

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE: SUP-RAP-324/2012.**

**RECURRENTE: DIRECTOR GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE LA SECRETARÍA DE SALUD.**

**AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.**

**MAGISTRADO PONENTE: PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.**

**SECRETARIO: ALEJANDRO SANTOS CONTRERAS.**

México, Distrito Federal, a treinta de junio de dos mil doce.

Vistos, para resolver, los autos del recurso de apelación **SUP-RAP-324/2012** interpuesto por el Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud, en contra de la resolución CG292/2012, de nueve de mayo de dos mil doce, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el procedimiento especial sancionador SCG/PE/CG/039/2011 y su acumulado SCG/PE/CVG/CG/040/2011, y

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

**PRIMERO. Antecedentes.** De lo narrado por el recurrente y de las constancias que obran en autos se desprende lo siguiente:

**1. Oficio mediante el cual se denuncian conductas presuntamente conculcatorias de la normativa electoral**

**federal.** El siete de junio de dos mil once, el encargado de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, en su carácter de Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, hizo del conocimiento del Secretario Ejecutivo de ese Instituto, conductas presuntamente conculcatorias de la normativa electoral federal, atribuibles a quien resultara responsable, derivadas de la transmisión en radio y televisión de diversos promocionales en los cuales se difunden actividades del "*Gobierno Federal*", en los Estados de México y Nayarit, en los que se desarrollaba procedimiento electoral local, en el particular durante el período de campañas. El citado Secretario Ejecutivo inició el procedimiento sancionador identificado con la clave SCG/PE/CG/039/2011.

**2. Denuncia.** En la misma fecha, el diputado federal Canek Vázquez Góngora, Consejero Suplente del Poder Legislativo de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral presentó ante la Secretaría Ejecutiva de ese Instituto, escrito de denuncia en contra de Felipe Calderón Hinojosa, Titular del Gobierno Federal, por hechos que presuntamente constituían infracciones a la normativa electoral federal, por lo cual el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal, ordenó integrar el expediente SCG/PE/CVG/CG/040/2011.

Los promocionales referidos son los identificados con las claves RA00658-11 Y RA00659-11, cuyo contenido es el siguiente:

**Promocional RA00658-11**

**“Voz de hombre:** Soy Efrain soy Michoacano, hoy es el cumpleaños de Isaac. La verdad ha sido un año muy difícil porque se ha enfermado mucho, si no hubiera sido por el seguro popular no hubiéramos podido pagar las medicinas y gastos médicos.

**Voz en off:** El Seguro Popular brinda protección en materia de salud a las familias que más lo necesitan.

**Voz de hombre:** Hoy mi hijo está muy bien de salud y nosotros mucho más tranquilos.

**Otra voz de hombre dice:** La mera verdad en apoyo al Seguro Popular de Michoacán le está yendo muy bien.

**Voz en off:** Vivir mejor Gobierno Federal. Este programa es público ajeno a cualquier partido político, queda prohibido su uso para fines distintos a los establecidos en el programa”.

**Promocional RA00659-11**

**“Voz de un hombre:** Que bueno estar de vuelta no fue fácil tomar la decisión de regresar del otro lado, pero sé que acá también puedo salir adelante si le echo ganas, mi esposa se afilió al seguro popular y eso me tiene más tranquilo.

**Voz en off:** El seguro popular cuida nuestra salud y nos evita gastos.

**Voz de un hombre:** La mera verdad en apoyo al seguro popular a Michoacán le está yendo muy bien.

**Voz en off:** Vivir mejor Gobierno Federal. Este programa es público ajeno a cualquier partido político, queda prohibido su uso para fines distintos a los establecidos en el programa”.

**3. Inicio de procedimiento especial sancionador.** Mediante acuerdo de veintiocho de junio de dos mil once, el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, notificó y emplazó, entre otros, al Secretario de Salud y al Director General de Comunicación Social al procedimiento especial sancionador.

**4. Resolución de los procedimientos especiales sancionadores.** El once de julio de dos mil once, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución en la cual declaró parcialmente fundados los procedimientos especiales sancionadores.

**5. Primer recurso de apelación.** Inconforme con dicho fallo, el veintinueve de julio de dos mil once, entre otros, el ahora apelante interpuso el recurso de apelación SUP-RAP-455/2011 y acumulados, resuelto en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil once, en la que esta Sala Superior revocó la resolución impugnada y ordenó la reposición de los procedimientos especiales sancionadores a partir de los emplazamientos.

**6. Resolución impugnada.** En cumplimiento a lo ordenado en el párrafo que antecede, el nueve de mayo del año en curso, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución CG292/2012, en la que, entre otros puntos resolutivos, declaró fundado el procedimiento especial sancionador incoado en contra del Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud, por la difusión de los promocionales identificados como RA00658-11 y RA00659-11.

La resolución fue notificada de manera personal, al actor, el siete de junio de dos mil doce.

**7. Recurso de apelación.** Inconforme con la resolución precisada en el resultando que antecede, el trece de junio siguiente, el Director Contencioso de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Salud, en representación del Director General de Comunicación Social de esa Secretaría, interpuso recurso de apelación ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.

**SEGUNDO. Trámite y sustanciación del recurso de apelación.**

**1. Recepción.** El dieciocho de junio de dos mil doce, se recibió en esta Sala Superior la demanda y sus anexos, el informe circunstanciado y diversas constancias relativas al trámite de la demanda que llevó a cabo el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

**2. Turno a Ponencia.** En la misma fecha, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acordó integrar el expediente SUP-RAP-324/2012 y turnarlo al Magistrado Pedro Esteban Penagos López, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El acuerdo fue cumplimentado en la misma fecha, mediante oficio TEPJF-SGA-4758/12, emitido por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.

**3. Radicación y requerimiento.** Por acuerdo de veinticinco de junio pasado, el Magistrado Instructor radicó el asunto en su ponencia y requirió al Director Contencioso de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Salud, para que remitiera la autorización expresa que lo facultara para interponer el recurso de apelación en representación del Director General de Comunicación Social de dicha dependencia.

**4. Desahogo de requerimiento.** Mediante oficio recibido en esta Sala Superior el veintiséis de junio siguiente, el citado Director Contencioso de la Secretaría de Salud, en cumplimiento al requerimiento formulado en el punto que antecede, hizo del conocimiento de esta Sala Superior que su facultad de representación deriva del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.

**5. Admisión y cierre de instrucción.** El veintinueve de junio, el Magistrado Instructor admitió la demanda del recurso de apelación, declaró cerrada su instrucción y, por tanto, los asuntos quedaron en estado de dictar sentencia.

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

**PRIMERO. Competencia.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción V, y 189, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 42, 44, párrafo 1, inciso a) y 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto en contra de la determinación del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante la cual se imputa responsabilidad en un procedimiento sancionador a una persona, en su calidad de servidor público.

**SEGUNDO. Causales de Improcedencia.** La autoridad responsable manifiesta que el recurso de apelación fue presentado de manera extemporánea y que, por ello, se surte la causa de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La afirmación se sustenta en que la resolución impugnada fue notificada al actor, de manera personal, el siete de junio de dos mil doce, esto es, una vez iniciado el proceso electoral federal dos mil once-dos mil doce. Por tanto, como el recurso de apelación fue presentado hasta el trece del mismo mes y año, el término legal para su presentación había fenecido, dado que corrió del ocho al once de junio, al considerarse todos los días y horas como hábiles.

Es inatendible el planteamiento de la autoridad responsable, porque parte de la premisa errónea de que, en el caso concreto, se deben considerar todos los días y horas como hábiles.

Conforme con el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el plazo general para la presentación de los medios impugnativos electorales, es dentro de los cuatro días siguientes a aquel en el cual el impugnante haya tenido conocimiento o le hubiese sido notificado el acto a resolución de que se trate.

Para el cómputo del plazo señalado, el artículo 7 del mismo cuerpo legal dispone que durante los procesos electorales, todos los días y horas son hábiles. Por el contrario, cuando la violación reclamada no se produzca durante el desarrollo de un proceso electoral federal o local, según corresponda, el cómputo de los plazos se hará contando solamente los días hábiles, razón por la cual, deben excluirse de dicho cómputo los sábados, domingos y los demás días inhábiles en términos de la ley.

El medio de impugnación satisface el requisito en comento, toda vez que la promoción del mismo se realizó dentro del plazo legal de cuatro días hábiles a que se refieren los citados artículos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, en razón de que si la resolución recurrida fue notificada al inconforme el jueves siete de junio de dos mil doce, el término para la presentación del medio de impugnación que se resuelve, transcurrió del viernes ocho al miércoles trece, ambos de junio del año en curso, excluyendo el sábado nueve y

el domingo diez del propio mes y año, por ser días inhábiles. Ello, porque el acto impugnado no se encuentra vinculado al proceso electoral federal en curso, de conformidad con las siguientes consideraciones.

Por *proceso electoral* debe entenderse el conjunto de actos previstos constitucional y legalmente para renovar, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, a los integrantes de los poderes ejecutivo y legislativo de la federación, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los ayuntamientos en los municipios de los estados y de las jefaturas delegacionales en el Distrito Federal, en términos de lo establecido en los artículos 41, segundo párrafo, 116, fracción IV y 122, Base Primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es preciso recordar que uno de los principios que rigen la materia de estudio, es el de definitividad de las etapas que conforman los procesos electorales, lo cual significa que los actos emitidos por las autoridades electorales van a adquirir definitividad y firmeza una vez concluida la etapa en la que se produjeron, dando paso a la siguiente, a efecto de brindar certeza respecto a la validez de dichos actos, sin que exista la posibilidad jurídica de anularlos y retroceder así a una etapa previa.

En este contexto, resulta acertada la previsión legislativa referente a que el cómputo de los plazos para la interposición de los medios de impugnación en materia electoral, en

tratándose de actos emitidos dentro de un proceso electoral federal o local, se realice tomando en cuenta todos los días y horas como hábiles, pues se persigue la resolución pronta de las controversias planteadas, en atención a la brevedad y fatalidad que caracteriza a los plazos que rigen las etapas de los referidos procesos electorales, reduciendo de esta manera el riesgo de que los actos cuya legalidad se cuestiona adquieran firmeza antes resolver las impugnaciones de mérito.

Bajo esta perspectiva, en tratándose de actos que no guarden relación con un proceso electoral en curso, y su emisión únicamente coincida en el ámbito temporal con el desarrollo de este último, resulta incongruente aplicar el mismo criterio en el cómputo de los plazos procesales, toda vez que no existe riesgo alguno de que el paso a la siguiente etapa del referido proceso electoral, traiga como consecuencia natural la definitividad y firmeza de los actos impugnados, y con ello la imposibilidad jurídica de resolver los medios de impugnación respectivos.

Por tanto, si el artículo 7, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece que *"cuando la violación reclamada en el medio de impugnación respectivo no se produzca durante el desarrollo de un proceso electoral federal o local, según corresponda, el cómputo de los plazos se hará contando solamente los días hábiles"*, el término *durante* no debe ser entendido en un sentido de vinculación únicamente temporal, sino también

material, en atención a los ya expuestos fines que persiguió el legislador, al estatuir la reglamentación que se analiza.

Lo anterior es así, en observancia al principio *pro homine*, previsto en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, según el cual la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio.

Acorde a esta máxima obligatoria, la interpretación de la hipótesis normativa sujeta a estudio debe reducir en lo posible sus alcances jurídicos, pues de lo contrario se acortaría injustificadamente el plazo por el cual se puede solicitar la tutela judicial de un derecho sustantivo que se estima violado, lo que restringiría indebidamente la efectividad material del derecho de acceso a la justicia, garantizado por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En el caso concreto, el actor impugna la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador iniciado de oficio y con motivo de la denuncia en contra, entre otros, del Secretario de

Salud, por hechos que constituían hechos presuntamente conculcatorias de la normativa electoral federal, derivadas de la transmisión, en radio y televisión, de diversos promocionales en los cuales se difundían actividades del “*Gobierno Federal*”, en los Estados de México y Nayarit, en los que se desarrollaba procedimiento electoral local.

