queja fue interpuesta precisamente por el desacato de las medidas cautelares obsequiadas por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, mediante acuerdo de dieciocho de mayo de dos mil diez, en los autos del primer procedimiento especial sancionador, identificado con la clave **SCG/PE/PRI/CG/058/2010**, es incongruente y violatorio del principio de exhaustividad el hecho de que la autoridad responsable, en vez de pronunciarse en la propia resolución impugnada sobre el acatamiento a dichas medidas cautelares, haya ordenado el inicio de un nuevo procedimiento administrativo sancionador.

De la lectura del escrito de queja presentado por dicha institución política el nueve de junio de dos mil diez, particularmente, de las fojas 6 a 11, se desprenden las siguientes manifestaciones:

- Parte clasificada como “Hechos”, el identificado con el número 4, que consta en las páginas 3 y 4 de la denuncia: *“Que no obstante que en fecha 17 de mayo de 2010, esta Representación presentó denuncia en vía de procedimiento especial sancionador en contra del titular del Gobierno Federal, derivado de la indebida transmisión en radio y televisión de promocionales en los que se difunden las actividades de la administración encabezada por dicho funcionario, los cuales, tienen impacto en las 15 entidades federativas con proceso electoral,* ***se insiste en su transmisión en franco desacato a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a lo resuelto por esta autoridad electoral dentro del expediente SCG/PE/PRI/CG/058/2010”.***

- Parte clasificada como “Hechos”, el identificado con el número 6, que consta en las página 6 de la denuncia: *“En efecto,* ***el Titular del Gobierno Federal incurre en desacató (sic)*** *de lo ordenado en el Acuerdo de Medidas Cautelares emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias el 18 de mayo de 2010 dentro del expediente* ***SCG/PE/PRI/CG/058/2010,*** *así como de la resolución* ***CG169/2010*** *del Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobada el 4 (sic)de junio del presente año.”*

- Parte clasificada como “Hechos”, el identificado con el número 6, que consta en las página 8 a 11 de la denuncia: *“**La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral no sólo ordenó al Titular del Gobierno Federal suspender la difusión de la propaganda gubernamental (entonces) denunciada, sino también, que se abstuviera de pautar promocionales gubernamentales** contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y al Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se emiten Normas Reglamentarias sobre Propaganda Gubernamental a que se refiere el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los procesos electorales locales de 2010 en los tiempos de Estado, fiscales a los que tiene derecho o aquellos adquiridos en tiempo comercial, que se transmitan en los Estados de la República Mexicana con proceso electoral durante 2010, incluso si dicha difusión se origina en una entidad federativa distinta al de la elección y/o incluso si se pautó a través de redes nacionales de televisión;*

- *“Que el Titular del Gobierno Federal debía realizar todas aquellas acciones tendentes al retiro de los spots denunciados, máxime que tratándose de medidas cautelares, la finalidad que se persigue, es que se*

suspendan los actos y los efectos perniciosos en beneficio de quién (sic) reciente la afectación".

- *"Que al emitirse la medida cautelar, el obligado debe de inmediato buscar la forma de impedir que éstos se actualicen, ya que de otra forma, la efectividad de las medidas cautelares podría verse alterada".*

- *"Que el Titular del Gobierno Federal al tener conocimiento de las medidas cautelares en cita, estaba obligado a tomar todas las providencias tendentes a evitar que se siguieran transmitiendo los promocionales denunciados".*

- En ese sentido, considerando que se encontraba acreditada la utilización de los espacios de radio y televisión por el Ejecutivo Federal promocionando obras en las entidades con procesos electorales locales, de conformidad con lo ordenado en la resolución CG169/2010, el Partido Revolucionario Institucional solicitó a la responsable que considerara que los denunciados mantenían el ánimo de vulnerar la Constitución y la Ley por lo siguiente:

  I. Tanto el Titular del Poder Ejecutivo como la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación conocían de la limitante para difundir spots en las elecciones locales y aún así lo hicieron;

II. Se produjo un daño irreparable a los demás actores políticos;

III. Estaba demostrado en autos que, aún cuando ya se habían dictado las medidas cautelares y, por ende, se había ordenado al Titular del Poder Ejecutivo de abstenerse de pautar promocionales contrarios al marco legal, continuaron las transmisiones en las entidades federativas con proceso electoral;

IV. Al continuar las transmisiones hubo reiteración y reincidencia que derivó en desacato a lo ordenado por la autoridad electoral, y

V. Por tanto, se trastocó el principio de equidad que debe regir en las contiendas electorales a sabiendas de su prohibición y orden de abstención, por lo que consideró que la queja debía ser calificada como fundada y se debía sancionar a los responsables.

- Como consecuencia, ante la *"intención del Ejecutivo Federal de seguir transmitiendo propaganda gubernamental en los estados con proceso electoral, se vulneraron los principios de legalidad y equidad en las contiendas electorales, toda vez que aun cuando la Comisión de Quejas y Denuncias y el Consejo General del Instituto Federal Electoral consideraron que la difusión de la misma es transgresora de la norma, se divulgó de nueva cuenta, lo que genera un perjuicio a mi representado".*

De la síntesis anterior se advierte con claridad que, efectivamente, uno de los argumentos centrales en torno a los cuales giró la denuncia de hechos del Partido Revolucionario Institucional consistió en el presunto desacato de los entonces denunciados a las medidas cautelares ordenadas por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral **mediante acuerdo de dieciocho de mayo de dos mil diez, particularmente, al Punto TERCERO de dicho acuerdo**, en el que se ordenó al Ejecutivo Federal abstenerse de pautar promocionales gubernamentales contrarios al marco legal en materia electoral, que se transmitieran en los Estados de la República Mexicana con proceso electoral durante dos mil diez, incluso en el supuesto de que dicha difusión se hubiere originado en una entidad federativa distinta a la de la elección y/o incluso, en caso de que se hubiese pautado a través de redes nacionales de televisión.

Del análisis de la resolución impugnada se advierte que, en la página 257 de la misma, la autoridad responsable circunscribió la litis de los procedimientos especiales sancionadores acumulados como a continuación se transcribe:

"…

L I T I S

En razón de lo anterior, la litis en el presente asunto, se constriñe a determinar lo siguiente:

1.- *Si la* ***Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación****, como entidad responsable de aplicar la política de comunicación social del Gobierno Federal, infringió lo previsto en el artículo 41, base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo establecido en los numerales 2, párrafo 2; 347, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y*

Procedimientos Electorales, con motivo de la difusión de propaganda gubernamental en las entidades federativas donde actualmente se están desarrollando comicios de carácter local, derivado de la transmisión de los promocionales identificados como "Mujer Soltera" (Creación de empleo) y "Hospitales Temixco" (Infraestructura Hospitalaria) y que son objeto del llamamiento al presente procedimiento.

2.- *Si la* ***Secretaría de Salud****, infringió lo previsto en el artículo 41, base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en los numerales 2, párrafo 2; 347, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con motivo de la difusión de propaganda gubernamental en las entidades federativas donde actualmente se están desarrollando comicios de carácter local, derivado de la transmisión del promocional identificado como* ***"Hospitales Temixco" (Infraestructura Hospitalaria)*** *y que es objeto del llamamiento al presente procedimiento.*

3.- *Si* ***Televimex, S.A. de C.V., Televisora del Golfo, S.A. de C.V., Telesistema Mexicano S.A. de C.V., Radiotelevisora de México Norte S.A. de C.V., Tv de Los Mochis, S.A. de C.V., Televisión Azteca, S.A. de C.V., Imagen Monterrey, S.A. de C.V., Administradora Arcángel, S.A. de C.V., X-E-H-G, S.A., Radiodifusora Cachanilla, S.A. de C.V., Fórmula Radiofónica, S.A. de C.V., Radio Tijuana, S.A., Transmisora Regional Radio Fórmula, S.A. de C.V., Multimedios Radio, S.A. de C.V., Sistema Regional de Televisión de Chihuahua, A.C., C. José Pérez Ramírez, Comunicación del Sureste, S.A. de C.V., Espectáculo Auditivo, S.A., Radio Dinámica del Sureste, S.A. de C.V., TV Diez Durango, S.A. de C.V., Cadena Regional Radio Fórmula, S.A. de C.V., Publicidad y Promociones Galaxia, S.A. de C.V., Radio y Televisión de Hidalgo, Corporación Radiofónica de Pachuca, S.A. de C.V., Televisora XHBO, S.A. de C.V., Radio XEIU, S.A. de C.V., Radiodifusoras XEOA-AM, S.A. de C.V., XEWJ Radio Popular, S.A. de C.V., Radio Puebla, S.A., Gobierno del Estado de Quintana Roo, Televisora de Cancún, S.A. de C.V., Transmisora Regional Radio Fórmula, S.A. de C.V., Radio Integral, S.A. de C.V., Radio Unido, S.A., Fórmula Radiofónica, S.A. de C.V., T.V. de Culiacán, S.A. de C.V., Televisión del Pacífico, S.A. de C.V., Radio Ritmo, S.A., C. Eduardo Villarreal Marroquín, Radio Fórmula del Norte, S.A. de C.V., Radiodifusoras El Gallo, S.A. de C.V., Radio Impulsora, S.A., Radio Televisora de Tampico, S.A., Corporadio Gape de Tamaulipas, S.A. de C.V., Flores y Flores, S. en N.C. de C.V., Transmisora Regional Radio Fórmula, S.A. de C.V., XEKL, S.A., Radio Favorita, S.A., C. Alberto Elorza García, Radiodifusora XEGB, S.A., Radio Fortín, S.A., Radio Ondas de Los Tuxtlas, S.A. de C.V., Radio*