De conformidad con lo anterior, es evidente que, en el caso concreto, las violaciones reclamadas en el recurso de apelación que ahora se resuelve, no se produjeron durante el desarrollo de un proceso electoral federal o local, por lo que el cómputo de los plazos, se insiste, se deberá hacer contando solamente los días hábiles.

Sin que sea óbice para arribar a la anterior consideración, el hecho de que la denuncia se haya presentado cuando se encontraba en curso el proceso electoral en el Estado de México, pues en primer lugar, la resolución controvertida no tuvo lugar durante el desarrollo de citado proceso electoral, máxime que, la supuesta conculcación al artículo 134 de la Constitución federal que se reclama en el procedimiento sancionador que dio origen a esta instancia, está fuera de las incidencias propias de los comicios locales, al tratarse solamente de promoción personalizada de servidores públicos estatales.

Cabe destacar, que la materia de impugnación en este recurso de apelación no está relacionada con los actos de preparación, organización o calificación de comicios estatales o federales,

pese a que como ya se dijo, los hechos denunciados ocurrieron durante el desarrollo del proceso electoral del Estado de México.

En ese sentido, si la resolución recurrida fue notificada al inconforme el jueves siete de junio de dos mil doce, el término para la presentación del medio de impugnación que se resuelve, transcurrió del viernes ocho al miércoles trece, ambos de junio del año en curso, excluyendo el sábado nueve y el domingo diez del propio mes y año, por ser días inhábiles.

Por tanto, si la demanda de recurso de apelación fue interpuesta el trece de junio del año en curso, es evidente que fue interpuesto dentro del plazo de ley.

En apoyo a lo expuesto, resulta aplicable la jurisprudencia 1/2009 SR11 de rubro: **PLAZO PARA IMPUGNAR ACTOS EMITIDOS DURANTE EL DESARROLLO DE UN PROCESO ELECTORAL, QUE NO ESTÉN VINCULADOS A ÉSTE. NO DEBEN COMPUTARSE TODOS LOS DÍAS Y HORAS COMO HÁBILES**<sup>1</sup>. De ahí que la causal de improcedencia en estudio deba desestimarse.

**TERCERO. Resolución impugnada.** La resolución dictada en el procedimiento especial sancionador, en la parte conducente, establece lo siguiente:

**“DÉCIMO TERCERO:**

---

<sup>1</sup> Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009, páginas 23 a 25.

(...)

B. Por lo que hace al segundo supuesto de estudio, tenemos los materiales que se identifican en la siguiente tabla:

<b>REGISTRO DE IDENTIFICACIÓN DEPPP</b>	<b>NOMBRE ASIGNADO POR RTC</b>
RA00658-11	Seguro Popular Michoacán
RA00659-11	Seguro Popular Michoacán

Así, el objeto del presente apartado será determinar si el Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud, infringió lo dispuesto en el artículo 41, Base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 2, párrafo 2, y 347, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con motivo de la difusión de los promocionales antes referidos, en diversas emisoras de radio en entidades federativas en las cuales se llevaban a cabo las campañas electorales de sus comicios constitucionales de carácter local.

Del mismo modo, se determinará si la presunta difusión de los promocionales materia del presente apartado en fechas en las cuales su transmisión ya estaba proscrita al estarse desarrollando elecciones de carácter local (particularmente, la etapa de campañas electorales mexiquense, nayarita, coahuilense e hidalguense), contraviene lo previsto en el artículo 41, Base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 2, párrafo 2, y 350, párrafo 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, atribuible a la concesionaria referida en el cuadro que se inserta a continuación:

<b>NO.</b>	<b>CONCESIONARIO Y/O PERMISIONARIO</b>	<b>EMISORA (S)</b>
1	Radio Zitácuaro, S.A.	XELX-AM 700

En ese sentido, es preciso señalar que el presente Procedimiento Especial Sancionador se instauró derivado de la vista formulada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, por la presunta difusión en radio y televisión de promocionales alusivos al Gobierno Federal en los estados de México, Coahuila, Hidalgo y Nayarit, en los cuales se desarrollaban procesos comiciales de carácter local, particularmente, la etapa de campañas electorales.

Asimismo, conviene señalar que el Procedimiento Especial Sancionador que nos ocupa también se inició con motivo de la denuncia incoada por el Dip. Canek Vázquez Góngora, Consejero Suplente del Poder Legislativo de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de este organismo público autónomo, atento a la presunta difusión en radio de un promocional alusivo al Gobierno Federal en el estado de Hidalgo, en el que se desarrollaba un proceso comicial, particularmente, la etapa de campaña electoral.

En este contexto, como se asentó en el capítulo denominado “**EXISTENCIA DE LOS HECHOS**”, esta autoridad tiene acreditado que los promocionales identificados como **RA00658-11 y RA00659-11** fueron difundidos en radio de conformidad con las circunstancias de tiempo, modo y lugar que se especifican en el cuadro que a continuación se inserta:

**PROMOCIONAL RADIAL IDENTIFICADO COMO RA00658-11**

ESTADO	CONCESIONARIO/ PERMISIONARIO	EMISORA	IMPACTOS POR DÍA	TOTAL DE IMPACTOS	FECHA INICIO
ESTADO DE MÉXICO	Radio Zitácuaro, S.A.	XELX-AM-700	3	40	27/05/2011
			4		30/05/2011
			4		31/05/2011
			4		01/06/2011
			4		02/06/2011
			4		03/06/2011
			4		06/06/2011
			4		07/06/2011
			4		08/06/2011
			5		09/06/2011
			<b>40</b>	<b>40</b>	<b>Del 27 de mayo al 9 de junio</b>

**PROMOCIONAL RADIAL IDENTIFICADO COMO RA00659-11**

ESTADO	CONCESIONARIO/ PERMISIONARIO	EMISORA	IMPACTOS POR DÍA	TOTAL DE IMPACTOS	FECHA INICIO
ESTADO DE MÉXICO	Radio Zitácuaro, S.A.	XELX-AM-700	4	34	27/05/2011
			3		30/05/2011
			4		31/05/2011
			3		01/06/2011
			3		02/06/2011
			4		03/06/2011
			3		06/06/2011
			4		07/06/2011

## SUP-RAP-324/2012

			3		08/06/2011
			3		09/06/2011
			34	34	Del 27 de mayo al 9 de junio

### ANÁLISIS DEL MATERIAL IMPUGNADO

Una vez que se han especificado las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que esta autoridad acreditó la difusión de los promocionales materia del presente supuesto, corresponde analizar su contenido con el objeto de determinar si los mismos pueden constituir propaganda gubernamental. Al respecto, conviene reproducir el contenido de los promocionales en cuestión:

#### Promocional RA00658-11

**Voz de un hombre:** Soy Efraín y soy Michoacano, hoy es el cumpleaños de Isaac. La verdad ha sido un año muy difícil porque se ha enfermado mucho, si no hubiera sido por el seguro popular no hubiéramos podido pagar las medicinas y gastos médicos.

**Voz en off:** El Seguro Popular brinda protección en materia de salud a las familias que más lo necesitan.

**Voz de un hombre:** "Hoy mi hijo está muy bien de salud y nosotros mucho más tranquilos,

**Otra voz de hombre dice:** La mera verdad en apoyo al Seguro Popular a Michoacán le está yendo muy bien.

**Voz en off:** Vivir mejor Gobierno Federal. Este programa es público ajeno a cualquier partido político, queda prohibido su uso para fines distintos a los establecidos en el programa."

#### Promocional RA00659-11

**Voz de un hombre:** Que bueno estar de vuelta no fue fácil tomar la decisión de regresar del otro lado, pero sé que acá también puedo salir adelante si le echo ganas, mi esposa se afilió al seguro popular y eso me tiene más tranquilo.

**Voz en off:** El seguro popular cuida nuestra salud y nos evita gastos.

**Voz de un hombre:** La mera verdad en apoyo al seguro popular a Michoacán le está yendo muy bien.

**Voz en off:** Vivir mejor Gobierno Federal. Este programa es público ajeno a cualquier partido político queda prohibido su uso para fines distintos a los establecidos en el programa."

Del análisis al contenido de los promocionales antes transcritos, se advierte que los mismos constituyen propaganda gubernamental, en tanto que tienen esa

connotación la proveniente de los poderes públicos, autoridades o entes de cualquier otra naturaleza, con atribuciones o no para difundirla, cuyo contenido esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficio y compromisos cumplidos, salvo los casos de excepción expresamente previstos en la propia normatividad, como son los educativos, de salud y las necesarias para la protección civil.

Lo anterior es así, ya que los promocionales de referencia provienen de un organismo público de la administración federal (Secretaría de Salud), el cual pautó los promocionales de marras en ejercicio de sus funciones; mismos que contienen logros del Gobierno Federal.

Así tenemos que dicha dependencia reconoció que los promocionales identificados como **RA00658-11 y RA00659-11**, corresponden a una campaña de comunicación realizada en el estado de Michoacán y fueron difundidos a petición la Comisión Nacional de Protección Social en Salud.

Ahora bien, una vez que se ha comprobado que los promocionales referidos emanan de una entidad de la administración pública federal, se procede al análisis del segundo de los elementos necesarios para concluir que estamos ante la presencia de propaganda gubernamental, el cual se relaciona con el contenido de la misma, dado que la propaganda gubernamental debe tener como objeto informar logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficio y compromisos cumplidos.

Así, al realizar el análisis específico del contenido de los promocionales referidos se advierte que los mismos tienen por objeto difundir logros y programas de gobierno del Ejecutivo Federal.

En efecto, en el caso de los promocionales identificados con las claves **RA00658-11 y RA00659-11**, los mismos exponen que durante el actual Gobierno de la República, la población del estado de Michoacán está protegida a través del seguro popular, por lo cual cuentan con servicio médico, tratamiento y medicinas, siempre que lo necesitan. Del mismo modo, atendiendo a las características del material en comento, es inconcuso que el mismo debe estimarse como propaganda gubernamental, al reseñar las acciones y los resultados que la actual administración pública federal, ha desplegado respecto al programa conocido públicamente como "seguro popular".

Los spots materia del presente procedimiento aluden a cuestiones relacionadas con la instauración de un programa social, lo cual evidentemente implica la publicitación de logros de una administración pública y, por ende, conculca la normativa comicial federal.

En efecto, conforme a la Ley General de Salud, las finalidades a la protección de la misma son: el bienestar físico y mental del hombre, para que pueda contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades; influir para la calidad de la vida humana; la conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social; la conservación, mejoramiento y restauración de la salud; el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población; el conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y el desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

Por otra parte, dicho ordenamiento jurídico refiere que la materia de salubridad general se destaca por ser la que organiza, controla y vigila la prestación de servicios y de establecimientos de salud; la atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables; la Protección Social en Salud; la coordinación, evaluación y seguimiento de los servicios de salud; la atención materno-infantil; el programa de nutrición materno-infantil en los pueblos y comunidades indígenas; la salud visual; la salud auditiva; la planificación familiar; la salud mental; la organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud; la promoción de la formación de recursos humanos para la salud; la coordinación de la investigación para la salud y el control de ésta en los seres humanos; la información relativa a las condiciones, recursos y servicios de salud en el país; la educación para la salud; la prevención, orientación, control y vigilancia en materia de nutrición, enfermedades respiratorias, enfermedades cardiovasculares y aquellas atribuibles al tabaquismo; la prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre; la salud ocupacional y el saneamiento básico; la prevención y el control de enfermedades transmisibles; el Programa Nacional de Prevención, Atención y Control del VIH/SIDA e Infecciones de Transmisión Sexual; la prevención y el control de enfermedades no transmisibles y accidentes; la prevención de la invalidez y la rehabilitación de los inválidos; la asistencia social; el programa contra el alcoholismo; el programa contra el tabaquismo; la prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia; el control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación; el

control sanitario del proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación y disposición final de equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos; el control sanitario de los establecimientos dedicados al proceso de los productos; el control sanitario de la publicidad de las actividades, productos y servicios a que se refiere esta Ley; el control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y sus componentes y células; el control sanitario de cadáveres de seres humanos; la sanidad internacional; el tratamiento integral del dolor, y las demás materias que establezca esta Ley y otros ordenamientos legales, de conformidad con el párrafo tercero del Artículo 4o. constitucional.

Del mismo modo, como ya ha quedado precisado anteriormente en el presente fallo (en el apartado correspondiente a las EXCEPCIONES Y DEFENSAS), los promocionales referidos no se encuentran amparados en los supuestos de excepción previstos por la normatividad electoral federal, dado que no posee una connotación vinculada con campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a educación, salud o las necesarias para la protección civil, así como tampoco se encuentran en los supuestos de excepción establecidos en la reglamentación de este Instituto, ya que de acuerdo con el análisis y argumentos referidos con anterioridad, los mismos tienen como objeto difundir los logros de gobierno alcanzados durante la presente administración federal a través de sus acciones y programas gubernamentales en bien de la ciudadanía.

Una vez que ha quedado acreditado que los promocionales materia del presente pronunciamiento constituyen propaganda gubernamental, corresponde a esta autoridad determinar si los mismos cumplen con el elemento temporal, esto es, si fueron difundidos durante el periodo prohibido por el artículo 41, Base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (**campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial**), con el objeto de verificar si estamos ante la presencia de una posible transgresión a la normatividad electoral federal.

En ese sentido, como ya se expresó con antelación en el presente fallo, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral esgrimió que durante el periodo del 27 de mayo al 9 de junio del dos mil once, se difundió en radio (los promocionales identificados como RA00658-11 y RA00659-11) propaganda gubernamental en las entidades federativas en la que se

desarrollaron comicios constitucionales de carácter local, en la especie, el Estado de México.

Como resultado del análisis realizado a las constancias remitidas por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral y por la Secretaría de Salud, se observó que en el caso del concesionario aludido al inicio del presente considerando, difundió durante el periodo comprendido del veintisiete de mayo al nueve de junio de este año, en cuarenta ocasiones el promocional identificado como RA00658-11 y en treinta y cuatro ocasiones el spot identificado como RA00659-11 materia del presente apartado en el Estado de México.

Por otra parte, tenemos que la Secretaría de Salud, manifestó que los promocionales identificados como RA00658-11 y RA00659-11, fueron difundidos a petición de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, ya que corresponden a una campaña realizada en el estado de Michoacán, y según su dicho, para el efecto de cumplir con la normatividad en la materia con fecha 18 de mayo de 2011, el Maestro Alejandro Echeagaray, Director General de Normatividad de Comunicación de la Secretaría de Gobernación, por medio de correo electrónico, en alcance al oficio SNM/DGNC/0781/11, mediante el cual remitió el catálogo de estaciones de radio y televisión para el Proceso Electoral en el Estado de México, donde se confirmaron las estaciones del estado de Michoacán que no pudieron pautarse, por ser señales que se escuchan o ven en el territorio del Estado de México.

Adicionalmente, manifestó que la estación identificada con las siglas XELX-AM-700, de Zitácuaro, Michoacán, tiene identificación de Radio Mexicana, para el caso del Estado de México, en la misma frecuencia; sin embargo, en el estado de Michoacán se escucha en esa misma frecuencia la K Buena, cuya emisión no tiene cobertura en el Estado de México.

Concluyendo, que no obstante lo anterior, y en el caso de que algunos de los promocionales que contrató la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, fueron transmitidos en algún lugar que por cuestiones geográficas o territoriales tuviera cobertura una estación en el estado de Michoacán y que se escuchara en el Estado de México, esa transmisión se encuentra dentro de los supuestos de excepción que señala el artículo 41 constitucional.

En este punto, es preciso dejar asentado que la autoridad de salud, al comparecer a la audiencia de pruebas y alegatos que se refiere en el artículo 369 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, exhibió copia certificada del contrato abierto de prestación de servicios de publicidad en radio, que celebran por una parte la Comisión Nacional de Protección Social en Salud y por otra parte Radiodifusoras Asociadas, S.A. de C.V.

En dicho instrumento, específicamente en su cláusula primera, denominada objeto, se establece que la Comisión antes indicada requiere del prestador de servicios, mediante las emisoras del grupo o que represente y que determine la comisión, con el fin de reforzar frecuencia e incrementar el impacto de los mensajes publicitarios, para la difusión de las campañas contenidas en el programa de comunicación social; en ese sentido, se establece que los servicios serán proporcionados con apego a lo especificado en el anexo técnico, referente a la contratación mediante el procedimiento de adjudicación directa de los servicios de publicidad en radio para la difusión de las campañas publicitarias de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud y las tarifas proporcionadas por Radiodifusoras Asociadas, S.A. de C.V.

Del mismo modo, en la cláusula segunda, se prevé que el prestador de servicios deberá transmitir los spots publicitarios de las campañas, que le indique la Comisión a través de la Dirección de Difusión, en ese sentido, la difusión de la publicidad se podrá realizar en cualquier día y horario en que el prestador de servicios transmita su programación, por medio de una orden de la citada Comisión.

Por otra parte, también se establece el monto convenido, el precio unitario, las condiciones y forma de pago, la vigencia del mismo, que es a partir del 28 de abril al 31 de julio de dos mil once; del mismo modo, se establece que todos los materiales con las especificaciones y características serán proporcionados por la Comisión, y para el caso de que se desarrolle algún material, el mismo deberá ser aprobado por la Dirección de Difusión.

Finalmente, se establece en la cláusula décima que el prestador de servicios, se obliga a realizar la transmisión de los mensajes como los entregue la Comisión, por lo que, esta última es responsable de la edición, contenido y adaptaciones de los mismos.

Cabe señalar que dicho contrato tiene el carácter de documento público **cuyo valor probatorio es pleno**, respecto de los hechos que en él se consignan, lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 358, párrafo

3, inciso a); 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, inciso b), y 45, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, vigente en la época en que acontecieron los hechos materia de pronunciamiento.

No pasa desapercibido para esta autoridad el hecho de que el contrato mencionado lo haya suscrito la Comisión Nacional de Protección Social en Salud y por otra parte Radiodifusoras Asociadas, S.A. de C.V.

Sin embargo, se debe precisar que la citada Comisión, en términos del artículo 3 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, tiene el carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, con autonomía técnica, administrativa y operativa cuya función consiste en ejercer sus atribuciones en materia de protección social en salud.

Así, la desconcentración administrativa es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para ésta y descongestionar al poder central.

Los órganos, más que organismos desconcentrados, son parte de la centralización administrativa, cuyas atribuciones o competencia la ejercen de forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo. Luego pueden desconcentrarse las administraciones federal, estatal y municipal. La desconcentración es distribución de competencias y ésta puede hacerse directamente por la ley, por el Reglamento, por un decreto general o por delegación administrativa de facultades, contenida en Acuerdo general o individual.

El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, **las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados** y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Los órganos desconcentrados tienen como características que estén jerárquicamente subordinados a una Secretaría o

Departamento, tienen facultades específicas para determinadas materias y un ámbito territorial dentro del cual ejerzan sus facultades, no pierden la relación jerárquica o su calidad de centralizadas, aunque adquieren ciertas facultades que les dan libertad restringida o condicionada. La desconcentración administrativa se sitúa en el marco de la centralización que consiste en que al aumentar las atribuciones de las autoridades centralizadas, se requiere descongestionarlas mediante ciertas instituciones y órganos denominados desconcentrados.

Las ventajas de la desconcentración es que son creados por una ley o Reglamento, dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado, su competencia deriva de las facultades de la Administración Central, su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede tener presupuesto propio, las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen, tienen autonomía técnica, no puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro), su nomenclatura puede ser muy variada, su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trate, en ocasiones tiene personalidad jurídica.

Por lo anterior, es que la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, está jerárquicamente subordinada al ente principal, en la especie, la Secretaría de Salud, de ahí que no puede decirse que tenga una personalidad distinta de su superior, tal y como lo previene el artículo 2, Apartado C, fracción XII del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud así como el Manual General de Organización de la Secretaría de Salud, ya que es un ente creado en auxilio del titular del despacho de la citada Secretaría.

Aun más, tenemos el Acuerdo Mediante el cual se adscriben orgánicamente las Unidades de la Secretaría de Salud, mismo que en su artículo único, señala que la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, es una de las unidades adscritas al titular de la Secretaría de Salud, tal y como se señala a continuación:

**Acuerdo Mediante el cual se adscriben Orgánicamente las  
Unidades de la Secretaría de Salud**

***“ARTICULO ÚNICO. (Se transcribe).***

Una vez establecido lo anterior, cabe señalar que conforme al *“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 a 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.

Asimismo, se encuentra debidamente acreditado en autos que la Secretaría de Salud, contrató la difusión de los promocionales identificados como RA00658-11 y RA00659-11, tal y como se advierte de las manifestaciones realizadas por el Director General de Comunicación Social y el Director Contencioso de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, ambos de la Secretaría de Salud, al aceptar de manera expresa que los promocionales materia de este apartado forman parte de su campaña de información en materia de servicios de salud.

Ahora bien, dicho acto jurídico se realizó en términos de la mencionada cláusula primera donde se acuerda que los servicios serán proporcionados con apego a lo especificado en el anexo técnico, referente a la contratación mediante el procedimiento de adjudicación directa de los servicios de publicidad en radio para la difusión de las campañas publicitarias de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud y las tarifas proporcionadas por Radiodifusoras Asociadas, S.A. de C.V., sin que se haya plasmado dentro del clausulado del citado convenio la obligación de no transmitir propaganda gubernamental en aquellas entidades que estuvieran celebrando procesos electorales.

Es por ello que al no tener el contrato tal estipulación, y al estar debidamente acreditada la difusión de "propaganda" gubernamental en contravención al precepto constitucional citado, las dos partes contratantes serán responsables de la infracción administrativa electoral.

Por lo expuesto, y contrariamente a lo sostenido por la autoridad, los comunicados y correos electrónicos remitidos por el Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud no son aptos para acreditar que dicho ente de la administración pública, haya tomado las previsiones necesarias para evitar que los promocionales identificados como RA00658-11 y RA00659-11, fueran difundidos por las concesionarias con quienes celebró contrato de prestación de servicios en aquellas entidades que tenían Proceso Electoral Local, específicamente en la etapa de campañas; ya que de dichas documentales no se advierte que se haya dirigido instrucción alguna para

cancelar la difusión de los spots materia del presente asunto, sino solo se pueden observar comunicaciones internas de la citada Secretaría.

Así, con los medios de prueba que obran en el presente asunto, conducen a concluir que la Secretaría de Salud es responsable de la transmisión de los promocionales identificados con las claves RA00658-11 y RA00659-11 "Seguro Popular Michoacán", en la entidad federativa que celebró campaña electoral local, en la especie, el Estado de México, por no haberse demostrado en autos que dicha secretaría conviniera con los concesionarios que la transmisión del promocional se apegara a lo previsto en el artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En tal virtud, del análisis realizado a las constancias que integran el presente expediente, mismas que son valoradas conforme a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia (como lo refiere el artículo 359, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), se considera que la responsabilidad por la difusión de los promocionales materia de estudio, debe atribuirse sólo al **Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud**, en las emisoras e impactos previamente referidos [**RA00658-11 y RA00659-11**], los cuales constituyen propaganda gubernamental difundida en periodo de campaña electoral (el periodo del 27 de mayo al 9 de junio de dos mil once) en emisoras con cobertura en el Estado de México], por lo que el Procedimiento Especial Sancionador incoado en su contra, debe declararse **fundado** en contra del citado funcionario.

Al respecto, debe puntualizarse que la responsabilidad que se atribuye en el presente apartado al Director General de Comunicación Social de esa dependencia, y no así al Titular de la mencionada Secretaría, guarda vinculación con la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores, así como con las facultades inherentes a cada cargo que se desempeña.

En ese sentido, tenemos que por lo que hace al Secretario de Salud, conforme a lo establecido en el artículo 7 de su Reglamento Interior, se prevén cuáles son sus facultades **no delegables**, de entre las que no se encuentra la relativa a establecer los programas de comunicación social, o bien, definir las estrategias de difusión y producción de los programas y actividades de la Secretaría.