> ***Mil del Puerto, S.A. de C.V., XEZAZ-AM, S.A. de C.V., Raza Publicidad, S.A. de C.V. y Radiodifusora XEQS 930 AM, S.A. de C.V.**, concesionarios de las emisoras que en líneas posteriores se detallan, conculcaron lo previsto en el artículo 41, base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los numerales 2, párrafo 2; 350, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al haber difundido propaganda gubernamental en las entidades federativas donde actualmente se están desarrollando comicios de carácter local, particularmente por la difusión de los promocionales referidos en los incisos que anteceden."*

Como se observa, al fijar la litis que posteriormente resolvió en la resolución impugnada, la autoridad responsable excluyó como tema de análisis lo alegado por el Partido Revolucionario Institucional en relación al presunto desacato del Titular del Poder Ejecutivo de las medidas cautelares ordenadas en los autos del procedimiento especial sancionador identificado con la clave **SCG/PE/CG/058/2010**, aspecto que, se reitera, destaca como uno de los argumentos torales de la denuncia de hechos.

Por lo que respecta al cumplimiento de las medidas cautelares, el Consejo General del Instituto Federal Electoral únicamente señaló en el considerando DÉCIMOSEGUNDO, que consta en la página 574 de la resolución impugnada, lo siguiente:

> *"**DÉCIMOSEGUNDO.** Que tomando en consideración que en el presente asunto la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, decretó una medida cautelar, y con el propósito de determinar si en su caso, los concesionarios o permisionarios de radio y televisión que lo difundieron, acataron o no a cabalidad el contenido en la citada medida cautelar, se ordena iniciar un procedimiento sancionador ordinario, de carácter oficioso, a fin de que, en su oportunidad, esta autoridad practique las diligencias de investigación que sean necesarias, tendentes a verificar el acatamiento a una orden emitida por un órgano de esta institución".*

Del resto del contenido del acto impugnado no se encontró razonamiento o argumento alguno, a través del cual la responsable abordara el estudio del agravio relativo a que los sujetos denunciados incurrieron en desacato respecto de lo ordenado por la autoridad electoral mediante acuerdo de dieciocho de mayo del año en curso.

Así las cosas, esta Sala Superior concluye que, tal como sostiene el Partido Revolucionario Institucional en su demanda, la autoridad responsable no se pronunció de manera puntual respecto del agravio precisado, pues, en el considerando DÉCIMOSEGUNDO de la resolución impugnada que se transcribió con antelación, únicamente se ordenó iniciar un procedimiento sancionador ordinario, de carácter oficioso, a fin de que, en su oportunidad, el Instituto Federal Electoral practique las diligencias de investigación necesarias para verificar el acatamiento de las medidas cautelares **acordadas el diez de junio del presente año en los autos de los procedimientos especiales sancionadores SCG/PE/PRI/CG/065/2010 y su acumulado SCG/PE/CG/066/2010**, instrucción que posteriormente se reflejó en el punto resolutivo SEXTO de la propia resolución impugnada.

Lo anterior hace notoria la incongruencia externa de la resolución controvertida, en razón de que, se insiste, los motivos de inconformidad que hizo valer el Partido Revolucionario Institucional en el escrito de queja, se enderezaban a evidenciar que los sujetos denunciados habían desacatado las medidas cautelares emitidas por la Comisión de Quejas y Denuncias **el**

dieciocho de mayo de dos mil diez, en los autos del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SCG/PE/PRI/CG/058/2010, argumento que no fue atendido por la responsable, de ahí que asista razón al actor cuando señala que se vulneró en su perjuicio el principio de congruencia, porque la resolución impugnada no coincide plenamente con la litis planteada por el entonces denunciante y, se violó también el principio de exhaustividad, debido a que en la resolución no se estudian todos los argumentos hechos valer en la instancia administrativa.

Sin embargo, si bien se reconoce que en la resolución impugnada se actualizaron las violaciones aducidas por el actor, lo cierto es que las mismas no son de la entidad suficiente como para trascender en el sentido de dicha resolución y, por ende, para acreditar una eventual responsabilidad del Ejecutivo Federal por la difusión de los promocionales materia de la queja, como a continuación se razona:

Las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias.

Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo; sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.

La finalidad de las medidas cautelares es suplir interinamente la falta de una resolución definitiva y asegurar su eficacia ante el peligro producido por la dilación en el dictado de la resolución, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir

algún menoscabo, constituyen un instrumento, no sólo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, bajo el rubro y texto siguientes:

> "**MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA**. Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado **desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica**; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia." [25]

---

[25] Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, marzo de mil novecientos noventa y ocho, p. 18.

En consecuencia, si las medidas cautelares tienen la finalidad de restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, cuando cesan esos efectos, dichas medidas dejan de regir la situación jurídica que ameritaba la determinación decretada.

Por su parte, la doctrina jurídica reconoce que las medidas cautelares o providencias precautorias son los instrumentos que puede decretar el juzgador, a solicitud de parte o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un proceso.[26]

Con relación a las medidas cautelares en el contexto de un procedimiento administrativo sancionador, en el párrafo 4 del artículo 365 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se dispone lo siguiente:

> *"**Artículo 365.** […]*
>
> *4. Si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la Secretaría valora que deben dictarse **medidas cautelares** lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias para que esta resuelva, en un plazo de veinticuatro horas, lo conducente, **a fin lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en este Código.**"*

Por su parte, el artículo 13 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral dispone lo siguiente:

> *"**Artículo 13. Medidas cautelares***

---

[26] Héctor Fix-Zamudio y José Ovalle Favela. *"Medidas Cautelares",* en Enciclopedia Jurídica Mexicana. Ed. Porrúa. México, 2002

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

2. Si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la Secretaría valora que deben dictarse medidas cautelares lo propondrá a la Comisión para que ésta resuelva, en un plazo de **veinticuatro horas**.

3. Dichas medidas se aplicarán, de manera enunciativa, mas no limitativa, cuando se presuma la conculcación de los siguientes dispositivos constitucionales y legales:

a) Artículo 41, base III, y 134, párrafo octavo de la Constitución;

b) Artículos 38; 342, párrafo 1, inciso g); 344, párrafo 1, inciso a); 345, párrafo 1, inciso b); 347 y 350 del Código.

Por actos irreparables se tendrán aquellos cuyos efectos no puedan retrotraerse y que sean materialmente imposibles de restituir al estado en que se encontraban antes de que ocurrieran los actos denunciados.

4. Las medidas cautelares se ordenarán por la Comisión a propuesta de la Secretaría:

[…]

II. En el caso del procedimiento especial sancionador, remitirá un proyecto de acuerdo debidamente fundado y motivado, mediante el cual propondrá el tipo y la aplicación de medidas cautelares.

5. En una evaluación preliminar parcial, la autoridad deberá fundar y motivar las medidas cautelares que adopte con base en lo siguiente:

a) Condiciones a las que se encuentra sujeto su pronunciamiento:

I. La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.

II. El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias

para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.

b) Las medidas cautelares deberán justificar:

I. La irreparabilidad de la afectación.

II. La idoneidad de la medida.

III. La razonabilidad.

IV. La proporcionalidad.

6. La Secretaría podrá proponer a la Comisión, de manera enunciativa y no limitativa, las siguientes medidas cautelares:

a) Ordenar la suspensión de la transmisión de promocionales de radio y televisión; y

b) Ordenar el retiro de propaganda contraria a la ley.

7. En caso de que se determine la aplicación de una medida cautelar, se deberá notificar a las partes.

8. En el acuerdo mediante el cual se ordenan las medidas cautelares, se atenderá lo siguiente:

a) Podrá establecerse que el denunciado retire la propaganda en un plazo no mayor de veinticuatro horas.

b) En el caso de propaganda transmitida en radio y televisión, la Comisión ordenará a las concesionarias y permisionarias, así como a los partidos atinentes, la suspensión inmediata de su difusión.