Por otra parte, el citado numeral 2, Apartado B), fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, establece

que el titular de dicha Secretaría tendrá como Unidad Administrativa para el desahogo de los asuntos de su competencia, entre otras, a la Dirección General de Comunicación Social, cuyo titular tendrá las atribuciones establecidas en el artículo 16 de citado Reglamento, entre las que destacan para el caso en particular, las siguientes:

**Reglamento Interior de la Secretaría de Salud (se transcribe).**

Asimismo, la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud, respecto del tema que nos ocupa y con fundamento en el artículo 19 del referido Reglamento Interior, tiene las siguientes facultades:

**Reglamento Interior de la Secretaría de Salud (Se transcribe).**

Por otra parte, de conformidad con el Manual de Organización General de la Secretaría de Salud, el Director de Comunicación Social de dicha dependencia tiene dentro de sus atribuciones en la materia que nos ocupa, las siguientes:

**Manual de Organización General de la Secretaría de Salud (Se transcribe)**

En ese sentido, tenemos que la citada Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud, es la única que cuenta con facultades legales para establecer las estrategias de producción y difusión de las actividades de la Secretaría, atendiendo a los Lineamientos que emita Gobernación.

Esto es, el tema de comunicación en la Secretaría de Salud, está reservado para su instauración y aplicación a la multicitada Dirección, de ahí que sea ella quien tenga responsabilidad en la publicación de los contenidos que se difundan en materia de salud.

Así, la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de su Reglamento interno, no tiene dentro de sus atribuciones legales la materia de comunicación, situación que se corrobora aun más, con lo manifestado por el propio Director General de Comunicación Social y el Director Contencioso de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, ambos de la Secretaría de Salud, al señalar que la Comisión solicitó vía la Secretaría de Salud la difusión de los promocionales materia del presente asunto.

Por todo lo anterior, es que se considera válido concluir que la responsabilidad por la difusión de los promocionales materia de estudio, debe atribuirse sólo al **Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud**, en las emisoras e impactos previamente referidos [**RA00658-11 y RA00659-11**], los cuales constituyen propaganda gubernamental difundida en periodo de campaña electoral (el periodo del 27 de mayo al 9 de junio de dos mil once) en emisoras con cobertura en el Estado de México], violando con ello el artículo 357, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que debe declararse **fundado** el procedimiento incoado en contra del citado funcionario.

Por otra parte, es necesario señalar que conforme a lo preceptuado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al frente de cada una de las Secretarías de Estado previstas en dicho cuerpo normativo, habrá un Secretario, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el Reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

Dentro de las Secretarías de Estado contempladas en la Administración Pública Federal, se encuentra la de Salud, quien tiene a su cargo diversas funciones.

A su vez, conforme a la distribución de competencias, para el ejercicio de las funciones legamente encomendadas, los titulares de las dependencias en comento se auxilian de múltiples unidades administrativas, entre las cuales se encuentran la Dirección General de Comunicación Social (en el caso de la Secretaría de Salud).

Para la mejor comprensión del presente apartado, debe decirse que en un considerando diverso, en el que se establecerá la consecuencia jurídica que implica el reconocimiento de responsabilidad del servidor público citado en la parte final del párrafo que antecede, en la comisión de la infracción bajo análisis, será reproducida y analizada la normatividad que da sustento a las aseveraciones formuladas anteriormente, respecto de las funciones y responsabilidades derivadas de la relación de jerarquías entre los mencionados servidores públicos.

(...).

**DÉCIMO SEXTO.-** Que al haber quedado acreditada la trasgresión a los artículos 41, Base III, Apartado C, párrafo 2

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo 2 y 347, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por parte del Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud, en los términos que habrán de ser expresados a continuación, lo procedente en el presente caso es **dar vista al superior jerárquico o al órgano competente** para resolver sobre la responsabilidad de los sujetos que infringieron la normativa comicial federal.

Para tal efecto, debe recapitularse que en el presente fallo, este órgano resolutor estableció que el servidor público, a que se hace referencia en el párrafo que antecede, es responsable por la difusión de los materiales que se enuncian en el cuadro que a continuación se inserta, al haber sido estimados contraventores de la normativa constitucional y legal en materia comicial federal:

SERVIDOR PÚBLICO A QUIEN SE LE ATRIBUYE RESPONSABILIDAD POR SU DIFUSIÓN CONTRARIA AL ORDEN JURÍDICO ELECTORAL FEDERAL	MATERIAL	CONSIDERANDO EN EL CUAL SE ANALIZÓ LA RESPONSABILIDAD POR SU DIFUSIÓN
Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud	RA00658-11 RA00659-11	Decimotercero

Sentado lo anterior, conviene expresar lo siguiente:

En principio, cabe referir que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 41, Base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de este Instituto, quien realiza sus actividades bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, este Consejo General como órgano superior de dirección y vigilancia, es el encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, teniendo entre sus diversas atribuciones, tal y como se dispone en los artículos 2 y 118, inciso w), del citado Código conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan.

Para tales efectos, en el Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Primero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé el catálogo de sujetos,

## SUP-RAP-324/2012

conductas sancionables y sanciones que derivadas de la responsabilidad electoral son susceptibles de ser impuestas.

Entre los sujetos que pueden ser objeto de imputación, en términos de lo dispuesto por el artículo 341, párrafo 1, inciso f) del ordenamiento legal en cita, se incluyen 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.

Es decir, se debe entender que para efectos de tal disposición, las autoridades y servidores públicos, son susceptibles de ser sujetos a un régimen especial de investigación en materia electoral.

Como conductas reprochables de estos entes, el artículo 347 del citado Código Comicial Federal identifica las siguientes:

a) La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral;

**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;**

c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución;

e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato; y

f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.

Sin embargo, en el artículo 354 del ordenamiento legal en cita, en el que se detallan las sanciones que pueden ser impuestas al catálogo de sujetos regulados, por la realización de las conductas infractoras que lleven a cabo, el legislador omitió incluir un apartado respecto de aquéllas realizadas por 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.

Es decir, el legislador no consideró a las autoridades y funcionarios públicos como entidades respecto de las cuales este Instituto, por sí mismo, estuviere en aptitud de imponer sanciones directamente.

Toda vez que, fue voluntad del legislador el colocar 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, en un ámbito especial dentro del derecho administrativo sancionador electoral, pues si bien, respecto de tales entes el Instituto Federal Electoral cuenta con atribuciones para investigar y analizar si alguna de las conductas desplegadas por ellos resulta contraria a Derecho, no previó la posibilidad de que éste en forma directa impusiera alguna sanción por tales conductas.

En consecuencia, esta autoridad debe actuar en términos de lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo que interesa, establece lo siguiente:

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (SE  
TRANSCRIBE).**

Como se observa, la Constitución Federal establece que se reputa como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran durante el desempeño de sus funciones.

Con base en lo expuesto, esta autoridad únicamente se encuentra facultada para que una vez conocida la infracción realizada por algún funcionario público, integre un expediente que será remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que ésta proceda en los términos de ley.

Ahora bien, tomando en consideración que en el caso a estudio, la responsabilidad por la difusión de los materiales considerados infractores de los artículos 41, Base III, Apartado C, párrafo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo 2 y 347, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, fue atribuida al Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud; lo procedente es dar vista a quienes fungen como su superior jerárquico (en los términos que habrán de ser descritos en líneas posteriores), a fin de que en el ámbito de sus atribuciones, conozcan de tales conductas y en su oportunidad, determinen lo que en derecho corresponda respecto del servidor público que contravino la normativa comicial federal.

Lo anterior, atento a lo previsto en las disposiciones jurídicas que se citan a continuación:

***CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
(SE TRANSCRIBE).***

***MANUAL GENERAL DE ORGANIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE SALUD  
SE TRANSCRIBE).***

Como se observa de los preceptos antes transcritos, el Poder Ejecutivo Federal se deposita en un individuo denominado "*Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*", quien para el ejercicio de sus funciones, se auxilia de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada; destacando que incluso se le ha reconocido como el *Jefe de la Administración Pública Federal*, al ocupar el lugar más alto de la jerarquía de esa instancia.

Ahora bien, conforme a lo preceptuado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al frente de cada una de las Secretarías de Estado previstas en dicho cuerpo normativo, habrá un Secretario, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el Reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

Asimismo, ha quedado evidenciado que dentro de las Secretarías de Estado contempladas en la Administración Pública Federal, se encuentra la de Salud, quien tiene a su cargo diversas funciones (que ya fueron citadas en los artículos trasuntos).

A su vez, conforme a la distribución de competencias, para el ejercicio de las funciones legamente encomendadas, el titular

de la dependencia en comento se auxilian de múltiples unidades administrativas, entre las cuales se encuentra la Dirección General de Comunicación Social (por cuanto a la Secretaría de Salud).

Respecto de la Secretaría de Salud, es de destacar que dentro de las unidades administrativas con las que se auxilia para el cumplimiento de sus fines, se encuentra la Dirección General de Comunicación Social, misma que depende jerárquicamente del propio titular de esa cartera, reiterando que a esta última le corresponde planear, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de los programas y acciones de comunicación social de la Secretaría de Salud, de acuerdo con las políticas aprobadas por su titular y conforme a la normatividad emitida por la Secretaría de Gobernación.

En ese sentido, se considera que las conductas infractoras acreditadas en el presente asunto, atribuibles al servidor público citado a lo largo de este fallo, justifican la decisión de este órgano resolutor de dar vista a su superior jerárquico, a fin de que en el ámbito de sus atribuciones, determinen lo que en derecho proceda.

Al efecto, como se expuso ya con anterioridad, por cuanto hace a la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud, ésta está adscrita orgánicamente al Titular del Ramo, por lo cual también se establece un vínculo de subordinación entre aquella y éste.

En ese sentido, se considera que la vista por la difusión ilegal de los materiales citados al inicio del presente considerando, deberá darse en los términos que se expresan a continuación:

SERVIDOR PÚBLICO A QUIEN SE LE ATRIBUYE RESPONSABILIDAD POR SU DIFUSIÓN CONTRARIA AL ORDEN JURÍDICO ELECTORAL FEDERAL	CONSIDERANDO EN EL CUAL SE ANALIZÓ LA RESPONSABILIDAD POR SU DIFUSIÓN	MATERIAL	SUPERIOR JERÁRQUICO DEL SERVIDOR PÚBLICO RESPONSABLE
Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud	Decimotercero	RA00658-11 RA00659-11	Secretario de Salud

Por lo expuesto, dese vista con la presente Resolución y las actuaciones que integran los legajos en que se actúa, al *Secretario de Salud*, como superior jerárquico del servidor público descrito en el cuadro antes inserto, para que determine lo que en derecho corresponda respecto de la

infracción a la normativa comicial federal atribuida al servidor público que la llevo a cabo.

**CUARTO. Agravios.** Los motivos de inconformidad hechos valer por el actor son los siguientes:

1.- La fuente de los agravios la constituyen los considerandos **DECIMOTERCERO** y **DECIMOSEXTO** en relación con el **RESOLUTIVO QUINTO** de resolución impugnada, en tanto que resuelve que los "spots" **RA00658-11** y **RA00659-11**, fueron difundidos en radio de conformidad con las circunstancias de modo, tiempo y lugar que refiere el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Los preceptos legales vulnerados por la responsable en perjuicio de mi representado el Director General de Comunicación Social la Secretaría de Salud, son los artículos 14 y 16 Constitucionales, así como la indebida aplicación e interpretación de los artículos 2, párrafo 2 y 347 párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El mandato constitucional establecido en los artículos 14 y 16 constitucionales, como es de explorado derecho; consistente en el imperativo para las autoridades de fundar y motivar los actos que incidan en la esfera de los gobernados; los cuales, se pueden controvertir de dos formas distintas;

- a) La derivada de su falta (ausencia de fundamentación y motivación); y,
- b) La correspondiente a su incorrección (indebida fundamentación y motivación).

Es decir, la falta de fundamentación y motivación es una violación formal diversa a la indebida o incorrecta fundamentación y motivación, que es una violación material o de fondo, siendo distintos los efectos que genera la existencia de una u otra.

En efecto, mientras que la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos; la indebida o incorrecta fundamentación y motivación entraña la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad con el caso concreto.

La diferencia apuntada permite advertir que en el primer supuesto se trata de una violación formal dado que el acto de autoridad carece de elementos requeridos por norma constitucional; y en el segundo caso consiste en una violación material o de fondo porque se ha cumplido con la forma mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero unos y otros son incorrectos.

Ahora bien, la indebida fundamentación y motivación de un acto de autoridad se advierte cuando en éste se invoca un precepto legal, pero éste no resulta aplicable al caso por diversas características del mismo que impiden su adecuación a la hipótesis normativa.

Respecto a la indebida motivación, ésta se actualiza cuando sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero éstas no encuadran en completa disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica al caso concreto, lo que indica una indebida aplicación del artículo 2, párrafo 2 y 347 párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por una indebida apreciación de los hechos que motivaron la resolución de fecha 09 de mayo de 2012, así como la indebida apreciación y valoración de las pruebas que debían servir para acreditar únicamente para hechos y no así para determinar la transgresión de una mandatos constitucional y otra legal.

En el caso que nos ocupa, la violación que se imputa al Director General de Comunicación Social la Secretaría de Salud, **en su considerando DECIMOTERCERO de la resolución impugnada de fecha 09 de mayo de 2012**, del cual se transcribe la parte conducente podemos observar lo siguiente:

*"Así, el objeto del presente apartado será determinar si el Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud, infringió lo dispuesto en el artículo 41, Base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 2, párrafo 2 y 347, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con motivo de la difusión de los promocionales antes referidos, en diversas emisoras de radio en entidades federativas en las cuales se llevaban a cabo las campañas electorales de sus comicios constitucionales de carácter local.*

*Del mismo modo, se determinará si la presunta difusión de los promocionales materia del presente apartado en fechas en las cuales su transmisión ya estaba proscrita al estarse desarrollando elecciones de carácter local (particularmente, hidalguense), contraviene lo previsto en el artículo 41, Base*

*III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 2, párrafo 2 y 350, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, atribuible a la concesionaria referida en el cuadro que se inserta a continuación:*

NO.	CONCESIONARIO Y/O PERMISIONARIO	EMISORA (S)
1	<i>Radio Zitacuaro, S.A.</i>	XELX-AM 700

...

#### ANÁLISIS DEL MATERIAL IMPUGNADO

*Una vez que se han especificado las circunstancias de tiempo, **modo** y **lugar** en las que esta autoridad acreditó la difusión de los promocionales materia del presente supuesto, corresponde analizar su contenido con el objeto de determinar si los mismos pueden constituir propaganda gubernamental. Al respecto, conviene reproducir el contenido de los promocionales en cuestión"*

En efecto el Consejo General del Instituto Federal Electoral a fojas 601 y 602 de la resolución de fecha 09 de mayo de 2012 inserta dos tablas que hacen referencia a los promocionales **RA00658-11** y **RA00659-11**.

En el cuadro relativo al promocional **RA00658-11**; se establece que el promocional fue difundido en el **Estado de México**; que **el Concesionario o Permisionario fue Radio Zitacuaro**; que la frecuencia emisora fue XELX-AM-700; que el total de impactos fue (sic) de frecuencia emisora fue XELX-AM-700; que el total de impactos fue de **40 transmisiones**; y que el periodo en que se realizaron comprende del 27 de mayo al 09 de junio de 2011.

En el cuadro relativo al promocional **RA00659-11**; se establece que el promocional fue difundido en el **Estado de México**; que **el Concesionario o Permisionario fue Radio Zitacuaro**; que la frecuencia emisora fue XELX-AM-700; que el total de impactos fue de **34 transmisiones**; y que el periodo en que se realizaron comprende del 27 de mayo al 09 de junio de 2011.

**Sin embargo, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que supuestamente esa autoridad acreditó la difusión de los promocionales, no corresponden a la realidad y dan como resultado una indebida apreciación de los hechos y una indebida valoración de las pruebas,**

**específicamente del Informe de Monitoreo del Estado de México exhibido por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la falta de adminiculación con el contrato exhibido por la Secretaría de Salud, lo que dio como resultado, que se dictara una resolución de fecha 09 de mayo de 2012, con una indebida motivación por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral.**

Ello es así, toda vez que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, considera indebidamente que los promocionales RA00658-11 y RA00659-11 y su difusión en el Estado de México son responsabilidad del Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud y de Radio Zitácuaro, situación que es errónea por virtud de que la estación de radio que realizó la difusión fue la **K Buena** y con la cual no se tiene ninguna relación contractual.

Tal y como se informó oportunamente a esa autoridad electoral, la Secretaría de Salud contrató **una campaña de información en materia de servicios de salud para el Estado de Michoacán**, entidad que no se encontraba en medio de comicios electorales.

Los "spots" identificados como RA00658-11 y RA00659-11 forman parte de dicha campaña en el **Estado de Michoacán**.

Previo a dicha identificación, se verificó que las personas morales que transmiten en el **Estado de Michoacán** cuya señal se capta en el Estado de México y que aparecen en el acuerdo de ese órgano colegiado previamente difundido son los siguientes:

- a) Radio Sol
- b) La Voz Mazahua Otomí
- c) Radio Mexicana
- d) 600 Sólo Hits
- e) Radio Michoacana

Es el caso que mi representada contrató únicamente con las siguientes personas morales:

- a) Sociedad Mexicana del Radio, S.A. de C.V. (SOMER)
- b) Grupo de radiodifusoras, S.A. de C.V., (Radio Fórmula)
- c) Comunicación Segmentada Inteligente, S.A. de C.V. (Mas Comunicación)
- d) Megacima, S.A. de C.V.
- e) Promosat, S.A. de C.V.
- f) Rasa, S.A. de C.V.

De lo anterior se advierte que la Secretaría de Salud cumplió puntualmente con lo establecido en el Acuerdo a que hace referencia el artículo 48, párrafo 2, del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión y por ende, no es responsable de la transmisión en el Estado de México de la campaña contratada para el **Estado de Michoacán**. En todo caso, tal situación es atribuible a las deficiencias del Acuerdo en cita, y no a las autoridades que represento.

**El Consejo General del Instituto Federal Electoral debió valorar no solo el contenido del Contrato o si se habían insertado o no, cláusulas que impidieran la difusión de los "spots" en el Estado de México primero debía aclarar con base en las pruebas y no en presunciones; cuál fue la radio difusora que emitió la señal y segundo lugar, determinar si mi representado el Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud contrató o no esos servicios de difusión, para el Estado de México, en su defecto, aclarar qué autoridad fue la que firmó esos contratos y quién fue la que ordenó su transmisión y quién estaba en aptitud para pautar o impedir la trasmisión de los spots pero derivado del contrato y del informe de monitoreo.**

En adición a lo anterior, debe puntualizarse que del cúmulo probatorio que obra en actuaciones, en concreto de los testigos de grabación de los "spots" como **RA00658-11** y **RA00659-11**, se advierte que éstos fueron transmitidos en la radiodifusora denominada **La Ke Buena**. Situación que debió ser tomada en cuenta por el Consejo General del Instituto Federal Electoral. En virtud de que del Contrato que se exhibió en copia certificada se desprende que el Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud no contrató la transmisión de "los spots" RA00658-11 y RA00659-11 en la estación en la que fueron difundidos, es decir, La Ke Buena. Atento a lo anterior, debe declararse que mi representado no resulta responsable de dicha transmisión.

2.- La resolución impugnada es ilegal por virtud de que carece de la debida motivación y vulnera el principio de **exhaustividad**, este principio, ha sido definido por nuestro Máximo Tribunal a través de la jurisprudencia que a continuación se invoca, tesis que cobra relevancia para nuestro estudio, al margen de que haya sido dictada en materia laboral.

**“CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD, PRINCIPIOS DE SUS DIFERENCIAS Y CASO EN QUE EL LAUDO INCUMPLE EL SEGUNDO DE ELLOS.”** (Se transcribe)

De lo anterior se concluye que una sentencia será acorde a las formalidades esenciales del procedimiento cuando sea congruente (interna y externamente) y exhaustiva. El juzgador cumplirá con el principio de congruencia cuando se abstenga de variar la litis que le fue planteada y se limite a realizar pronunciamientos únicamente respecto de las partes del juicio; en tanto que cumplirá con el de **exhaustividad** cuando se pronuncie respecto de todos y cada uno de los puntos controvertidos.

En efecto el considerando **DECIMOTERCERO**, sólo analiza uno de los planteamientos formulados en el escrito de alegatos. Al comparecer al procedimiento especial sancionador, la autoridad negó haber violentado las disposiciones electorales en materia de propaganda gubernamental, aseveración que se sostuvo en dos argumentos:

a) *El contenido de los materiales motivo del procedimiento están amparados por la excepción constitucional al versar sobre servicios de salud; y*

b) *La autoridad se abstuvo de contratar con las concesionarias señaladas en el "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE ORDENA LA PUBLICACIÓN DEL CATÁLOGO DE ESTACIONES DE RADIO Y CANALES DE TELEVISIÓN PARA EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO DOS MIL ONCE DEL ESTADO DE MÉXICO. Y SE ORDENA LA SUSPENSIÓN DE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL DURANTE EL PERIODO DE CAMPAÑAS EN LA (SIC) EMISORAS CON COBERTURA EN LA ENTIDAD. ..." publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 5 de abril de 2011.*

Basta la lectura de los considerandos **DECIMOTERCERO** de la resolución combatida, para advertir que la autoridad omitió pronunciarse sobre el argumento señalado en el inciso b) que antecede. Derivado de tal omisión, estimó que el **Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud, era responsable de las violaciones que le fueron imputadas indebidamente.**

En ese orden de ideas, la resolución impugnada es inconstitucional, dada la omisión de resolver sobre la totalidad de los puntos litigiosos sometidos a consideración del Consejo General del Instituto Federal Electoral; motivo por el cual, ese H. Tribunal Electoral debe revocar la resolución y analizar el argumento omitido y con la plenitud de jurisdicción de que está dotado, determinar la

improcedencia del procedimiento especial sancionador en contra de las autoridades de la Secretaría de Salud.

**3.-** El Consejo General del Instituto Federal Electoral, sostiene su resolución de fecha 09 de mayo de 2012, que los "spots" **RA00658-11** y **RA00659-11**, no encuadran dentro del supuesto de excepción Constitucional y por tanto determina que su difusión en periodo electoral en el Estado de México constituye una infracción a lo dispuesto por el artículo 41, Base III, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2, párrafo 2, 374, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales atribuible a mi representado el **Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud**.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral indebidamente define la propaganda gubernamental como aquella proveniente de los poderes públicos, autoridades o entes de cualquier otra naturaleza, con atribuciones o no para difundirla, cuyo contenido esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficio y compromisos cumplidos, salvo los casos de excepción expresamente previstos en la propia normatividad, como son los educativos, de salud y las necesarias para la protección civil.

A este respecto es de indicarse que entre las finalidades de la protección de la salud, se destaca lo relativo al disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población y el conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud.

Asimismo, cabe destacar que la protección social en salud es materia de salubridad general. La protección social en salud es un mecanismo por el cual el Estado garantizará el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud, mediante la combinación de intervenciones de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y de rehabilitación, seleccionadas en forma prioritaria según criterios de seguridad, eficacia, costo, efectividad, adherencia a normas éticas profesionales y aceptabilidad social.

Entre las acciones de la protección social en salud cuya ejecución compete a la Federación, se encuentra la de diseñar y elaborar los materiales de difusión, promoción y

metodología de la capacitación que se utilizarán en la operación del sistema.