[…]**”**

Como se observa, el legislador estableció la posibilidad de que se decreten medidas cautelares en el procedimiento especial sancionador, con efectos únicamente provisionales o transitorios, con el objeto de que cesen los actos o hechos constitutivos de la posible infracción, para evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la

vulneración de los bienes jurídicos tutelados por el código electoral federal.

En la especie, el Partido Revolucionario Institucional considera que el Ejecutivo Federal incurrió en desacato de la medida cautelar dictada por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, en el punto tercero del acuerdo de dieciocho de mayo del año en curso, dictado en los autos del procedimiento administrativo sancionador con clave de identificación **SCG/PE/PRI/CG/058/2010,** cuyo texto es el siguiente:

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

En concepto de esta Sala Superior, el punto TERCERO del acuerdo precisado **no constituye una medida cautelar *per se***, pues, en conformidad con la definición de dicho concepto desarrollada por el legislador, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la doctrina, las medidas cautelares constituyen resoluciones que tienen las siguientes características:

1. Carácter provisional. Las medidas cautelares surten efectos en un ámbito temporal limitado a la duración del procedimiento en el que fueron dictadas, es decir, la medida cautelar opera hasta en tanto se dicte la resolución que ponga fin al procedimiento, en la cual se fije una posición definitiva en torno a los hechos constitutivos de la posible infracción.

Se considera que el punto de acuerdo en análisis no tiene el carácter provisional propio de una medida cautelar, porque su finalidad no fue cesar la posible vulneración del ordenamiento jurídico, producto de la transmisión de los promocionales denunciados en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave **SCG/PE/PRI/CG/058/2010**, hasta en tanto se dictara la resolución definitiva, sino que pretendió erradicar futuras violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y al Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se emiten Normas Reglamentarias sobre Propaganda Gubernamental a que se refiere el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que escapaban por completo de la litis del procedimiento administrativo del que se dictó el acuerdo que se estudia.

2. Accesorias, en tanto la determinación que se dicte en las mismas no constituye un fin en sí mismo.

En la especie, la orden contenida en el punto TERCERO del acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral **no forma parte de una cuestión accesoria, sino que conllevaba un fin en sí mismo**, pues la instrucción al Gobierno Federal de "abstenerse de pautar promocionales gubernamentales en los Estados de la República Mexicana con proceso electoral durante 2010, incluso si dicha difusión se origina en una entidad federativa distinta al de la elección y/o incluso si se pautó a través de redes nacionales de televisión" no fue un mecanismo empleado con el propósito de evitar que los dos promocionales denunciados en el procedimiento especial sancionador **SCG/PE/PRI/CG/058/2010** se continuaran transmitiendo, sino que **consistió en una advertencia de carácter general al Gobierno Federal para prevenirlo de incurrir en futuras infracciones a la normatividad electoral**, lo cual escapa de la litis fijada en el referido procedimiento administrativo, por lo que se concluye que sí consistió en un fin en sí mismo, que resultaba independiente del objeto de las medidas cautelares solicitadas.

3. Su finalidad consiste en suplir **interinamente** la falta de una resolución definitiva, para asegurar su eficacia ante el peligro de una eventual dilación.

En el caso concreto, lo ordenado en el punto tercero del acuerdo es una advertencia de carácter general para prevenir al Gobierno Federal de incurrir en futuras infracciones a la normatividad electoral, circunstancia que, se insiste, excedió la esfera de estudio de la litis fijada en el procedimiento sancionador en que

fue emitida, para pretender abarcar posibles infracciones que se presentaran con posterioridad, de este modo, la medida no suplió los efectos de la resolución del procedimiento sancionador, porque dicha resolución no podía ocuparse de promocionales diversos a los dos que fueron materia de la denuncia en atención al principio de congruencia, por lo cual, el pronunciamiento de la responsable no coincide con la naturaleza de una medida cautelar.

4. Se dirigen a garantizar la existencia de un derecho **concreto**, cuyo titular estima que puede sufrir un menoscabo.

En el caso, tampoco se cumplió con la característica de las medidas cautelares señalada, en virtud de que el derecho concreto que peligraba en el procedimiento especial sancionador **SCG/PE/PRI/CG/058/2010**, estaba exclusivamente relacionado con la difusión de los promocionales “Puente Albatros” y “Construcción Hospitales”, mismos que son distintos a los promocionales “Hospital Temixco” y “Mujer Soltera” que fueron materia de las quejas que dieron origen a los presentes recursos de apelación acumulados, por tanto, es evidente que la exhortación efectuada por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral al Ejecutivo Federal en el punto TERCERO, no se dirigió a garantizar la existencia de un derecho de manera concreta, sino que pretendió de manera genérica garantizar la protección de diversos derechos, situación que no forma parte de la razón de ser de las medidas cautelares.

5. En esencia, su eficacia se ciñe a **conservar la materia del litigio.**

La materia del litigio en el procedimiento administrativo sancionador identificado con la clave **SCG/PE/PRI/CG/058/2010**, se circunscribía a determinar si el Ejecutivo Federal era o no responsable de la transmisión de los promocionales gubernamentales denominados “Puente Albatros” y “Construcción Hospitales”, por lo que, en consecuencia, la eficacia de las medidas cautelares dictadas en dicho expediente se reducía a ordenar la suspensión inmediata de la difusión de dichos promocionales.

Por el contrario, como ha quedado desarrollado en párrafos anteriores, el punto TERCERO del acuerdo pretendió impedir la realización del Ejecutivo Federal de posibles infracciones a futuro, situación que excedía las pretensiones del partido político denunciante en el aludido procedimiento y, por ende, quedaba fuera de la materia de la litis.

En efecto, del análisis del contenido de dicho acuerdo se advierte que los mandatos encaminados a preservar la materia de la litis, únicamente fueron los identificados como PRIMERO y SEGUNDO, a través de los cuales la Comisión de Quejas y Denuncias declaró procedentes las medidas cautelares solicitadas por el denunciante en dicho procedimiento especial sancionador, por lo que ordenó la suspensión de la difusión de los promocionales materia de dicha queja, es decir, de los

promocionales denominados “Puente Albatros” y “Construcción Hospitales”.

Por todo lo anterior, se estima que la orden contenida en el punto TERCERO del acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral el dieciocho de mayo de dos mil diez en los autos del procedimiento especial sancionador identificado con la clave **SCG/PE/PRI/CG/058/2010**, a través de la cual solicitó al Ejecutivo Federal de abstenerse de pautar promocionales contrarios al marco jurídico en materia electoral, que se transmitieran en las entidad federativa con proceso electoral en el presente año, incluso si dicha difusión se originase en un Estado distinto al de la elección y/o incluso si se pautó a través de redes nacionales de televisión, **no es una medida cautelar, en razón de que no reviste las características necesarias para poder ser considerada como tal, por lo que se estima que simplemente consistió en una advertencia de carácter general para prevenir a dicho Poder de la Unión de incurrir en futuras infracciones.**

Al respecto, se concluye que dicha advertencia no puede surtir efectos de carácter permanente o dentro de otros procedimientos sancionadores distintos a aquel en el que fue emitida, toda vez que del análisis de la legislación en materia electoral no se advierte que exista base legal alguna para sostener que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral cuenta con atribuciones para emitir resoluciones que sobrepasen los límites de un procedimiento administrativo en particular, como

se demuestra con la transcripción de los siguientes dispositivos legales:

a. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

> **"Artículo 51**
>
> 1. El Instituto ejercerá sus facultades en materia de radio y televisión a través de los siguientes órganos:
>
> […]
>
> e) La Comisión de Quejas y Denuncias; y
>
> […]"

b. Reglamento Interno del Instituto Federal Electoral:

> **"Artículo 6.**
>
> 1. Para el desempeño de sus atribuciones y con fundamento en el artículo 116, párrafos 1 y 2 del Código, el Consejo General contará con las siguientes comisiones:
>
> I. Permanentes:
>
> […]
>
> f) De Quejas y Denuncias.
>
> […]
>
> **Artículo 7.**
>
> 1. Las Comisiones contribuyen al desempeño de las atribuciones del Consejo y ejercen las facultades que les confiere el Código y los acuerdos y resoluciones que emita el propio Consejo."

c. Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral establece lo siguiente:

“De la Competencia y Atribuciones de las Autoridades de Conocimiento

Artículo 14.

Órganos competentes

1. Son órganos competentes para la aplicación del procedimiento sancionador los siguientes:

[…]

b) La Comisión de Quejas y Denuncias.