Para complementar el presente análisis, resulta relevante traer a colación la interpretación armónica y conforme que ese H. Tribunal realizó de los artículos 41, Base III, apartado C y 4º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al resolver el recurso de apelación tramitado bajo número de expediente SUP-RAP-57/2010, ese órgano jurisdiccional determinó lo siguiente:

*“Así, el concepto atinente a la prestación de los servicios de salud en modo alguno se reduce a la posibilidad de recibir atención médica, ya que necesariamente abarca, entre otros aspectos, la planificación y control de los servicios de atención médica, salud pública y la asistencia social; la adopción de las medidas que sean indispensables para la debida prestación de los servicios médicos; **la ejecución de prácticas tendentes a la conservación de la salud**; luchar contra enfermedades trasmisibles, así como combatir plagas sociales que afectan la salud como el alcoholismo, las toxicomanías, otros vicios sociales y la mendicidad; la creación y administración de los establecimientos de salubridad y de asistencia pública; **la implementación de programas que apoyen los servicios de salud y de aquéllos que sean afines**; la conducción de políticas en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad; la realización de campañas sanitarias y asistenciales; igualmente, conlleva la aplicación y administración de los recursos materiales y económicos y de los fondos y financiamiento que se requieren para la adecuada prestación de los servicios de salud.*

*En principio, conviene recordar que de acuerdo con la doctrina generalizada, **los servicios públicos constituyen el conjunto de actividades desarrolladas y asumidas por la administración pública, en forma directa o indirecta, que tienen por objeto una prestación dirigida a la satisfacción de necesidades colectivas de interés público**, bajo un régimen especial, preponderantemente de Derecho Público.*

*En el tenor apuntado, el concepto de **los servicios de salud debe entenderse como el conjunto de actividades que se llevan a cabo para la satisfacción de la aludida necesidad colectiva de interés público**, las cuales, según se razonó en párrafos precedentes, comprenden todos aquellos actos, medios y recursos que son indispensables para su prestación adecuada.*

Como puede observarse, **la prestación de los servicios de salud conlleva la realización de diversos actos y actividades**, como son los relativos a la atención de servicios médicos y de **asistencia social**, en si mismo considerados, como aquéllos que se traducen en la **implementación de prácticas y políticas preventivas**, y las referentes a la **aplicación, administración y control de los recursos materiales y económicos**, debiendo destacar que, por cuanto hace a estos últimos, la ley dispone que se deben aplicar a la asistencia pública los fondos que proporcionan la "Lotería Nacional" y "Pronósticos para la Asistencia Pública" a fin de apoyar a los programas de servicios de salud.

En esas condiciones, **la interpretación sistemática y funcional** de los artículos 4o, párrafo tercero y 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1° y 2°, de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, permite sostener que los **programas y campañas** que se llevan a cabo para recabar aquellos fondos que deben destinarse para apoyar los programas de servicios de salud, por parte de la "Lotería Nacional" y "Pronósticos para la Asistencia Pública", se encuentran inmersos dentro del conjunto de actividades que **posibilitan la adecuada prestación de los servicios de salud.**"

De lo hasta aquí expuesto, es dable concluir lo siguiente:

- 1.- El concepto de "servicios de salud" no se encuentra limitado a la atención médica, sino que abarca a todo el conjunto de actividades que se llevan a cabo para la satisfacción de esta necesidad colectiva de interés público: la protección del derecho a la salud.
- 2.- El concepto de "servicios de salud" incluye todos los programas que apoyen los servicios de salud y de aquéllos que sean afines.
- 3.- Las finalidades del derecho a la protección de la salud son, entre otras: el bien estar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades, la prolongación y mejoramiento de la calidad humana, brindar servicios de salud a la población que lo requiera, además de proporcionar a ésta la información pertinente y permanente que le permita tener el conocimiento necesario para aprovechar los servicios de salud que brinda el Estado.

*4.- La protección social en salud es materia de salubridad general que prevé entre sus acciones la relativa a difusión y promoción del sistema, acción cuya ejecución corresponde al Gobierno Federal.*

Sin embargo, lo resuelto en el **CONSIDERANDO DECIMOTERCERO** de la resolución impugnada, se aparta del concepto establecido por ese Tribunal Electoral luego de la interpretación sistemática y armónica de los preceptos constitucionales aplicables. Tal situación evidencia que la resolución se encuentra indebidamente fundada y motivada al haber dejado de considerar y por ende verificar si los hechos actualizan lo siguiente:

- La propaganda gubernamental tiene su propia acepción constitucional y es diversa a la del lenguaje común y a la del lenguaje técnico.
- La propaganda gubernamental es predominantemente Informativa.
- La propaganda gubernamental carece de datos persuasivos respecto de las bondades o eficacia de las acciones o programas que difunde.

Tales omisiones condujeron al Consejo General del Instituto Federal Electoral, a formular premisas equivocadas, de ahí que sus conclusiones también lo fueron. Señaló que de acuerdo a los conceptos planteados en la resolución impugnada, los "spots" RA00658-11 y RA00659-11 constituyen propaganda gubernamental proscrita por el solo hecho de que, según él, versan sobre programas y acciones de la administración pública y por tanto difunden logros.

El análisis del Consejo General del Instituto Federal Electoral debió centrarse en las características del contenido y no en el contenido mismo. Debió verificar si los datos contenidos el "spot" eran de naturaleza informativa o persuasiva, elemento cuya verificación se requiere para determinar si los "spots" encuadran en el supuesto prohibitivo o en su excepción.

*Asimismo, debió verificar si la información relativa a la existencia del Seguro Popular y los beneficios que conlleva estar afiliado a éste, como es el recibir servicios básicos de salud (atención médico-quirúrgica, hospitalización, medicamentos, etc) de manera gratuita constituye información relativa a servicios de salud. En líneas anteriores ha quedado demostrado que lo anterior sí constituye información relativa a servicios de salud.*

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, omite analizar la naturaleza del contenido de los "spots". Se limita a referir que éstos no se refieren estrictamente a servicios de

salud, sino que difunden acciones que innovan en beneficio de la colectividad.

Tal omisión deriva, como ya se analizó con anterioridad, del concepto de "propaganda gubernamental" que equivocadamente tomó la autoridad emisora de resolución combatida; concepto que no lleva como parte de sus elementos las características de la información presentada, es decir, para este concepto no importa si los datos aportados son informativos o persuasivos.

**Ninguno de los argumentos en que pretende sustentar la resolución impugnada hace referencia a si los datos proporcionados respecto de las acciones o la "instauración" del programa social tienen un propósito informativo o persuasivo y cuál es la interpretación técnica realizada para concluir en tal o cual sentido. Las omisiones aquí destacadas derivan, como ya se expuso antes, de la indebida conceptualización de lo que debe entenderse por "campañas gubernamentales" para efectos Constitucionales.**

Las premisas y conclusiones vertidas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral carecen de argumentos que permitan dilucidar los razonamientos empleados por la autoridad para llegar a ellas.

La resolución combatida se encuentra indebidamente fundada y motivada. El Consejo General del Instituto Federal Electoral realizó una indebida conceptualización de "propaganda gubernamental" y omitió analizar qué debe entenderse por "servicios de salud".

El Consejo General del Instituto Federal Electoral soslayó los conceptos que de tales elementos realizó ese H. Tribunal Electoral, mismos que obedecieron a la interpretación sistemática y armónica de las disposiciones legales y constitucionales aplicables.

La resolución impugnada es inconstitucional, dado que se encuentra indebidamente fundada y motivada, pues al haber partido de conceptos apartados de la interpretación realizada por ese H. Tribunal (lo que constituye conocimiento a través de la experiencia del Consejo General del Instituto Federal Electoral) y al haber omitido realizar argumentos lógico jurídicos que permitieran determinar si el seguro popular forma parte de los servicios de salud que presta el Estado en beneficio de la colectividad. Atento a ello debe ser revocada por ese H. Tribunal y, en ejercicio de la plenitud de jurisdicción que le está conferida, emitir declarar que los "spots" tienen relación directa con información relativa a

servicios de salud, así como que dicha información carece de datos que pretendan influir en la evaluación que de éstos pueda realizar el ciudadano de manera objetiva y de acuerdo a su experiencia; derivado de lo cual, no configuran las violaciones que se imputan a nuestro representado.

4.- La autoridad electoral determinó que los "spots" **RA00658-11** y **RA00659-11** no están amparados bajo los supuestos de excepción previstos en la normativa comicial federal, dado que su contenido no alude a cuestiones estrictamente de servicios de salud. Arriba a tal conclusión con base en lo siguiente:

- a. Al interpretar el "spot" RA00658-11 concluye que en él se reseñan acciones y resultados de la actual administración pública federal*
- b. Que tales acciones se dirigieron a promover innovaciones en bien de la ciudadanía a través del programa seguro popular*
- c. Al interpretar el "spot" RA00659-11 concluye que en él se reseñan acciones de la actual administración pública federal*
- d. Que tales acciones se dirigen a promover innovaciones en bien de la ciudadanía a través del programa antes citado.*

La autoridad asevera que los "spots" reseñan acciones y resultados, sin precisar en qué consisten éstos ni mucho menos de qué frase o intervención deduce tal cosa. Señalar que un ciudadano se encuentra afiliado al seguro popular y por ende recibió sus beneficios, de ninguna manera refleja un logro de la administración pública.

Refiere que tales acciones y logros son de la actual administración, sin que precise de qué manera dedujo o advirtió que se trata de una administración en específico: la actual. El material difundido carece de algún elemento de temporalidad que permita concluir que el sujeto que realizó las acciones u obtuvo los supuestos logros a que se refiere la autoridad sea determinada administración; la referencia es genérica.

La autoridad recurrida señala que los "spots" se relacionan con la instauración de un programa social, lo que implica la publicitación de logros de la actual administración.

En primer lugar, se señala que el Diccionario de la Real Academia Española define "*instaurar*" como establecer, fundar, instituir. Dicho Diccionario define "*fundar*" como crear, e "*instituir*" como darle principio a algo.

Contrario a lo aseverado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, la presente administración no instauró el

Seguro Popular (protección social en salud); es decir, no lo estableció, fundó o instruyó. La protección social en salud fue instaurada como materia de salubridad general por el Poder Legislativo Federal, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2003; Decreto que inició su vigencia el 1 de enero de 2004. Como se ve, fue el Poder Legislativo y no el Ejecutivo quien instauró este beneficio en materia de salud para la población, lo cual ocurrió con anterioridad al inicio de la presente administración.

La resolución combatida de fecha 09 de mayo de 2012, soslaya las reglas de valoración de la prueba y no sólo omite observarlas, sino que además resuelve en forma contraria a ellas. Para sustentar lo anterior, se expresa lo siguiente:

La autoridad omite observar las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica para la valoración del contenido de los "spots" en estudio. Lo anterior se confirma al advertirse que tiene por acreditadas situaciones inexistentes.

La resolución impugnada transgrede las reglas de valoración de la prueba, por lo tanto, viola la garantía de audiencia por inobservar el debido proceso legal, motivo por el cual debe ser revocada y luego de un debido análisis del material probatorio consistente en los "spots", ese H. Tribunal debe determinar que su contenido se encuentra amparado por el supuesto de excepción previsto constitucionalmente, por lo que el procedimiento especial sancionadores infundado.

**5.-** La resolución combatida concluye que la responsabilidad por la difusión de los "spots" **RA00658-11** y **RA00659-11** es atribuible al Director General de Comunicación Social. En el considerando DECIMOTERCERO, la autoridad electoral responsable determinó que la responsabilidad por la difusión de dichos "spots" **debe atribuirse al Director General de Comunicación de la Secretaría de Salud**, atento a lo siguiente:

*a. Es la única que cuenta con facultades legales para establecer las estrategias de producción y difusión de las actividades de la Secretaría.*

*b. El tema de comunicación social está reservado para su instauración y aplicación a la multicitada Dirección, por tanto es la responsable de la publicación de los contenidos que se difundan en materia de salud.*

*c. La CNPSS no tiene dentro de sus atribuciones la materia de comunicación social.*

Con relación al motivo dado por la autoridad electoral sintetizado como a) es inconstitucional y si los "spots"

encuadran en el supuesto constitucional de excepción, no hay responsabilidad de ninguno de los servidores públicos de la Secretaría de Salud.

Aún en el supuesto de que ese H. Tribunal llegare a confirmar la resolución de la autoridad electoral en el sentido de que los "spots" difundidos por la Secretaría de Salud resultan contrarios a las disposiciones electorales en materia de propaganda gubernamental, la responsabilidad no debe recaer en nuestro representado, atento a lo siguiente:

Tal y como se sintetiza en el apartado **b)** que antecede, la autoridad electoral consideró que el único responsable de la difusión de los "spots" **RA00658-11 RA00659-11** es el Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud, aseveración que encuentra sustento en diversas premisas totalmente apartadas de la realidad jurídica.

Es incorrecta la apreciación de que nuestro representado es el único con facultades legales en materia de comunicación social y que la Comisión Nacional de Protección Social en Salud carezca de atribuciones en dicha materia. Basta analizar los artículos 77 Bis 5, fracción VII de la Ley General de Salud, 3, 4, fracciones XXXVI Bis 1 y XXXVI Bis 2 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud y 19 fracción XI del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud para advertir la falsedad jurídica de tal aseveración.

De los preceptos legales y reglamentarios en cita se advierte lo siguiente:

*Que entre las acciones que comprenden la protección social en salud y que competen a la federación se encuentra la de diseñar y elaborar los materiales de sensibilización, difusión y promoción y metodología de la capacitación que se utilizarán en la operación del sistema.*

*Que la Comisión Nacional de Protección Social en Salud es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, con autonomía técnica, administrativa y operativa.*

*Que entre las atribuciones de dicha Comisión se encuentra la de elaborar la política y los programas de comunicación social de ésta, así como la de coadyuvar con la Dirección General de Comunicación Social mediante la difusión de los resultados del Sistema de Protección Social en Salud.*

*Que a la Dirección General de Comunicación Social le está restringida la celebración de contratos de servicios respecto de los órganos desconcentrados de la Secretaría de Salud,*

*pues sólo puede suscribir los de aquellos que carezcan de comité de adquisiciones, caso en el que no se coloca la Comisión en comento.*

Resulta evidente que contrario a lo sostenido por la autoridad electoral, nuestro representado no es el único facultado para difundir campañas en materia de servicios de salud ni para contratar servicios para tales efectos.

**La Comisión Nacional de Protección Social en Salud posee facultades propias para diseñar y difundir campañas de comunicación social en materia de protección social en salud, así como para contratar de manera directa los servicios que requiera para tales efectos.**

Asimismo, como se advierte del propio Acuerdo mediante el cual se adscriben orgánicamente las Unidades de la Secretaría de Salud, la Comisión Nacional de Protección Social en Salud no está jerárquicamente subordinada a la Dirección General de Comunicación Social, por lo que no existe vínculo jerárquico entre una y otra.

Es menester señalar que al tratarse de un órgano desconcentrado, sus acciones las realiza de manera autónoma a efecto de lograr mayor eficacia en su desempeño. Para estos efectos posee autonomía técnica y administrativa, autonomía que le permite tomar sus propias decisiones en materia de comunicación social e incluso, celebrar sus propios contratos sin necesidad de acudir a unidades administrativas que le sean ajenas, verbigracia, la Dirección General de Comunicación Social.

**Si bien es cierto que como órgano desconcentrado no posee personalidad jurídica y patrimonio propio, no menos cierto es que sí posee autonomía técnica, administrativa y operativa para el desempeño de sus funciones. Esto le permite celebrar contratos y tomar decisiones en materia de comunicación social y adquisiciones sin necesidad de someter éstas a la autorización del Secretario de Salud y mucho menos al resto de las unidades administrativas de la Secretaría.**

**Lo anterior se corrobora con el propio contrato CNPSS/AD/039/2011 de fecha 28 de abril del 2011, suscrito por el Director General de Administración y Finanzas, el Director General de Coordinación con Entidades Federativas y el Director de Difusión, todos de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud.**

Dicho contrato posee la calidad de documento público, atento a lo cual esa autoridad electoral le concedió valor y eficacia probatoria plena. En atención a ello debe tenerse por probado que no fue el Director General de Comunicación Social el que contrató y ordenó la difusión de los "spots" RA00658-11 y RA00659-11 objeto del procedimiento especial sancionador cuya resolución se combate.

Derivado de lo anterior, debe tenerse por probado que nuestro representado no tuvo participación alguna en la determinación, orden y contratación de la difusión de los "spots" RA00658-11 Y RA00659-11.

Se aclara que en ningún momento ni el que suscribe Director Contencioso de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Salud ni nuestro representado señalamos que "... la Comisión solicitó vía la Secretaría de Salud la difusión de los promocionales...", como indebidamente concluyó la autoridad electoral; por el contrario, lo que se señaló fue que "La transmisión de los "spots" identificados RA00658-11 y RA00659-11, ordenada por la Secretaría de Salud por conducto de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud..". Ambas cuestiones son totalmente distintas, como podrá apreciar ese H. Tribunal Electoral.

La resolución impugnada es conculcatoria de la garantía de legalidad y audiencia previa, pues se encuentra indebidamente fundada y motivada derivado de la indebida valoración de las pruebas que obran en el expediente de origen, atento a lo anterior, ese H. Órgano Judicial debe revocar la resolución combatida y determinar que el Director General de Comunicación Social no es responsable de la difusión de los "spots" RA00658-11 y RA00659-11."

**QUINTO. Cuestiones preliminares.** Ante todo, es preciso señalar que de la lectura del escrito de apelación que se analiza, se desprende que el apelante únicamente se inconforma en contra de los considerandos decimotercero y decimo sexto, en relación con el resolutivo quinto de la resolución impugnada; por lo que, consecuentemente, en el presente estudio se deja intocado el resto de la resolución, para que surta sus efectos legales correspondientes.

Asimismo, esta Sala Superior considera importante puntualizar que, de conformidad con el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el recurso de apelación se debe suplir las deficiencias u omisiones en los motivos de inconformidad cuando puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos; empero, la suplencia establecida presupone la existencia de hechos de los cuales puedan derivarse claramente los agravios, o bien, que se expresen conceptos de disenso aunque sea de manera deficiente.

Debe tenerse en cuenta que el vocablo "suplir" utilizado en la redacción del invocado precepto no debe entenderse como integrar o formular agravios sustituyéndose al promovente, sino más bien en el sentido de complementar o enmendar los argumentos deficientemente expuestos en vía de inconformidad, sin importar la parte o capítulo de la demanda donde se contengan.

Es decir, se necesita la existencia de un alegato limitado por falta de técnica o formalismo jurídico que amerite la intervención en favor del recurrente por parte de la Sala Superior, para que en ejercicio de la facultad prevista en el artículo de referencia, esté en aptitud de "suplir" la deficiencia y resuelva la controversia que le ha sido planteada.

Lo expuesto en modo alguno obliga a este órgano jurisdiccional a suplir la inexistencia del agravio, cuando no sea posible desprenderlo de los hechos o cuando sean vagos, generales e

imprecisos, de forma tal que no pueda advertirse claramente la causa concreta de pedir.

Esto es así, porque si los motivos de queja dejan de revelar la intención de lo que se pretende cuestionar, entonces este tribunal se encuentra impedido para suplir deficiencia alguna, ya que no puede comprenderse tal atribución, en el sentido de ampliar la demanda en cuanto a lo que presumiblemente pretende el demandante como ilegal, o bien, llegar hasta el grado de variar el contenido de los argumentos vertidos por el enjuiciante, traduciéndose en un estudio oficioso del acto o resolución impugnado, cuestión que legalmente está vedada a este órgano jurisdiccional.

Lo anterior, hace palpable que el principio de suplencia en la deficiencia en la expresión de los agravios tiene límites, por una parte, en las propias facultades discrecionales de la autoridad jurisdiccional para deducirlos de los hechos expuestos y, por otra, en la circunstancia de que los planteamientos del actor sean inviables para atacar el acto impugnado.

**SEXTO. Estudio de fondo.** En el primero y segundo de los agravios aduce el actor que la resolución impugnada viola en su perjuicio el principio de exhaustividad, en razón de que la autoridad responsable, en el procedimiento especial sancionador, omitió pronunciarse respecto de los planteamientos que formuló en su escrito de alegatos que presentó en la audiencia de pruebas y alegatos, consistentes, primero, en que según los testigos de grabación, los

promocionales denunciados fueron transmitidos por la radiodifusora La Ke Buena, con la cual no existe contrato alguno de transmisión.

Además, aduce el actor, la responsable omitió tomar en cuenta el alegato consistente en que el órgano denunciado de la Secretaría de Salud negó haber violado las disposiciones electorales en materia de propaganda gubernamental, porque no contrató la transmisión de los promocionales en cuestión con algún concesionario o permisionario cuya señal fuera captada en el Estado de México, esto es, se abstuvo de contratar con las concesionarias señaladas en el *“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE ORDENA LA PUBLICACIÓN DEL CATÁLOGO DE ESTACIONES DE RADIO Y CANALES DE TELEVISIÓN PARA EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO DOS MIL ONCE DEL ESTADO DE MÉXICO, Y SE ORDENA LA SUSPENSIÓN DE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL DURANTE EL PERÍODO DE CAMPAÑAS EN LAS EMISORAS CON COBERTURA EN LA ENTIDAD”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación del martes cinco de abril de dos mil once.

Los agravios son fundados, de conformidad con las siguientes consideraciones.

Esta Sala Superior ha sostenido que el fin perseguido con el principio de exhaustividad consiste en que las autoridades encargadas de dictar una resolución, agoten la materia de todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, mediante el

examen y determinación de la totalidad de las cuestiones concernientes a los asuntos de que se ocupen, a efecto de que no se den soluciones incompletas.

De tal forma, el principio en comento se satisface mediante el análisis de todas las cuestiones sometidas a su conocimiento y resolución. Esto es, que la autoridad encargada de dictar una resolución, se ocupe de hacer el pronunciamiento respectivo, en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de su causa de pedir o pretensión, así como respecto del valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones, máxime si se trata de una determinación susceptible de ser combatida a través de un medio de impugnación, pues resulta necesario contar con el análisis de todos los argumentos y razonamientos expresados en su momento, así como, en su caso, del estudio de las pruebas recibidas o recabadas en ese proceso.

Lo anterior, tiene sustento en la jurisprudencia 12/2001 de esta Sala Superior, consultable en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral 1997-2010*, Volumen 1 *Jurisprudencia*, página trescientos, cuyo rubro y texto es al tenor siguiente:

**EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.**—Este principio impone a los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones; si se trata de una resolución de primera o única instancia se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos

constitutivos de la *causa petendi*, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones, y si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo.

También cabe destacar que esta Sala Superior, en diversas ejecutorias, ha sostenido que de la interpretación sistemática respecto de las disposiciones que regulan el procedimiento especial sancionador, es posible desprender que los argumentos que las partes formulen en la audiencia de pruebas y alegatos deben ser tomados en consideración por la autoridad electoral federal al momento de resolver, pues esta es una de las formas en que se concretan los derechos fundamentales del debido proceso y acceso a la justicia, garantizados por los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho criterio ha sido sustentado por esta Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-44/2010 y SUP-RAP-66/2011, en sesiones públicas del seis de mayo de dos mil diez y seis de julio de dos mil once, respectivamente.

Resulta aplicable a lo anterior, la tesis XIII/2012, aprobada por esta Sala Superior en sesión del veintidós de marzo de dos mil doce, la cual se encuentra pendiente de publicación, cuyo rubro y texto son los siguientes:

**“ALEGATOS, LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE TOMARLOS EN CONSIDERACIÓN AL RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.—**De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 14, 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, apartado 1, de la Convención Americana de Derechos Humanos; 14, apartado 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 369 y 370 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que entre las formalidades esenciales del procedimiento se encuentra el derecho de las partes a formular alegatos. En ese contexto, debe estimarse que a fin de garantizar el derecho de defensa y atender en su integridad la denuncia planteada, la autoridad administrativa electoral debe tomarlos en consideración, al resolver el procedimiento especial sancionador”.

Ahora bien, como primer aspecto, es conveniente precisar que a fojas 27,608 a 27,634 del Tomo XXXIX, relativo al procedimiento especial sancionador SCG/PE/CG/039/2011 y su acumulado (contenido en la caja 7 de los cuadernos accesorios formados con motivo del presente recurso de apelación), obra el escrito de fecha tres de mayo de dos mil doce, mediante el cual el Director Contencioso de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Salud compareció, en representación del Secretario de Salud y del Director General de Comunicación Social de esa dependencia, a la audiencia de pruebas y alegatos del procedimiento especial sancionador incoado en contra de estas últimas.