[…]

2. Los órganos desconcentrados señalados en el inciso e), del párrafo anterior tendrán, según sea el caso, el siguiente carácter:

[…]

Artículo 17

Atribuciones de la Comisión

1. Son atribuciones de la Comisión:

a) Recibir y valorar los proyectos de resolución que presente la Secretaría.

b) Realizar observaciones a la Secretaría respecto de los proyectos de resolución en caso de que éstos sean devueltos.

c) Determinar la procedencia de la implementación de medidas cautelares, en términos de lo dispuesto en el artículo 13 de este Reglamento.

d) Turnar al Consejo para su estudio los proyectos de imposición de sanción, desechamiento o sobreseimiento de las investigaciones, o bien devolver a la Secretaría para su revalorización aquéllos en los que considere que no se encuentran agotadas las líneas de investigación, en términos de lo dispuesto por el artículo 55 del presente Reglamento.

e) Dictar las medidas cautelares a petición y valoración expresa de la Secretaría.

f) Las demás que le confiera el presente Reglamento y normatividad aplicable.

> **2.** La Comisión podrá sesionar cualquier día del año para efectos de tomar, en los plazos que fijen la ley y el reglamento correspondientes, las medidas cautelares a que haya lugar cuando se presente alguna queja o denuncia en la que, a juicio de la Secretaría, proceda tomar dichas medidas."

De los artículos anteriormente transcritos, particularmente, de la lectura de las atribuciones con que cuenta la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto, previstas en el numeral 17 del Reglamento respectivo, se advierte con claridad que dicho órgano administrativo **exclusivamente cuenta con facultades para dictar medidas cautelares con efectos limitados al procedimiento sancionador en que se emitan**, de ahí que en la especie se considere que la advertencia ordenada en el punto TERCERO del acuerdo multicitado es de carácter declarativo y, en ese sentido, carece de efectos vinculantes en todos los procedimientos sancionadores distintos a aquel en que fue emitida.

Por todo lo anteriormente expuesto es que se considera que el agravio es **inoperante**, en razón de que, como ha quedado evidenciado, la advertencia general cuyo incumplimiento aduce el Partido Revolucionario Institucional exclusivamente debe ser circunscrita al procedimiento especial sancionador en el que fue dictada, esto es, al **SCG/PE/PRI/CG/058/2010** y no a otros procedimientos como los que dieron origen a los presentes recursos de apelación acumulados.

d. Agravios cuya calificación depende del estudio de las violaciones de fondo.

I. Violación al principio de exhaustividad. Televisión Azteca afirma que la autoridad responsable inobservó el principio de exhaustividad, porque no estudió el alegato formulado en el procedimiento especial sancionador, acerca de la presunta violación a los principios de legalidad y tipicidad, pues los artículos 41, base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, contienen infracciones que sólo pueden ser cometidas por autoridades, servidores o entes públicos, y no por los concesionarios.

El agravio es **inoperante**, pues, si bien es cierto que la responsable no se pronunció en torno a dicha alegación, lo importante es que en la presente ejecutoria, ese razonamiento ya ha sido abordado y desestimado por esta Sala Superior.

En efecto, al dar contestación a uno de los agravios expresados por el Partido Verde Ecologista de México en torno a presuntas violaciones al principio de tipicidad, se sostuvo que los concesionarios de radio y televisión sí pueden infringir la prohibición establecida en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el texto de esa disposición contiene un sujeto indeterminado y, por ende, una obligación general de no difundir “propaganda gubernamental”, con independencia de que los obligados principales a observar esa disposición sean los entes públicos.

En consecuencia, al haberse desestimado la alegación de la demandante, carece de trascendencia la circunstancia de que el argumento no haya sido examinado por la autoridad responsable.

De ahí la **inoperancia** del agravio.

II. Falta de pronunciamiento sobre la imposibilidad de las concesionarias para impedir la transmisión de los mensajes.

Televimex y otras alegan que la autoridad responsable no abordó de manera puntual y directa, el alegato en torno a la pretendida imposibilidad jurídica y material de las concesionarias, para impedir la transmisión de los mensajes que originaron el procedimiento especial sancionador.

Según las demandantes, esa alegación fue expuesta por los representantes de la Industria de la Radio y Televisión, en el escrito de treinta y uno de mayo de dos mil diez, dirigido a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación.

El argumento es **infundado.**

Opuestamente a lo sostenido por las apelantes, el planteamiento formulado por las concesionarias en el escrito firmado por los representantes de la Industria de la Radio y Televisión, acerca de la existencia de redes nacionales y la difusión de propaganda gubernamental, sí fue abordado en la resolución impugnada.

Al respecto, la autoridad responsable consideró que la obligación de suspender la difusión de propaganda gubernamental, una vez iniciadas las campañas electorales, es de cumplimiento inexcusable y de carácter forzoso para todos los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, pues emana de normas de orden público, de eficacia inmediata y observancia obligatoria.

La legalidad de la consideración precedente fue examinada por esta Sala Superior en el apartado de esta ejecutoria denominado “violaciones de fondo”. En dicho apartado se concluyó que, en el caso, acorde con el catálogo de estaciones de radio y televisión, las apelantes sí contaban con las condiciones técnicas para impedir la transmisión de los mensajes.

Lo anterior evidencia que la autoridad responsable sí dio respuesta al alegato de las apelantes, cuya validez intrínseca ya fue materia de estudio en esta sentencia; por ende, el agravio es **infundado**.

III. Falta de aplicación del principio de intervención mínima.

Televimex y otras alegan que la responsable pasa por alto el criterio de esta Sala Superior relativo al principio de intervención mínima, vigente en el derecho administrativo sancionador, sin razonar por qué, a su juicio dicho criterio no resulta aplicable, pese a que en los procedimientos de origen, las actoras alegaron que las infracciones supuestamente cometidas eran mínimas.

El agravio es **inoperante.**

Asiste razón a las actoras en cuanto a que la autoridad responsable consideró que toda infracción amerita una sanción, lo cual contraviene el criterio de esta Sala Superior, referente a que los sistemas punitivos son un recurso de *ultima ratio*, de modo que si el quebranto jurídico producido por una infracción administrativa-electoral es mínimo o irrelevante, o bien, no lesiona los bienes jurídicos que se tutelan, no debe sancionarse al sujeto[27].

La inoperancia radica en que el razonamiento de las actoras se basa en la premisa de que la infracción que se les atribuye es mínima, dada la cantidad de promocionales transmitidos, por lo que no procede imponer sanción alguna.

Sin embargo, las recurrentes no controvierten la consideración de la autoridad responsable, relativa a que la conducta infractora es de **gravedad ordinaria**, y que infringe los objetivos perseguidos por el legislador, particularmente la preservación de la imparcialidad de los poderes públicos en los comicios constitucionales. Lo anterior, con independencia del número de transmisiones imputadas a las demandantes.

Sobre esta base, la autoridad responsable estimó que la amonestación pública a las apelantes es una medida correctiva adecuada.

[27] Tesis de jurisprudencia S3EL 029/2004, identificada con el rubro: “NORMATIVA PARTIDARIA. SU VIOLACIÓN NO IMPLICA, NECESARIAMENTE, LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN”, y consultable en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 708-711.

Por tanto, la conclusión de que la infracción cometida por las actoras no es mínima, sino de gravedad ordinaria, se encuentra incólume.

De ahí que sea intrascendente en el caso la falta de consideración al criterio sostenido por esta Sala Superior, en torno al principio de intervención mínima en el derecho punitivo.

En consecuencia, el agravio es **inoperante**.

IV. Responsabilidad del titular del Ejecutivo.

El Partido Revolucionario Institucional pretende que se dejen sin efectos los procedimientos administrativo sancionadores de origen, con el fin de que se emplace al titular del Poder Ejecutivo Federal, para que, a la postre, dicho servidor público sea sancionado por la emisión y difusión de los promocionales.

La causa de pedir se sustenta en que, en opinión del actor, el Presidente de la República es responsable de la emisión y difusión de los mensajes, y no la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, porque no se trata de una función delegada por el Ejecutivo Federal a cierto servidor público, sino del incumplimiento de un deber de abstención, de rango constitucional, dirigido al titular de dicho poder.

De acuerdo con el Partido Revolucionario Institucional, la falta de emplazamiento al titular del Poder Ejecutivo Federal produce la

indebida fundamentación y motivación, así como la falta de exhaustividad y la incongruencia de la resolución impugnada, porque la autoridad denunciada fue el titular del Poder Ejecutivo Federal.

El agravio es **infundado.**

Esta Sala Superior ha sostenido que el titular del Ejecutivo Federal debe ser emplazado al procedimiento especial sancionador, cuando los hechos materia de la denuncia se atribuyan a ese servidor público, según se razonó en la sentencia dictada el veintiuno de julio de dos mil diez, en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-74/2010.

Según dicha resolución, la interpretación de lo previsto en los artículos 347, párrafo 1, y 368, párrafo 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, conduce a lo siguiente:

i) Es sujeto de responsabilidad administrativa-electoral cualquiera de las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión, entre los que se encuentra el Presidente la República.

ii) La legislación electoral señala expresamente y sin distingo alguno que deberá citarse al denunciado a la audiencia de pruebas y alegatos dentro de un proceso especial sancionador.

En esas circunstancias, el Secretario Ejecutivo está obligado a emplazar a cualquier funcionario público específicamente

denunciado en un procedimiento especial sancionador, inclusive si se trata de un funcionario público de alta jerarquía, como es el caso del Presidente de la República.

Asimismo, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-119/2010 y sus acumulados, esta Sala Superior estableció que la inmunidad presidencial prevista en el artículo 108, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no comprende la responsabilidad electoral en que pueda incurrir el titular del Ejecutivo Federal, con motivo de la violación al artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución.

Ahora bien, la obligación de emplazar al servidor público y la consecuente carga procesal de dicho servidor, de comparecer al procedimiento especial sancionador, dar contestación a los hechos que se le atribuyen, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, se actualiza siempre y cuando los hechos expresados en la denuncia **sean propios** del servidor público, y existan elementos de prueba, aun de carácter indiciario, que permitan considerar que, efectivamente, se trata de hechos o actos imputables al servidor público.

Sin embargo, si no existen datos o elemento alguno, así sea de carácter indiciario, que permita colegir que los hechos denunciados fueron realizados por el servidor público, no existe base alguna para el emplazamiento.

En el caso, ha quedado demostrado que las conductas atribuidas a entidades del Gobierno Federal, que motivaron la difusión de los

promocionales “mujer soltera” y “promocionales Temixco” fueron realizadas por el Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación y por el Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud, respectivamente.

Ambos servidores públicos llevaron a cabo dichos actos, en ejercicio de las atribuciones de carácter ejecutivo que les encomienda la ley respectiva. Así, el Director General de Radio, Televisión y Cinematografía ordenó la difusión del promocional “mujer soltera”, sin advertir con precisión a los permisionarios y concesionarios, que debían impedir la difusión de dicho mensaje en las entidades que celebraran campaña electoral, en ejercicio de la atribución que confiere a ese servidor público el artículo 25, fracción XXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, consistente en proveer lo necesario para el uso del tiempo que corresponda al Estado en las estaciones de radio y televisión.

Por su parte, el Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud estuvo en aptitud de contratar la difusión del mensaje “hospitales Temixco”, en ejecución de la facultad que le confiere el artículo 19, fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.

En efecto, la Dirección General de Comunicación Social es una unidad administrativa subordinada de la Secretaría de Salud, que tiene entre otras atribuciones, mantener informada a la población sobre el desarrollo de los programas del sector de salud, de

conformidad con las disposiciones que emita la Secretaría de Gobernación en materia de comunicación, en conformidad con el artículo 19, fracción II, de su Reglamento Interno.

El Director General de Comunicación Social es el responsable administrativo de la difusión en televisión de los mensajes de las campañas respectivas, y se encuentra plenamente facultado para suscribir contratos y convenios, así como rescindirlos, cuando sea necesario, conforme con lo establecido en los artículos 16, fracción XIII y 19, fracción XI del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.

Lo anterior evidencia que los actos que dieron origen a la infracción administrativa son actos propios de los servidores públicos mencionados, de acuerdo con la ley y con las constancias de autos. Además, la ilicitud de dichas conductas deriva de defectos en la ejecución de las facultades de cada uno de los servidores públicos, que no admiten imputarse a un superior jerárquico, que ni siquiera es el inmediato en la estructura burocrática establecida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por último, se tiene en cuenta que, en todo caso, el titular del Ejecutivo Federal compareció a los procedimientos de origen, a través del Consejero adjunto de control constitucional y de lo contencioso, quien tiene facultades de representación del Poder Ejecutivo Federal, conforme con lo previsto en los artículos 102, apartado A, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1º, 2º, fracción III, 26 y 43, fracción X,

de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1º, 2º, 8º, 9º, fracción XI, y 15, fracciones IV y VI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

En efecto, el Consejero adjunto de control constitucional y de lo contencioso compareció en los procedimientos de origen, en nombre del Ejecutivo Federal, con motivo de la notificación del acuerdo de diez de junio de dos mil diez, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, respecto de la solicitud de adopción de medidas cautelares formulada por el Partido Revolucionario Institucional en la denuncia que dio lugar a los procedimientos de origen.

En dicho acuerdo se reproduce la denuncia formulada por el Partido Revolucionario Institucional, se describe el contenido de los promocionales materia de la denuncia e, incluso, se transcriben el proveído de la misma fecha, por el cual el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, ordenó formar el expediente de los procedimientos especiales sancionadores de origen.

El acuerdo fue notificado mediante oficio SCG/1455/2010, de diez de junio de dos mil diez, dirigido al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.

De este modo, el titular del Ejecutivo Federal estuvo en aptitud de conocer de manera fehaciente el contenido de la denuncia formulada por el Partido Revolucionario Institucional, así como de

los promocionales materia de la denuncia e, inclusive, el proveído por el cual se dio inicio a los procedimientos de origen.

La respuesta del titular del Ejecutivo Federal a la notificación de mérito fue la siguiente:

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CONSEJERIA JURIDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL

"2010, Año de la Patria. Bicentenario del Inicio de la Independencia y Centenario del Inicio de la Revolución"

CONSEJERÍA ADJUNTA DE CONTROL CONSTITUCIONAL Y DE LO CONTENCIOSO

CONSULTORÍA JURÍDICA "A"

ASUNTO: Se atiende oficio y se formulan aclaraciones.

México, Distrito Federal, a 11 de junio de 2010.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
2010 JUN 12 PM 3:43
SECRETARIO EJECUTIVO

LIC. EDMUNDO JACOBO MOLINA
SECRETARIO EJECUTIVO EN SU CARÁCTER DE SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
P R E S E N T E.

Con relación a su oficio número SCG/1455/2010, del 10 de junio del año en curso, derivado del expediente SCG/PE/PRI/CG/065/2010, dirigido al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, tomando en consideración que, conforme lo establecido en los artículos 102, apartado "A", último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 2º, fracción III, 26 y 43, facción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1º, 2º, 8º, 9, fracción XI, y 15, fracciones IV y VI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2009, le corresponde la representación del Poder Ejecutivo Federal en cualquier juicio en el cual éste deba intervenir, acorde lo establecido en los artículos 1º y 357 del Código Federal de Instituciones Política y Procedimientos Electorales, le notifica el acuerdo de fecha 10 de junio del año en curso, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, respecto de la solicitud de medidas cautelares formulada por el representante del Partido Revolucionario Institucional, en cuyos puntos Quinto y Sexto señala lo siguiente:

> *"**QUINTO.-** Ante el incumplimiento de la medida cautelar dictada por la Comisión de Quejas y Denuncias del 18 de Mayo del año en curso, se instruye al Secretario Ejecutivo a que, con fundamento en el artículo 355, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones Política y Procedimientos Electorales, dé vista con el presente Acuerdo al superior jerárquico del Titular de la Secretaría de Gobernación y/o de cualquier dependencia de la Administración Pública Centralizada que estime responsable del incumplimiento, con la finalidad de que haga valer la medida cautelar referida en el Punto Tercero del Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias dictado el 18 de mayo del año en curso dentro del expediente SCG/PE/PRI/CG/058/2010, de conformidad con lo dispuesto en el Considerando Sexto.*
>
> *"**SEXTO.-** Se ordena al Ejecutivo Federal que, a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación o a través de algún otro órgano de la administración pública federal, se abstenga de pautar o difundir publicidad gubernamental que resulte contraria a la*

INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL: La información contenida en este oficio y en sus anexos, está clasificada como reservada por un periodo de doce años, en términos de lo dispuesto por los artículos 13, fracción V, 14 fracciones V y VI, y 16 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 26, fracción I, último párrafo, y 30 de su Reglamento. **Página 1**