Del contenido de dicho escrito se desprende que el citado director realizó los siguientes alegatos:

**“II.- Los "spots" difundidos por la autoridad de salud (Secretaría de Salud) por conducto de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud respetan el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 2011.**

Tal y como se informó oportunamente a esa autoridad electoral, la Secretaría de Salud contrató una campaña de información en materia de servicios de salud para el Estado de Michoacán, entidad que no se encuentra en medio de comicios electorales. Los "spots" identificados como RA00658-11 y RA00659-11 forman parte de dicha campaña.

Previo a dicha contratación, se verificó que las personas morales que transmiten en el Estado de Michoacán cuya señal se capta en el Estado de México y que aparecen el acuerdo de ese órgano colegiado previamente difundido son las siguientes:

- a) Radio Sol
- b) La Voz Mazahua Otomí
- c) Radio Mexicana
- d) 600 Sólo Hits
- e) Radio Michoacán.

Es el caso que mi representada contrató únicamente con las siguientes personas morales:

- a) Sociedad Mexicana de Radio, S.A. de C.V. (somer)
- b) Grupo de Radiodifusoras, S.A. de C.V. (radioformula)
- c) Comunicación segmentada inteligente, S.A. de C.V. (más comunicación)
- d) Megacima, S.A. de C.V.
- e) Promosat, S.A. de C.V.
- f) Rasa, S.A. de C.V.

De lo anterior se advierte que la Secretaría de Salud cumplió puntualmente con lo establecido en el Acuerdo a que hace referencia el artículo 48, párrafo 2, del Reglamento de acceso a radio y Televisión y por ende, no es responsable de la transmisión en el Estado de México de la campaña contratada para el Estado de Michoacán. En todo caso, tal situación es atribuible a las deficiencias del Acuerdo en cita, y no a las autoridades que represento.

En adición a lo anterior, debe señalarse que del cúmulo probatorio que obra en actuaciones, en concreto de los testigos de grabación de los spots identificados como

RA00658-11 y RA00659-11, se advierte que éstos fueron transmitidos en la radiodifusora denominada La Ke Buena.

Del contrato que se exhibe en copia certificada se desprende que **esta autoridad no contrató la transmisión de los spots RA00658-11 y RA00659-11 en la estación en la que fueron difundidos**, es decir **La Ke Buena**. Atento a lo anterior, debe declararse que la autoridad sanitaria no resulta responsable de dicha transmisión.

Finalmente se destaca que la resolución recaída en el expediente SUP-RAP 117/2010, en su parte que establece que los contratos que se celebren con las radiodifusoras y televisoras deben contener la cláusula de prohibición de transmisión de campañas gubernamentales en estados en período de elección. Esto porque tal y como ha quedado demostrado en líneas anteriores, los spots RA00658-11 y RA00659-11 encuadran dentro del supuesto normativo de excepción previsto en el artículo 41, Base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Con todo lo antes expuesto, queda de manifiesto que los “spots” RA00658-11 y RA00659-11 no violan las disposiciones constitucionales, legales o administrativas en materia de propaganda gubernamental, motivo por el cual debe declararse que ni el C. Secretario de Salud, ni el Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud tienen responsabilidad alguna.”**

De la anterior transcripción, claramente se advierte que el Director Contencioso de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Salud, en representación del Secretario de Salud y del Director General de Comunicación Social de esa dependencia expresó, en la audiencia de pruebas y alegatos, en esencia, lo siguiente:

- Los promocionales difundidos por la Secretaría de Salud, por conducto de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, respetan el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 2011.

- Que no contrató con personas morales que transmiten en el Estado de Michoacán cuya señal se capta en el Estado de México y que aparecen el acuerdo en cuestión, por lo que contrató únicamente con las siguientes personas morales: a) Sociedad Mexicana de Radio, S.A. de C.V. (somer); b) Grupo de Radiodifusoras, S.A. de C.V. (radioformula); c) Comunicación segmentada inteligente, S.A. de C.V. (más comunicación); d) Megacima, S.A. de C.V.; e) Promosat, S.A. de C.V.; y f) Rasa, S.A. de C.V.
- Que cumplió puntualmente con lo establecido en el Acuerdo, particularmente lo dispuesto en el artículo 48, párrafo 2, del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión y, por ende, no es responsable de la transmisión en el Estado de México de la campaña contratada para el Estado de Michoacán.
- En todo caso, tal situación es atribuible a las deficiencias del Acuerdo en cita, y no a las autoridades de esa dependencia.
- En adición a lo anterior, de los testigos de grabación de los spots identificados como RA00658-11 y RA00659-11, se advierte fueron transmitidos en la radiodifusora denominada La Ke Buena; y del contrato que exhibió en el procedimiento sancionador se desprende que no contrató la transmisión de esos promocionales con esa estación de radio.

Por otra parte, del contenido de la parte conducente de la resolución impugnada, la cual ha sido transcrita en el considerando tercero de esta ejecutoria, se advierte que la responsable, respecto del contrato celebrado por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud de la Secretaría de Salud y Radiodifusoras Asociadas, S.A. de C.V., se limitó a considerar, en esencia, lo siguiente:

- Durante el periodo del 27 de mayo al 9 de junio del dos mil once, se difundieron en radio (los promocionales identificados como RA00658-11 y RA00659-11) propaganda gubernamental en las entidades federativas en la que se desarrollaron comicios constitucionales de carácter local, en la especie, el Estado de México.
- La Secretaría de Salud manifestó que los promocionales identificados como RA00658-11 y RA00659-11, fueron difundidos a petición de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, ya que corresponden a una campaña realizada en el estado de Michoacán
- Para el efecto de cumplir con la normatividad en la materia con fecha 18 de mayo de 2011, el Director General de Normatividad de Comunicación de la Secretaría de Gobernación, remitió el catálogo de estaciones de radio y televisión para el Proceso Electoral en el Estado de México, donde se confirmaron las estaciones del estado de Michoacán que no pudieron

pautarse, por ser señales que se escuchan o ven en el territorio del Estado de México.

- Adicionalmente, manifestó que la estación identificada con las siglas XELX-AM-700, de Zitácuaro, Michoacán, tiene identificación de Radio Mexicana, para el caso del Estado de México, en la misma frecuencia; sin embargo, en el estado de Michoacán se escucha en esa misma frecuencia la K Buena, cuya emisión no tiene cobertura en el Estado de México.
- La autoridad de salud, al comparecer a la audiencia de pruebas y alegatos que se refiere en el artículo 369 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, exhibió copia certificada del contrato abierto de prestación de servicios de publicidad en radio, que celebran por una parte la Comisión Nacional de Protección Social en Salud y por otra parte Radiodifusoras Asociadas, S.A. de C.V.
- En dicho instrumento, específicamente en su cláusula primera, denominada objeto, se establece que la Comisión requiere del prestador de servicios, mediante las emisoras del grupo o que represente y que determine la comisión, con el fin de reforzar frecuencia e incrementar el impacto de los mensajes publicitarios.

- Del mismo modo, en la cláusula segunda, se prevé que el prestador de servicios deberá transmitir los spots publicitarios de las campañas, que le indique la Comisión a través de la Dirección de Difusión.
- Por otra parte, también se establece el monto convenido, el precio unitario, las condiciones y forma de pago, la vigencia del mismo.
- Finalmente, se establece en la cláusula décima que el prestador de servicios, se obliga a realizar la transmisión de los mensajes como los entregue la Comisión, por lo que, esta última es responsable de la edición, contenido y adaptaciones de los mismos.
- Que dicho contrato tiene el carácter de documento público **cuyo valor probatorio es pleno**, respecto de los hechos que en él se consignan.
- No pasa desapercibido para esta autoridad el hecho de que el contrato mencionado lo haya suscrito la Comisión Nacional de Protección Social en Salud y por otra parte Radiodifusoras Asociadas, S.A. de C.V.

De los párrafos anteriormente precisados, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que, efectivamente, la autoridad responsable no se pronunció respecto de los planteamientos

que hizo valer el ahora recurrente en su escrito de comparecencia a la audiencia de pruebas y alegatos.

En efecto, no hay pronunciamiento respecto a que conforme a los testigos de grabación, los promocionales denunciados fueron transmitidos por la radiodifusora La Ke Buena, con la cual no existe contrato alguno de transmisión, y que no contrató la transmisión de los promocionales en cuestión con algún concesionario o permisionario cuya señal fuera captada en el Estado de México, esto es, se abstuvo de contratar con las concesionarias señaladas en el *“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE ORDENA LA PUBLICACIÓN DEL CATÁLOGO DE ESTACIONES DE RADIO Y CANALES DE TELEVISIÓN PARA EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO DOS MIL ONCE DEL ESTADO DE MÉXICO, Y SE ORDENA LA SUSPENSIÓN DE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL DURANTE EL PERÍODO DE CAMPAÑAS EN LAS EMISORAS CON COBERTURA EN LA ENTIDAD”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación del martes cinco de abril de dos mil once.

Por lo anterior, el análisis que llevó a cabo la autoridad responsable al emitir la resolución ahora impugnada, no se ajusta al principio de exhaustividad en materia electoral, pues no dio respuesta a todas y cada una de las interrogantes que le fueron planteadas por el representante de las autoridades de la Secretaría de Salud en la audiencia de pruebas y alegatos relativa al procedimiento sancionador.

No es óbice para arribar a la anterior conclusión, que la responsable haya mencionado, en la resolución recurrida, que en el Estado de Michoacán se escucha en esa misma frecuencia la K Buena, cuya emisión no tiene cobertura en el Estado de México y haya citado el contrato abierto de prestación de servicios de publicidad en radio, celebrado entre la Comisión Nacional de Protección Social en Salud y Radiodifusoras Asociadas, S.A. de C.V., en razón de que ello no es suficiente para tener por colmado el principio de exhaustividad, pues la responsable se limita a mencionarlos, sin que hubiera dado respuesta a los planteamientos antes referidos.

Así, al resultar fundados los citados motivos de disenso relativos a la violación al principio de exhaustividad, lo procedente es revocar la resolución impugnada, para los efectos que más adelante se detallarán, sin que sea necesario pronunciarse respecto de los agravios relacionados con el fondo del asunto.

**SEXTO. Efectos de la sentencia.** En función de las consideraciones antes precisadas, lo procedente es revocar, en la parte que fue impugnada, la resolución recurrida y, en consecuencia, se ordena al Consejo General del Instituto Federal Electoral emita una nueva resolución en los procedimientos especiales sancionadores identificados con los números de expedientes SCG/PE/CG/039/2011 y SCG/PE/CVG/CG/040/2011 acumulados, en la cual deberá tomar en cuenta los planteamientos hechos valer por el Director

Contencioso de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Salud mediante el cual compareció, en representación del Secretario de Salud y del Director General de Comunicación Social de esa dependencia, a la audiencia de pruebas y alegatos del procedimiento especial sancionador incoado en contra de estas últimas, los cuales han quedado detallados a lo largo del cuerpo de la presente ejecutoria.

Lo anterior, en un plazo de diez días, siguientes a aquél en que le sea notificada la presente determinación, debiendo informar a esta Sala Superior, respecto del cumplimiento a la misma, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

Por lo expuesto y fundado, se

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

**ÚNICO.** Se revoca, en la parte que fue impugnada, la resolución CG292/2012, de nueve de mayo de dos mil doce, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el procedimiento especial sancionador SCG/PE/CG/039/2011 y su acumulado SCG/PE/CVG/CG/040/2011, para los efectos precisados en el considerando sexto de esta ejecutoria.

**Notifíquese; personalmente** a al actor en el domicilio señalado para tal efecto; a la autoridad responsable en las **cuentas de correo electrónico** precisadas en su informe circunstanciado, y

por **estrados** a los demás interesados, de conformidad con lo dispuesto en los artículo 26, párrafo 3, 28 y 48, párrafo 1, incisos a) y b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes a la autoridad responsable y archívese este expediente.

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

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS  
FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**SUP-RAP-324/2012**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS  
LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**