CONSEJERIA JURIDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL

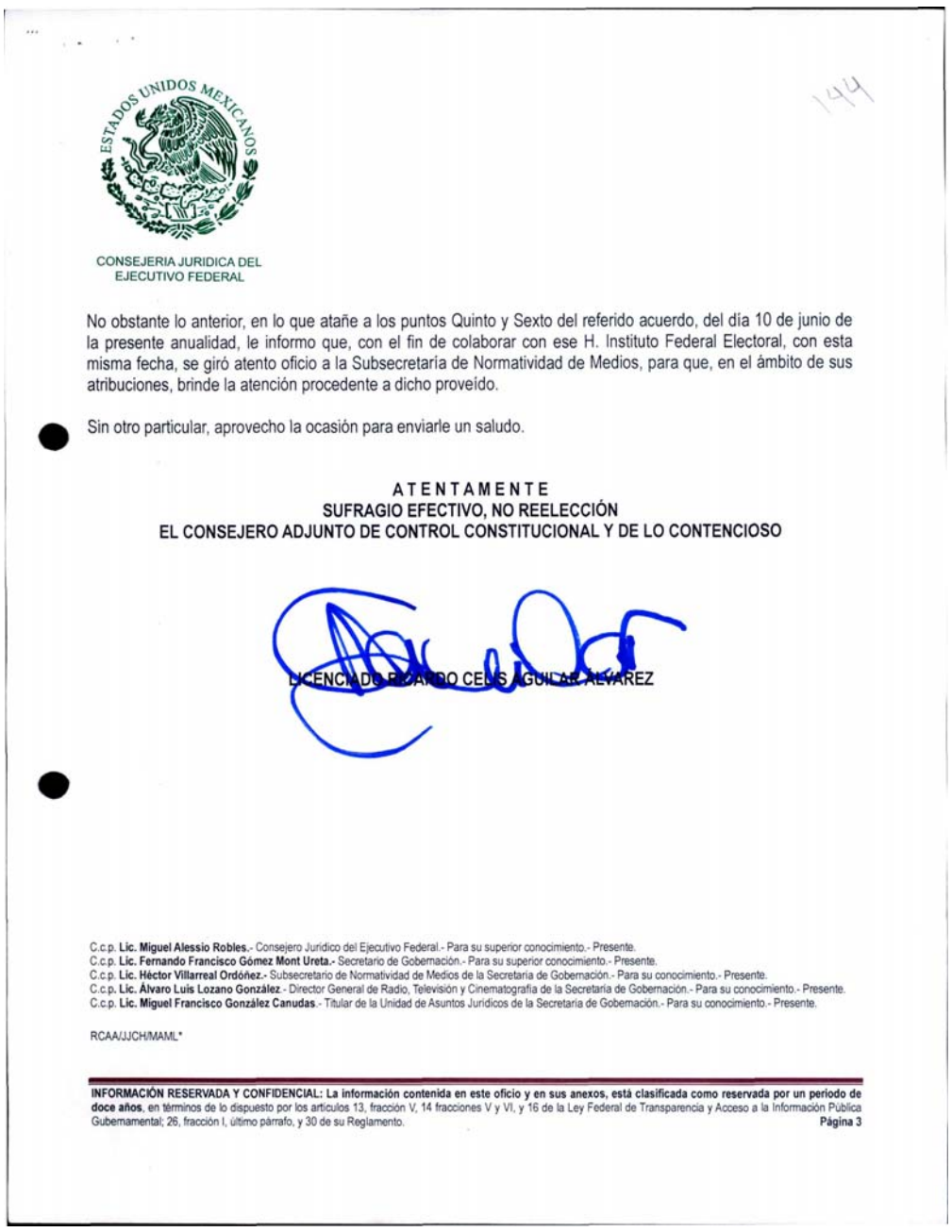
142

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Código Federal de Instituciones Política y Procedimientos Electorales y al Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se emiten Normas Reglamentarias sobre Propaganda Gubernamental a que se refiere al artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los procesos electorales locales de 2010 en los tiempos de Estado, fiscales a los que tiene derecho a aquellos adquiridos en tiempo comercial, que se transmitan en los Estados de la República Mexicana con proceso electoral durante 2010, incluso si dicha difusión se origina en una entidad federativa al de la elección y/o incluso si se pautó a través de redes nacionales de televisión o Entidades Federativas que no se encuentren en proceso de elección electoral local, pero que su señal se transmita en Entidades Federativas que si se encuentren en proceso electoral."

Al respecto, me permito hacer de su conocimiento que el Titular del Poder Ejecutivo Federal no es el superior jerárquico del Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, para los efectos previstos en el artículo 355, numeral 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sino el Subsecretario de Normatividad de Medios, acorde a lo establecido en los artículos 11, 16, 25, 26 y 27, fracción XXI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1º, 2º, apartado A, fracción V, y apartado B, fracción XVII, 3º, 6º, fracciones II y XIII, y 25, fracciones I, V, X, XIV, XV, XXII, XXX y XXXIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; y el Artículo 1º, fracción VII, inciso a), del Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas y los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 2002.

Asimismo, se aclara que, de la lectura del acuerdo de fecha 10 de junio del año en curso, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, se advierte claramente que el Presidente de la República no tuvo intervención alguna en los hechos que se exponen en ese documento, ni se señalan las concretas modalidades de tiempo, modo y lugar en las cuales supuestamente tuvieron lugar los hechos, razón por la cual es indebido que se dicten medidas cautelares para que "*...se abstenga de pautar o difundir publicidad gubernamental que resulte contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Código Federal de Instituciones Política y Procedimientos Electorales y al Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se emiten Normas Reglamentarias sobre Propaganda Gubernamental a que se refiere al artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*" En tal virtud, respecto del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se niega de manera lisa y llana, toda posible imputación formulada en su contra y expresamente se reserva sus derechos, para hacerlos valer en la forma y vía procedentes.

INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL: La información contenida en este oficio y en sus anexos, está clasificada como reservada por un periodo de doce años, en términos de lo dispuesto por los artículos 13, fracción V, 14 fracciones V y VI, y 16 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 26, fracción I, último párrafo, y 30 de su Reglamento.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CONSEJERIA JURIDICA DEL
EJECUTIVO FEDERAL

144

No obstante lo anterior, en lo que atañe a los puntos Quinto y Sexto del referido acuerdo, del día 10 de junio de la presente anualidad, le informo que, con el fin de colaborar con ese H. Instituto Federal Electoral, con esta misma fecha, se giró atento oficio a la Subsecretaría de Normatividad de Medios, para que, en el ámbito de sus atribuciones, brinde la atención procedente a dicho proveído.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un saludo.

ATENTAMENTE
SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN
EL CONSEJERO ADJUNTO DE CONTROL CONSTITUCIONAL Y DE LO CONTENCIOSO

LICENCIADO RICARDO CELIS AGUILAR ÁLVAREZ

C.c.p. **Lic. Miguel Alessio Robles.**- Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.- Para su superior conocimiento.- Presente.
C.c.p. **Lic. Fernando Francisco Gómez Mont Ureta.**- Secretario de Gobernación.- Para su superior conocimiento.- Presente.
C.c.p. **Lic. Héctor Villarreal Ordóñez.**- Subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación.- Para su conocimiento.- Presente.
C.c.p. **Lic. Álvaro Luis Lozano González**.- Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación.- Para su conocimiento.- Presente.
C.c.p. **Lic. Miguel Francisco González Canudas**.- Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación.- Para su conocimiento.- Presente.

RCAA/JJCH/MAML*

INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL: La información contenida en este oficio y en sus anexos, está clasificada como reservada por un periodo de doce años, en términos de lo dispuesto por los artículos 13, fracción V, 14 fracciones V y VI, y 16 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 26, fracción I, último párrafo, y 30 de su Reglamento. **Página 3**

Como se advierte, el titular del Ejecutivo Federal negó de manera explicita cualquier intervención en los hechos expuestos en el acuerdo notificado, es decir, en la transmisión de los mensajes denunciados, tal como se observa en el último párrafo del página dos del escrito de comparecencia

En consecuencia, opuestamente a lo sostenido por el Partido Revolucionario Institucional, no existe base alguna para ordenar el emplazamiento al titular del Ejecutivo Federal.

De ahí lo **infundado** del agravio.

V. Efectos de la sentencia.

Dado que resultó **fundado** el agravio referente a la responsabilidad administrativa de la Secretaría de Salud, con motivo de la difusión del mensaje “hospitales Temixco”, se revoca el considerando noveno y el punto resolutivo segundo de la resolución impugnada y se declara que la Secretaría de Salud es responsable administrativamente de la difusión de dicho promocional, en contravención a lo previsto en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, se da vista al superior jerárquico del Director General de Comunicación Social de la Secretaria de Salud para que proceda en los términos de ley y, en su oportunidad, comunique al Instituto Federal Electoral las medidas que haya adoptado en el caso, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 355 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por último, al haber resultado infundados los agravios formulados por Televisión Azteca, Televimex y otras, y Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, se confirma la responsabilidad de las concesionarias apelantes, con motivo de la

difusión del promocional “mujer soltera”, aun cuando se haya considerado en esta ejecutoria que no existe responsabilidad de su parte en la difusión del diverso promocional “hospitales Temixco”, pues al persistir una de las infracciones, debe subsistir la amonestación pública impuesta a dichos sujetos, habida cuenta de que se trata de la sanción mínima prevista en la ley electoral federal.

Lo mismo sucede con el resto de los concesionarios y permisionarios que no impugnaron mediante la presente vía la atribución de responsabilidad administrativa por la difusión del promocional “mujer soltera”, aun cuando se haya considerado que no existe responsabilidad administrativa de su parte, por la transmisión del promocional “hospitales Temixco”.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO: Se acumulan los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-120/2010, SUP-RAP-127/2010, SUP-RAP-128/2010 y SUP-RAP-142/2010 al diverso recurso de apelación SUP-RAP-117/2010.

Glósese copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria a los expedientes de los medios de impugnación acumulados.

SEGUNDO. No ha lugar a tener por presentado como tercero interesado al Partido Acción Nacional en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-117/2010.

TERCERO. Se revoca la resolución **CG268/2010**, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el veintiuno de julio de dos mil diez, exclusivamente por lo que hace al considerando noveno y al punto resolutivo segundo, para los siguientes efectos:

a) Se declara que la Secretaría de Salud es responsable administrativamente de la difusión del promocional "Hospitales Temixco" y, en consecuencia,

b) Se da vista al superior jerárquico del Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud para que proceda en los términos de ley y, en su oportunidad, comunique al Instituto Federal Electoral las medidas que haya adoptado en el caso, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 355 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

NOTIFÍQUESE. Personalmente a los apelantes, en el domicilio señalado para tal efecto en el proemio de su demanda, salvo a Sistema Quintanarroense de Comunicación Social, a quien deberá notificarse **por correo certificado**; **por oficio,** con copia certificada de la presente sentencia, al Consejo General del Instituto Federal Electoral y al Secretario de Salud y, **por estrados,** a los demás interesados.

Devuélvanse los documentos correspondientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, **por mayoría de cinco votos** de votos lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera y en ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa. Autoriza y da fe el Secretario General de Acuerdos.

MAGISTRADO PRESIDENTE
POR MINISTERIO DE LEY

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO | **MAGISTRADO**

CONSTANCIO CARRASCO DAZA | **FLAVIO GALVÁN RIVERA**

MAGISTRADO | **MAGISTRADO**

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA | **SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER LOS RECURSOS DE APELACIÓN IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES SUP-RAP-117/2010, SUP-RAP-120/2010, SUP-RAP-127/2010, SUP-RAP-128/2010 Y SUP-RAP-142/2010, ACUMULADOS.

Por no coincidir con el criterio de la mayoría al resolver los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-117/2010, SUP-RAP-120/2010, SUP-RAP-127/2010, SUP-RAP-128/2010 y SUP-RAP-142/2010, acumulados, promovidos, el primero y el segundo, por los partidos Verde Ecologista de México y Partido Revolucionario Institucional, el tercero por Televimex, Sociedad Anónima de Capital Variable, Radio Televisora de México Norte, Sociedad Anónima de Capital Variable, Tv de los Mochis, Sociedad Anónima de Capital Variable, Telesistema Mexicano, Sociedad Anónima de Capital Variable y Televisora del Golfo, Sociedad Anónima de Capital Variable, el cuarto por Televisión Azteca, Sociedad Anónima de Capital Variable, y el quinto por Sistema Quintanarroense Comunicación Social, en el

sentido de confirmar la resolución impugnada, formulo **VOTO PARTICULAR**, en los siguientes términos:

Si bien no haré pronunciamiento relativo al estudio del fondo de la controversia planteada, porque antes se debe analizar si la autoridad responsable cumplió los deberes jurídicos legales, en el trámite del procedimiento administrativo sancionador especial, en el que se emitió la resolución que se impugna en los recursos al rubro indicado, particularmente, lo relativo al cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento.

En efecto, antes de expresar las razones de mi disenso, es conveniente precisar los antecedentes siguientes:

1. **Denuncia**

El nueve de junio de dos mil diez, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, presentó, ante la Secretaría Ejecutiva de ese órgano administrativo electoral, escrito por el cual hizo del conocimiento del mencionado Instituto, hechos que presumiblemente infringen la normativa electoral federal, atribuibles al ciudadano Felipe Calderón Hinojosa, en su carácter de “titular del Gobierno federal”. Para mayor claridad se insertan las primeras páginas de la denuncia presentada por el aludido partido político:

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
2010 JUN -9 PM 10:57
SECRETARIA EJECUTIVA

PRD

Representación
ante el Consejo General del IFE

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

VS.

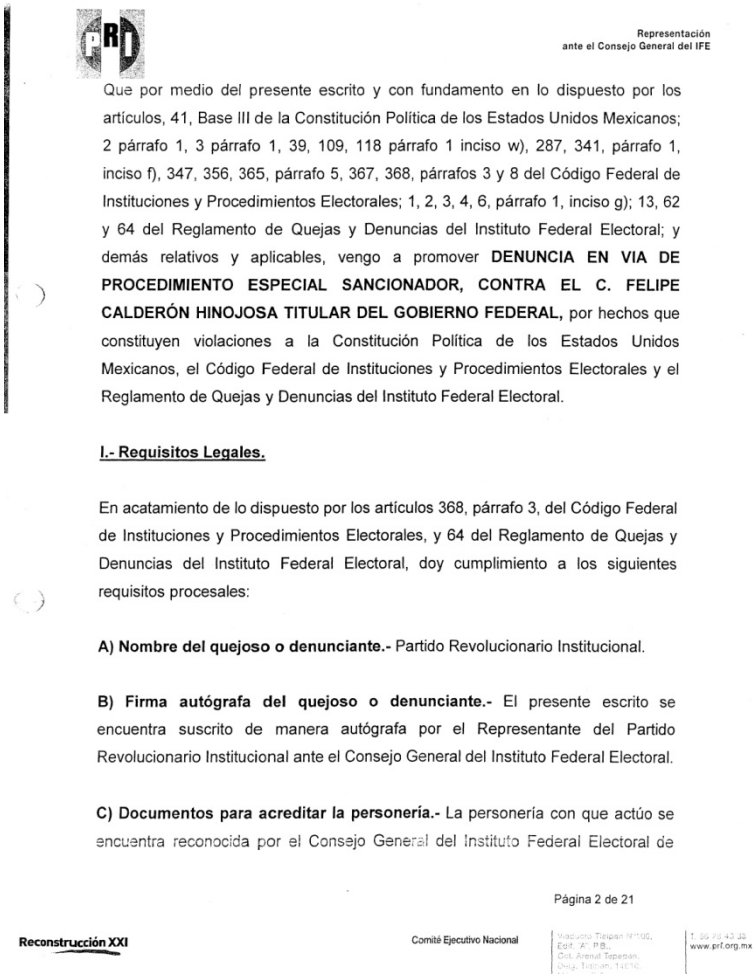
FELIPE CALDERÓN HINOJOSA TITULAR DEL GOBIERNO FEDERAL

Distrito Federal, 9 de junio de 2010

LIC. EDMUNDO JACOBO MOLINA
SECRETARIO EJECUTIVO EN SU CARÁCTER DE SECRETARIO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
P R E S E N T E.

DIP. SEBASTIÁN LERDO DE TEJADA C., en mi carácter de Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, personalidad que tengo debidamente reconocida de conformidad con el libro de registro de representantes acreditados ante el Instituto Federal Electoral, mismo que se integra en términos del artículo 129 párrafo 1, inciso i) del Código Federal Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales, autorizando a los licenciados Gerardo Iván Pérez Salazar, Héctor Eduardo Muñiz Baeza, Ernesto Gayosso Nava y Edgar Terán Reza, para recibir toda clase de notificaciones y señalando para los mismos términos el domicilio ubicado en las oficinas ante el Instituto Federal Electoral, sito en Viaducto Tlalpan No. 100, colonia Arenal Tepepan, Delegación Tlalpan C.P. 14610, en esta ciudad; comparezco y expongo:

Reconstrucción XXI
Comité Ejecutivo Nacional
Viaducto Tlalpan No. 100, Edif. "A", P.B., Col. Arenal Tepepan, Delg. Tlalpan, 14610 Mexico, D.F.
t. 56 73 11 00
www.pri.org.mx



Representación
ante el Consejo General del IFE

Que por medio del presente escrito y con fundamento en lo dispuesto por los artículos, 41, Base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2 párrafo 1, 3 párrafo 1, 39, 109, 118 párrafo 1 inciso w), 287, 341, párrafo 1, inciso f), 347, 356, 365, párrafo 5, 367, 368, párrafos 3 y 8 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 1, 2, 3, 4, 6, párrafo 1, inciso g); 13, 62 y 64 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral; y demás relativos y aplicables, vengo a promover **DENUNCIA EN VIA DE PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, CONTRA EL C. FELIPE CALDERÓN HINOJOSA TITULAR DEL GOBIERNO FEDERAL,** por hechos que constituyen violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

I.- Requisitos Legales.

En acatamiento de lo dispuesto por los artículos 368, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 64 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, doy cumplimiento a los siguientes requisitos procesales:

A) Nombre del quejoso o denunciante.- Partido Revolucionario Institucional.

B) Firma autógrafa del quejoso o denunciante.- El presente escrito se encuentra suscrito de manera autógrafa por el Representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

C) Documentos para acreditar la personería.- La personería con que actúo se encuentra reconocida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral de

Página 2 de 21

Reconstrucción XXI

Comité Ejecutivo Nacional

Insurgentes Tlalpan N°1100, Edif. "A", P.B., Col. Arenal Tepepan, Deleg. Tlalpan, 14610.

T. 56 76 42 00
www.prf.org.mx

De la anterior inserción se advierte claramente que el Partido Revolucionario Institucional presentó denuncia en contra del Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, por hechos probablemente constitutivos de infracción a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2. Medidas cautelares

El diez de junio de dos mil diez, la Comisión de Quejas y Denuncias, del Instituto Federal Electoral, determinó asumir medidas cautelares, razón por la cual emitió el siguiente acuerdo:

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

Acuerdo que fue notificado mediante sendos oficios, el once de junio del citado año, al Secretario de Gobernación y al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.

3. Inicio de procedimiento especial sancionador

El día diez del mes y año mencionados, el Secretario Ejecutivo, “en su carácter de Secretario del Consejo General, del Instituto Federal Electoral”, emitió un acuerdo que, en lo atinente, es al tenor siguiente:

> **TERCERO.-** En ese sentido, tal circunstancia pudiera constituir una conculcación a lo establecido en el artículo 41, Base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuible a los concesionarios y permisionarios antes mencionados. **Ahora bien, cabe precisar que aun cuando en el escrito de denuncia planteado por el Partido Revolucionario Institucional, éste imputa los actos presuntamente contraventores de la normativa comicial federal, al Licenciado Felipe Calderón Hinojosa, como Titular del Gobierno Federal, cabe precisar que atento a lo establecido en el artículo 90 constitucional; 1º; 2º, fracción I; 11; 18; 26 y 27, fracciones XXI y XXVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1º; 2º, Apartado B, fracción XVII; 25, fracciones I, II, XV y XXII del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, el Poder Ejecutivo Federal, para el ejercicio de sus funciones, se auxilia de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada, por lo que corresponde a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, ejercer las atribuciones que las leyes y reglamentos**

le confieren a esa dependencia en materia de radio, televisión, cinematografía y demás medios electrónicos de comunicación, así como aplicar, en su ámbito de competencia, la política de comunicación social del Gobierno Federal. Asimismo, se debe precisar que de la indagatoria desplegada por esta autoridad se desprende que el promocional alusivo a la construcción de hospitales identificado como “Hospitales Temixco” fue contratado por la Secretaría de Salud, resulta procedente instaurar el presente procedimiento sancionador en contra de la citada Secretaría.

De los antecedentes citados, arribo a las conclusiones siguientes:

a) El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón Hinojosa, fue denunciado por el Partido Revolucionario Institucional, por conductas que, en concepto del denunciante, son violatorias de diversas disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
b) El Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó, *motu proprio,* que no era procedente emplazar al procedimiento sancionador, al Presidente de la República, licenciado Felipe Calderón Hinojosa.

Precisado lo anterior, del estudio de la resolución impugnada se advierte que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, al

emitir su resolución llegó, entre otras, a las siguientes conclusiones:

1. Corresponde a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, ejercer las atribuciones que las leyes y reglamentos confieren a esa dependencia en materia de radio, televisión, cinematografía y demás medios electrónicos de comunicación, así como aplicar, en el ámbito de su competencia, la política de comunicación social del Gobierno Federal. En ese sentido, consideró que la denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional se debe entender en contra de la aludida Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía.

2. En su comparecencia la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, de la Secretaría de Gobernación, **negó haber ordenado la transmisión de los mensajes objeto de la denuncia**.

De las circunstancias citadas, llego a la conclusión de que en el procedimiento administrativo sancionador existe violación a las formalidades esenciales del procedimiento administrativo sancionador, que repercuten en la resolución reclamada, porque no se emplazó al Presidente de la República, a pesar de que fue señalado expresamente por el Partido Revolucionario Institucional como denunciado.

Cabe precisar que el Partido Revolucionario Institucional, en su escrito inicial de demanda de recurso de apelación, hizo valer como concepto de agravio que:

[…]

Esta representación acudió ante la autoridad a denunciar al titular del Poder Ejecutivo de la Unión la transmisión de propaganda gubernamental en estaciones de radio y televisión, durante los periodos de precampaña y campaña en los 15 estados donde este año se realizarán elecciones, ello en plena contravención de lo dispuesto en el artículo 41 de nuestra Constitución.

Sin embargo, no obstante que la denuncia está enderezada en contra del titular del Poder Ejecutivo Federal, erróneamente la autoridad responsable concluyó, que corresponde a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación ejercer las atribuciones en materia de medios electrónicos de comunicación, así como aplicar en su ámbito de competencia la política de comunicación social del Gobierno Federal.

Tal determinación es a todas luces ilegal y carente de todo sustento jurídico […]

Ahora bien, en el particular está acreditado y no es un hecho controvertido, que la denuncia origen del procedimiento, presentada por el Partido Revolucionario Institucional, tuvo como denunciado al ciudadano Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de la República; luego entonces, en mi concepto, es claro que, de conformidad con el criterio asumido por esta Sala Superior, se debió emplazar al ciudadano denunciado, para que manifestara lo que en Derecho considerara pertinente.

En mi concepto, es aplicable al caso en estudio el criterio emitido por esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación

identificado con la clave SUP-RAP-74/2010, en el cual este órgano jurisdiccional federal interpretó lo previsto en los artículos 341, párrafo 1, inciso f), 347, párrafo 1, y 368 párrafo 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **concluyendo que todos los sujetos denunciados, en un procedimiento sancionador, deben ser emplazados,** criterio que dio origen a la tesis **XVIII/2010** aprobada, **por unanimidad de votos del Pleno de esta Sala Superior,** en sesión pública celebrada el veinticinco de agosto de dos mil diez, cuyo rubro y texto es el siguiente:

> **PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL DEBE EMPLAZAR A TODO SERVIDOR PÚBLICO DENUNCIADO**.—De conformidad con los artículos 341, párrafo 1, inciso f), 347, párrafo 1, y 368 párrafo 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en el trámite del procedimiento especial sancionador, debe emplazar a todo servidor público denunciado, con independencia de que esté facultado a comparecer personalmente o mediante representante, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables. Esto, porque no es atribución del Secretario Ejecutivo determinar a quién emplaza, toda vez que la omisión podría implicar absolver de responsabilidad al denunciado.

Ahora bien, conforme a lo previsto por el artículo 367, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde a la Secretaría del Consejo General instruir el procedimiento especial sancionador y, conforme al artículo 368, párrafo 7, del citado ordenamiento, admitida la denuncia, emplazará al denunciante y denunciado, para comparecer a una

audiencia de pruebas y alegatos. En el escrito respectivo, se le informará al denunciado de la infracción que se le imputa, *y se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos.*

En consecuencia, si en el caso particular es evidente que el Partido Revolucionario Institucional denunció al ciudadano Felipe Calderón Hinojosa, por actos presuntamente violatorios de la normativa constitucional y legal, es inconcuso que la autoridad administrativa electoral federal debió emplazalo al procedimiento sancionador; sin embargo, como no lo hizo, se actualiza claramente una violación al debido procedimiento legal, razón por la cual, desde mis perspectiva se debe revocar la resolución impugnada, a fin de reponer el procedimiento para llamar al procedimiento al ciudadano Felipe Calderón Hinojosa, Presidente de la República.

En este contexto, considero pertinente hacer la aclaración de que, no es conforme a Derecho sostener que “emplazar en términos de ley” es lo mismo que “desahogar una vista que ordena la autoridad que conoce del respectivo procedimiento administrativo sancionador”.

Por último, si bien considero que la resolución impugnada se debe revocar, porque se actualizan violaciones procedimentales, tal como lo expliqué, debo manifestar que coincido con el análisis del concepto de agravio en el que los actores aducen indebida notificación de la resolución controvertida, porque la autoridad responsable incumplió lo previsto en el artículo 357, párrafo 10, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,

al no adjuntar copia certificada de la resolución notificada, sino que solamente la entregó en disco compacto.

Mi coincidencia con el análisis de ese concepto de agravio radica en que, como lo sostiene la mayoría, también considero que ese concepto de agravio es inoperante, porque aún cuando la autoridad responsable haya omitido entregar copia certificada de la resolución notificada, conforme a lo previsto en el aludido artículo 357, también es verdad que el actor, al haber controvertido íntegramente ese acto, convalidó toda irregularidad que pudiera existir en la diligencia de emplazamiento y la notificación, aunado a que el actor no manifiesta que el documento que se le entregó, en disco compacto, esté incompleto, con lo cual no existe razón para ordenar la reposición del procedimiento dado que no se afectó el Derecho de hacer una adecuada defensa.

Por lo expuesto y fundado, emito **VOTO PARTICULAR**.

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA