

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-39/2013.

RECURRENTES: CADENA
RADIODIFUSORA MEXICANA, S.A. DE
C.V. Y RADIO MELODÍA, S.A. DE C.V.

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL
ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE: MANUEL
GONZÁLEZ OROPEZA.

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ.

SECRETARIO: ERNESTO CAMACHO
OCHOA.

México, Distrito Federal, a diecinueve de junio de dos mil trece.

VISTOS, para resolver, los autos del recurso de apelación **SUP-RAP-39/2013**, interpuesto por Cadena Radiodifusora Mexicana, S.A. de C.V., concesionaria de las emisoras de radio XEX-AM 730, XEW-AM 900 y XEQ-AM 940, así como por Radio Melodía, S.A. de C.V., concesionaria de la estación XEHL-AM 1010, a fin de impugnar la resolución **CG63/2013**, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el veinte de febrero del año en curso, en la que, entre otras cosas: declaró fundado el procedimiento especial sancionador incoado en contra de las ahora recurrentes, por la difusión de promocionales gubernamentales.

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

PRIMERO.- Antecedentes.

SUP-RAP-39/2013

De la narración de hechos que las recurrentes hacen en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierten los siguientes antecedentes:

1.- Vista para inicio de procedimiento especial sancionador SCG/PE/CG/039/2011.- 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, dio vista a la Secretaría Ejecutiva, de la presunta violación a la normativa electoral federal, en contra de quien resultara responsable, por la difusión de propaganda gubernamental en radio y televisión, en los Estados de México y Nayarit, en los que se desarrollaba el periodo de campañas de un proceso electoral local; y el ocho siguiente, el referido Director amplió la vista, por la difusión de promocionales similares en los Estados de Coahuila e Hidalgo.

Por lo tanto, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral ordenó integrar el procedimiento administrativo sancionador SCG/PE/CG/039/2011.

2.- Denuncia para inicio de procedimiento especial sancionador SCG/PE/CVG/CG/040/2011.- El siete de junio de dos mil once, el entonces diputado Canek Vázquez Góngora, Consejero Suplente del Poder Legislativo de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral denunció en la Secretaría Ejecutiva a Felipe Calderón Hinojosa, entonces Titular del Gobierno Federal, por la presunta difusión de

promocionales en radio y televisión a nivel federal *en los que propaga el resultado de sus actividades*, durante los procesos electorales de los Estado de México, Coahuila, Hidalgo y Nayarit, por considerar que constituyen infracciones a la normativa electoral federal.

El ocho de junio del referido año, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, ordenó integrar el expediente SCG/PE/CVG/CG/040/2011.

3.- Medidas cautelares.- Por oficios de ocho y nueve de junio de dos mil once, signados por la Secretaria Técnica de la Comisión de Quejas y Denuncias de Instituto Federal Electoral, se remitió a la Dirección de Quejas de la Dirección Jurídica de ese Instituto, el acuerdo por el que se declararon procedentes las medidas cautelares solicitadas en tales denuncias.

4.- Acumulación.- El veintitrés de junio del mencionado año, el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, acordó la acumulación de las referidas quejas, dada su estrecha relación y con el fin de evitar el dictado de resoluciones contradictorias.

5.- Inicio de procedimiento especial sancionador.- El veintisiete de junio de dos mil once, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral ordenó iniciar el procedimiento especial sancionador en contra de las siguientes personas: **a)** El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de la Consejería Jurídica; **b)** El Secretario de Gobernación; **c)** El Subsecretario de

SUP-RAP-39/2013

Normatividad y Medios de la Secretaría de Gobernación; **d)** El Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la citada Secretaría; **e)** El Secretario de Comunicaciones y Transportes; **f)** El Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; **g)** El Secretario de Salud; **h)** El Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud; **i)** El Director General de Petróleos Mexicanos; **j)** El Gerente de Comunicación Social de Petróleos Mexicanos; y, **k)** Las emisoras que transmitieron los promocionales objeto de la denuncia.

6.- Resolución CG207/2011 del Consejo General del Instituto Federal Electoral.- El once de julio de dos mil once, el Consejo General del Instituto Federal Electoral dictó la resolución CG207/2011, mediante la cual determinó en los referidos procedimientos especiales sancionadores, en lo que interesa, lo siguiente:

- Se consideraron responsables a setenta y seis concesionarios y permisionarios de radio y televisión (entre ellas a las ahora recurrentes), por difundir propaganda gubernamental, en medios de comunicación social, una vez iniciadas las campañas electorales de los procesos comiciales locales que se encontraban desarrollando en los estados de Coahuila, Hidalgo, México y Nayarit, con lo cual se vulneró el principio de equidad que debe imperar en la contienda electoral.

- Por lo cual, se impusieron diversas sanciones a las concesionarias de radio y televisión, entre ellas a las ahora impetrantes.¹

7.- Recurso de apelación SUP-RAP-455/2011 y acumulados.- Inconformes con la citada resolución, los diversos sujetos involucrados interpusieron veintidós recursos de apelación²; y el veintiocho de septiembre de dos mil once, la

¹ Los resolutivos, en lo que interesa, son los siguientes:

...

SÉPTIMO.- En términos de lo establecido en el considerando **DÉCIMO CUARTO** de la presente Resolución, se declaran **parcialmente fundados** los procedimientos especiales sancionadores incoados en contra del Director General de Radio, Televisión y Cinematografía, así como de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, correspondiente al estudio de fondo del supuesto identificado con el **numeral cuarto** del considerando titulado **METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE FONDO DE LOS MOTIVOS DE INCONFORMIDAD**, por la difusión de los promocionales RA00321-11, RA00322-11, RA00323-11, RV00291-11, RA00597-11, RA00644-11 y RV00553-11.

OCTAVO.- Conforme a lo precisado en el considerando **DÉCIMO QUINTO** de esta Resolución, se imponen a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión que habrán de detallarse a continuación, las siguientes sanciones administrativas:

En Radio

CONCESIONARIOS	EMISORA	MONTO TOTAL DE LA SANCIÓN
Radio Melodía, S.A. de C.V.	XEHL-AM 1010	\$140,995.74
Cadena Radiodifusora Mexicana, S.A. de C.V.	XEX-AM 730	\$5,297.06
	XEW-AM 900	\$3,370.86
	XEQ-AM 940	\$4,540.34

² Todos acumulados al SUP-RAP-455/2011.

No.	Clave de expediente	Recurrente
1	SUP-RAP-455/2011	Partido de la Revolución Democrática
2	SUP-RAP-457/2011	Partido Acción Nacional
3	SUP-RAP-460/2011	Secretaría de Salud, Secretario del Despacho y Director General de Comunicación Social
4	SUP-RAP-461/2011	Radio Informa, Sociedad Anónima de Capital Variable
5	SUP-RAP-462/2011	Operadora de Medios del Pacífico, Sociedad Anónima de Capital Variable
6	SUP-RAP-463/2011	Televisión Azteca, Sociedad Anónima de Capital Variable
7	SUP-RAP-464/2011	Televimex, Sociedad Anónima de Capital Variable, Radio Televisora de México Norte, Sociedad Anónima de Capital Variable, Cadena Radiodifusora Mexicana, Sociedad Anónima de Capital Variable y Radio Melodía, Sociedad Anónima de Capital Variable
8	SUP-RAP-465/2011	Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación
9	SUP-RAP-466/2011	Secretaría de Gobernación y Secretario de Gobernación
10	SUP-RAP-467/2011	Presidente de los Estados Unidos Mexicanos
11	SUP-RAP-468/2011	Subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación
12	SUP-RAP-484/2011	Julio Velarde Achucarro, concesionario de la emisora con distintivo de llamada XHPVA-FM
13	SUP-RAP-485/2011	Radio Vallarta, Sociedad Anónima de Capital Variable
14	SUP-RAP-486/2011	Radio Integral, Sociedad Anónima de Capital Variable
15	SUP-RAP-487/2011	Radio Mil de Mazatlán, Sociedad Anónima de Capital Variable y Publicidad Comercial de México, Sociedad Anónima de Capital Variable
16	SUP-RAP-488/2011	Pichir Esteban Polos, su sucesión, concesionario de la emisora con distintivo de llamada XETA-AM 600 AM
17	SUP-RAP-489/2011	Radio Zitácuaro, Sociedad Anónima

SUP-RAP-39/2013

Sala Superior resolvió, de manera acumulada los recursos, en el sentido de revocar la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para el efecto de reponer los procedimientos especiales sancionadores acumulados, para emplazar a los concesionarios y funcionarios públicos involucrados³ con todos los promocionales denunciados, especificando las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la infracción, para que estén en posibilidad de ejercer debidamente su derecho de defensa.

8.- Nuevo emplazamiento y citación a audiencia de ley.- En cumplimiento de la referida ejecutoria, el veinticinco de abril de dos mil doce, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral ordenó el emplazamiento de diez funcionarios de la administración pública federal y ciento sesenta y seis concesionarias de radio y televisión, entre ellas, las ahora recurrentes, señalando día y hora para que tuviera verificativo la audiencia de ley a la que se refiere el artículo 369, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

18	SUP-RAP-490/2011	Instituto Mexicano de la Radio
19	SUP-RAP-491/2011	Radio Xefil, Sociedad Anónima de Capital Variable y Radio XEVU, Sociedad Anónima de Capital Variable
20	SUP-RAP-493/2011	Radio Mazatlán, Sociedad Anónima
21	SUP-RAP-494/2011	Fórmula Radiofónica, Sociedad Anónima de Capital Variable
22	SUP-RAP-497/2011	XENQ Radio Tulancingo, Sociedad Anónima de Capital Variable

³ Las concesionarias que fueron emplazadas solamente por la difusión de dos promocionales RA00644-11 y RV00553-11; pero que finalmente fueron sancionadas también por la difusión de los diversos promocionales RA00614-11, RV00520-11, RA00658-11, RA00659-11, RA00623-11, RA00655-11, RA00660-11, RA00656-11, RA00321-11, RA00322-11, RA00323-11, RV00291-11 y RA00597-11, son, entre otras:

Recurso de apelación	Sociedad mercantil
SUP-RAP-464/2011	Televimex, Sociedad Anónima de Capital Variable, Radio Televisora de México Norte, Sociedad Anónima de Capital Variable, Cadena Radiodifusora Mexicana, Sociedad Anónima de Capital Variable, Radio Melodía, Sociedad Anónima de Capital Variable

[...]

La audiencia de pruebas y alegatos tuvo verificativo el seis de mayo de dos mil doce, a las once horas, en la cual se recibieron los escritos presentados por los comparecientes.

9.- Segunda resolución CG292/2012 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, emitida en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior.- El nueve de mayo del año próximo pasado, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución CG292/2012, en la cual determinó, en lo que interesa, lo siguiente:

[...] **TERCERO.-** En términos de lo establecido en el Considerando **DÉCIMO SEGUNDO** de la presente Resolución, se declaran **fundados** los procedimientos especiales sancionadores incoados en contra de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, correspondiente al estudio de fondo del supuesto identificado con el **numeral segundo** del considerando titulado **METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE FONDO DE LOS MOTIVOS DE INCONFORMIDAD**, por la difusión de los promocionales RA00623-11, RA00655-11, RA00660-11, RA00656-11, RA00321-11, RA00322-11, RA00323-11 y RV00291-11.

...

NOVENO.- En términos de lo establecido en el Considerando **DÉCIMO CUARTO** de la presente Resolución, se declaran **fundados** los procedimientos especiales sancionadores incoados en contra de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, correspondiente al estudio de fondo del supuesto identificado con el **numeral cuarto** del considerando titulado **METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE FONDO DE LOS MOTIVOS DE INCONFORMIDAD**, por la difusión de los promocionales **RA00597-11, RA00644-11 y RV00553-11.**

...

DÉCIMO PRIMERO.- Conforme a lo precisado en el Considerando **DÉCIMO QUINTO** se impone a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión que habrán de detallarse a continuación, una sanción consistente en una **multa** misma que se enuncian a continuación:

ANEXO "INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN"
MULTA
RADIO

SUP-RAP-39/2013

	Nombre de los concesionarios y/o permisionarios	Emisoras infractoras	Impactos	Sanción a imponer	DSMGV al momento de los hechos
11	Radio Melodía, S.A. de C.V.,	XEHL-AM 1010	216	\$11,904.18	199
34	Cadena Radiodifusora Mexicana, S.A. de C.V.	XEW-AM 900;	18	\$990.00	16.54
		XEQ-AM 940;	24	\$1,320.00	22.06
		XEX-AM 730,	28	\$1,540.00	25.74

[...]

10.- Recurso de apelación SUP-RAP-310/2012.- Inconformes, con la referida resolución, Cadena Radiodifusora Mexicana, y Radio Melodía, ambas S.A. de C.V. presentaron recurso de apelación, el cual fue registrado con el número de expediente SUP-RAP-310/2012 y, resuelto por este órgano jurisdiccional electoral federal el cuatro de julio del año próximo pasado, en el sentido de: revocar la resolución CG292/2012, para el efecto de que se repusiera el procedimiento y se llevara a cabo de nueva cuenta el emplazamiento a las impetrantes, debiéndoles comunicar expresamente las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos imputados, con la debida especificación de los monitoreos que se refieren a la transmisión de los spots denunciados.

11.- Recurso de apelación SUP-RAP-358/2012.- El once de julio de dos mil doce, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-358/2012, interpuesto por Stella Generosa Mejido Hernández, concesionaria de la emisora XHTIX-FM 100.1, a fin de impugnar la citada resolución CG292/2012, por la que, entre otras cuestiones, le impuso una multa, por la presunta difusión de propaganda gubernamental federal, en medios de comunicación social, una vez iniciadas las campañas electorales de los procesos comiciales locales que se

desarrollaban en los estados de Coahuila, Hidalgo, México y Nayarit, durante el año dos mil once.

Al efecto, en la ejecutoria se determinó confirmar, en lo conducente, la resolución impugnada, sobre la base de que el contenido de los promocionales identificados como: **RA00321-11** (*Recuperación Económica/Vivienda "Dormida"*); **RA00322-11** (*Desarrollo Social e Igualdad de Oportunidades "Niña Paleta"*); **RA00323-11** (*Economía y Generación de empleos, versión "Camión"*); y, **RA00597-11** (*alusivo a llamadas de extorsión*), constituye propaganda gubernamental que exalta logros de gobierno atribuibles al Gobierno Federal e identificaba como responsable de esos provechos al gobierno del Presidente de la República, aunado a que calificaba cuantitativamente el beneficio de los programas sociales, de ahí que no se ubicaban dentro de las excepciones previstas en el artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

12.- Acuerdo de emplazamiento, citación y audiencia de ley.- El ocho de febrero de dos mil trece, en cumplimiento a lo ordenado entre otras, en la ejecutoria referida en el punto 10, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del citado órgano máximo de dirección, ordenó emplazar a las denunciadas, señalando día y hora para que tuviera verificativo la audiencia de ley.

La audiencia de pruebas y alegatos tuvo verificativo el dieciocho de febrero del año en curso, en la cual se declaró cerrado el periodo de instrucción.

SUP-RAP-39/2013

13.- Resolución impugnada.- El veinte de febrero del año que transcurre, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución **CG63/2013**, “... *RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR INICIADO DE OFICIO Y CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL DIPUTADO CANEK VÁZQUEZ GÓNGORA EN CONTRA DEL C. HÉCTOR VILLARREAL ORDOÑEZ, ENTONCES SUBSECRETARIO DE NORMATIVIDAD DE MEDIOS DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y DEL C. ÁLVARO LUIS LOZANO GONZÁLEZ, OTRORA DIRECTOR GENERAL DE RADIO, TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFÍA DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, ASÍ COMO DE DIVERSOS CONCESIONARIOS DE RADIO Y TELEVISIÓN, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADA CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/PE/CG/039/2011 Y SU ACUMULADO SCG/PE/CVG/CG/040/2011, EN CUMPLIMIENTO A LO ORDENADO EN LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL IDENTIFICADO CON EL NÚMERO CG292/2012, Y EN ACATAMIENTO A LO ORDENADO POR LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, AL RESOLVER LOS RECURSOS DE APELACIÓN IDENTIFICADOS CON LOS NÚMEROS DE EXPEDIENTES SUP-RAP-309/2012, SUP-RAP-310/2012, SUP-RAP-362/2012 Y SUP-363/2012*”, cuyos resolutivos, en lo que interesa, son los siguientes:

“RESOLUCIÓN

...
SEGUNDO.- En términos de lo establecido en el Considerando **OCTAVO** de la presente Resolución, se declaran **fundados** los procedimientos especiales sancionadores incoados en contra de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión,

correspondiente al estudio de fondo del supuesto identificado con el **numeral segundo** del considerando titulado **METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE FONDO DE LOS MOTIVOS DE INCONFORMIDAD**, por la difusión de los promocionales RA00321-11, RA00322-11 y RA00323-11.

...

CUARTO.- En términos de lo establecido en el Considerando **DÉCIMO** de la presente Resolución, se declaran **fundados** los procedimientos especiales sancionadores incoados en contra de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, referidos, correspondiente al estudio de fondo del supuesto identificado con el **numeral cuarto** del considerando titulado **METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE FONDO DE LOS MOTIVOS DE INCONFORMIDAD**, por la difusión de los promocionales **RA00597-11, RA00644-11 y RV00553-11**.

QUINTO. Conforme a lo precisado en el Considerando **DÉCIMO PRIMERO** se impone al concesionario y permisionario de radio **XEW-AM 900 concesionaria de Cadena Radiodifusora Mexicana, S.A. de C.V...** una sanción consistente en una **amonestación pública**.

SEXTO. Conforme a lo precisado en el Considerando **DÉCIMO PRIMERO** se impone a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión que habrán de detallarse a continuación, una sanción consistente en una **multa** misma que se enuncia a continuación:

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN					
MULTA					
RADIO					
	Nombre de los concesionarios y/o permisionarios	Emisoras infractoras	Impactos	Sanción a imponer	DSMGV al momento de los hechos
1	Radio Melodía, S.A. de C.V.,	XEHL-AM 1010	87	\$4,784.40	79.98
2	Cadena Radiodifusora Mexicana, S.A. de C.V.	XEQ-AM 940;	12	\$660.00	11.03
		XEX-AM 730,	14	\$770.00	12.87

[...]

Al efecto, tal resolución le fue notificada el doce de marzo del año en curso, a Cadena Radiodifusora Mexicana y a Radio Melodía, ambas S.A. de C.V.

SEGUNDO.- Recurso de apelación.

Inconformes con la citada resolución, Cadena Radiodifusora Mexicana y Radio Melodía, ambas S.A. de C.V.; presentaron el

SUP-RAP-39/2013

quince de marzo de dos mil trece, ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, escrito por el que interpusieron recurso de apelación.

TERCERO.- Trámite y sustanciación.

1.- Recepción de expediente.- Por oficio SCG/1242/2013, de veintidós de marzo de dos mil trece, recibido el día de su fecha en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral remitió el expediente integrado con motivo del recurso de apelación, la demanda, el informe circunstanciado y demás documentos atinentes.

2.- Turno.- Por auto de veintidós de marzo del año en curso, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó formar el expediente **SUP-RAP-39/2013**, así como turnarlo a la Ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El acuerdo de referencia se cumplimentó mediante el oficio número TEPJF-SGA-1534/13, de la citada fecha, suscrito por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.

3.- Radicación.- El once de abril del presente año, el Magistrado Instructor radicó el medio de impugnación y ordenó la realización de una diligencia de certificación de diversas páginas de Internet del Instituto Federal Electoral, la cual fue

desahogada en la referida fecha, cuya acta y anexos se ordenaron agregar a los autos del recurso de apelación, al rubro indicado.

4.- Prueba superveniente.- Por escrito de seis de mayo de dos mil trece, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el día de su fecha, Cadena Radiodifusora Mexicana y Radio Melodía, ambas S.A. de C.V., por conducto de Jesús Alejandro Daniel Araujo Delgado ofrecieron como prueba superveniente, la copia simple de la resolución CG113/2013, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el diecisiete de abril del año en curso, en el procedimiento especial sancionador identificado con el número de expediente SCG/PE/PRI/CG/048/2011.

5.- Admisión y reserva.- En proveído de dieciséis de mayo del año en curso, el Magistrado instructor acordó: admitir el medio de impugnación; glosar a los autos el escrito de prueba superveniente; y, determinó reservar la admisión del referido medio convictivo, a fin de que fuera la Sala Superior, en actuación colegiada, la que resolviera lo conducente.

6.- Prueba superveniente.- Por ocurso de dieciséis de mayo de dos mil trece, recibido el día de su fecha, en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional electoral federal, Cadena Radiodifusora Mexicana y Radio Melodía, ambas S.A. de C.V., por conducto de su representante legal ofrecieron como prueba superveniente la resolución CG129/2013, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el ocho de mayo

SUP-RAP-39/2013

del año que transcurre, en el procedimiento especial sancionador, identificado con el número de expediente SCG/PE/PRI/CG/047/2011, precisando que la misma se puede consultar en la página de Internet que indican en su escrito.

7.- Reserva.- Mediante auto de veintidós de mayo del año en curso, el Magistrado Instructor determinó, entre otras cosas, reservar la admisión de la referida prueba superveniente, a efecto de que sea la Sala Superior quien decida lo atinente, así como ordenar la diligencia de certificación de la página de Internet invocada por las recurrentes. Diligencia que fue desahogada al día siguiente, cuya acta y anexo se ordenó agregar a los autos del expediente al rubro indicado.

8.- Cierre de instrucción.- En su oportunidad, el Magistrado Instructor declaró cerrada la instrucción, por no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, y presentó el proyecto correspondiente.

9. Engrose. En sesión el proyecto quedó en la posición minoritaria, por lo cual el asunto se engrosa en términos de las consideraciones de la mayoría.

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

PRIMERO. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción V y 189, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 42, párrafo 1 y 44, párrafo

1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se trata de un recurso de apelación, promovido para controvertir una resolución sancionadora, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, un órgano central del mencionado Instituto, en procedimientos especiales sancionadores acumulados.

SEGUNDO. Análisis de la potestad sancionadora del Instituto Federal Electoral.

Previo al estudio del análisis de fondo, dadas las circunstancias del caso, es conveniente que esta Sala Superior determine si en el presente asunto se actualiza la caducidad de la facultad sancionadora del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Tesis.

Esta Sala Superior considera que en el presente asunto se ha extinguido la potestad sancionadora del Consejo General del Instituto Federal Electoral, debido a que el tiempo que ha empleado la autoridad electoral administrativa para resolver el procedimiento especial sancionador en análisis, sin tomar en cuenta el destinado para los recursos de apelación que han sido interpuestos, excede el plazo de trescientos sesenta y cinco días establecido para la actualización de dicha figura.

Marco normativo.

SUP-RAP-39/2013

Este órgano jurisdiccional sostiene el criterio de que, en el procedimiento especial sancionador, existe la posibilidad jurídica de que la facultad sancionadora de la autoridad electoral administrativa se extinga, por regla general, cuando deja de resolver en definitiva en el plazo de un año a partir de que tiene conocimiento del hecho posiblemente ilícito.

Para este tribunal, conforme a la tesis del rubro: CADUCIDAD. OPERA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, en observancia a los principios de seguridad y certeza jurídica, es proporcional y equitativo el plazo de un año [indicado], para que opere la caducidad de la potestad sancionadora en el procedimiento especial, contado a partir de la presentación de la denuncia o de su inicio oficioso, por ser un tiempo razonable y suficiente, tomando en consideración la naturaleza y las características del procedimiento.

Según se ha considerado, porque de la interpretación sistemática de los artículos 1º, párrafo tercero, 14, 16, 17, 41, 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 8, apartado 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 14, apartado 3, inciso c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 361, párrafo 2 y 367 a 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia dentro de los plazos previstos en la ley o, en su defecto, en un plazo razonable, aun cuando no esté expresamente previsto en la legislación.

De manera que, si bien para el procedimiento especial sancionador, en la legislación electoral federal no se contempla un plazo de caducidad para la extinción de la facultad sancionadora de la autoridad administrativa, para su determinación debe atenderse a su naturaleza y las características del mismo, así como lo que se dispone para otro tipo de procedimientos.

De manera que, si para el procedimiento ordinario sancionador se prevé la prescripción de la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades, en el término de cinco años, es lógico que el tiempo requerido para que opere en el especial sancionador es menor.

En ese sentido, conforme a los principios de seguridad y certeza jurídica, se considera que en el procedimiento especial sancionador, la facultad sancionadora debe extinguirse, por regla general, en el plazo de un año.

Esto, precisamente, porque dicho término se considera proporcional y equitativo, por ser un tiempo razonable y suficiente tanto para que la autoridad desahogue y resuelva dicho procedimiento en circunstancias ordinarias, como para que el actor tenga certeza sobre el mismo, dada que es un proceso sumario, por la brevedad del trámite y resolución de sus plazos, a la vez que con ello se define con la mayor celeridad la posible licitud o ilicitud de las conductas reprochadas, según se ha considerado en las ejecutorias que dieron origen a la jurisprudencia citada.

SUP-RAP-39/2013

Además, es lógico que el plazo de extinción de la potestad sancionadora en un procedimiento especial sancionador debería ser más breve que el plazo de cinco o tres años de prescripción regulado en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Con ello se atiende y se tienen presentes las diferencias en materia de plazos y etapas entre los procedimientos, que conlleva a estimar que en el especial sancionador se debe privilegiar los criterios que afiancen la prontitud y concentración en su resolución.

En el entendido de que, a diferencia del plazo de prescripción, de la falta, el de caducidad no inicia a partir de su comisión, sino una vez que se presenta la queja o denuncia correspondiente, de tal forma que se parte del supuesto de que la autoridad ya se encuentra en aptitud de conocer la comisión de la falta y actuar en consecuencia, a fin de realizar las diligencias y actos correspondientes en un procedimiento.

Esto es, si bien los artículos 367 a 371, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que regulan el procedimiento especial sancionador, no establecen un plazo de caducidad inherente a la facultad sancionadora de la autoridad administrativa electoral, lo cierto es que este órgano jurisdiccional electoral para dotar de certeza y seguridad jurídica tanto la actuación de los órganos facultados para sancionar, como la situación jurídica de los gobernados que incurren en responsabilidad, estimó pertinente establecer un plazo razonable y suficiente.

En suma, por regla general, en los procedimientos administrativos especiales sancionadores existe la posibilidad de que la potestad punitiva de la autoridad electoral se extinga, en caso de que en el período de un año, la autoridad administrativa no ha integrado debidamente el expediente, ni ha emitido la resolución respectiva, entonces debe considerarse que la autoridad ha excedido el plazo razonable para dar por finalizado el procedimiento especial sancionador y, en consecuencia, se habrá extinguido o caducado su facultad de sancionar.

No obstante, también es criterio de este Tribunal, que dicha regla general admite excepciones, en atención a la complejidad y cuestiones procesales que presente el asunto.

Esto, porque en la propia ejecutoria del SUP-RAP 525/2011 de la cual surge la tesis relevante en la que se fijó el criterio de caducidad de la facultad sancionadora, se advierte que la falta de tramitación o resolución que da origen a la caducidad se actualiza cuando se genera por causas únicamente imputables a una actuación negligente de la autoridad.

De manera que, en dicha ejecutoria, este tribunal puntualizó que los plazos establecidos por la ley para la sustanciación de este tipo de procedimientos pueden ampliarse siempre que exista una causa justificada apreciable objetivamente como puede ser la complejidad del asunto, las pruebas aportadas, o bien las diligencias que deban efectuarse.

SUP-RAP-39/2013

Ello, porque es importante destacar que, en múltiples ocasiones la complejidad de los procedimientos especiales sancionadores, conlleva la realización de diversos requerimientos, diligencias y actuaciones para integrar debidamente los expedientes, ya sea por iniciativa propia de la autoridad, o bien, por el tiempo que tome la resolución de un medio de impugnación, a efecto de garantizar otro valor fundamental en dichos procesos, adicional a la certeza, que es el debido proceso legal, de manera que las resoluciones del procedimiento sancionador podrían emitirse válidamente rebasando dicho plazo de un año, sin que por ello se extinga la potestad sancionadora de la autoridad.

Así, el plazo que se toma en cuenta, para resolver si se actualiza la caducidad, se suspende, por ejemplo, a partir de que se interpone un medio de impugnación para controvertir la resolución final que emite la autoridad administrativa electoral federal en el procedimiento especial sancionador y hasta que se emite y notifica la sentencia relativa.

Incluso, cabe precisar que, si bien al resolver en los casos de los recursos de apelación SUP-RAP-139/2012 y SUP-RAP-45/2013, en la sesiones públicas celebradas el diez y veinticuatro de abril del presente año, respectivamente, y por unanimidad de votos, esta Sala Superior ha analizado las actuaciones que se han dado dentro de los correspondientes procedimientos especiales sancionadores, a efecto de advertir que la dilación de la autoridad señalada como responsable, no se ha encontrado justificada; ello no significa que el plazo en que se actualiza la caducidad de la facultad sancionadora pueda considerarse interrumpido por determinada actuación o actividades de la autoridad competente para conocer de los

quejas o denuncias que se presenten en contra de actos que se puedan considerar contraventores de la normativa electoral.

Además, como excepción para resolver en el plazo antes señalado, corresponde a la autoridad administrativa electoral, el exponer y evidenciar las circunstancias particulares del caso, haciendo patente que ha existido un constante actuar de la propia autoridad, para estar en condiciones de dictar la resolución que corresponda, y que no se ha tratado de falta de diligencia de su parte.

Esto es, tal justificación para evidenciar un caso de excepción para resolver en un año, debe ser expuesta por la propia autoridad administrativa electoral, pues de otra forma, si este órgano jurisdiccional electoral federal tuviera que analizar todas y cada una de las actuaciones realizadas por la responsable, se estaría afectando gravemente el equilibrio procesal entre las partes, en detrimento de los justiciables, que son quienes impugnan las determinaciones dictadas por la autoridad electoral en los procedimientos especiales sancionadores electorales.

Se insiste, en el entendido de que el análisis de las actuaciones realizadas por la autoridad electoral no se ha hecho con el propósito de determinar si ha existido una causa justificada para no resolver en tiempo, sino por el contrario, evidenciar la falta de diligencia que se ha presentado en tales casos.

Ello, porque la caducidad de la facultad sancionadora, la misma se actualizara por el transcurso del tiempo y al no resolver en el plazo que debe hacerlo la autoridad, con independencia de las

SUP-RAP-39/2013

actuaciones que se hayan desplegado por parte de la misma, las cuales sólo podrían llegar a justificar, en un caso de excepción, el que no se resuelva en tiempo, como ha quedado previamente razonado.

Esto es, no pueden tomarse en consideración, para efectos de suspender y menos aún, de interrumpir el plazo de caducidad de tal facultad, las actuaciones y providencias que haya estado realizando la autoridad administrativa electoral.

En suma, en términos generales, este órgano jurisdiccional electoral federal, para garantizar el derecho a una justicia pronta y la certeza de la condición de las personas sujetas a un proceso, ha considerado jurídicamente indispensable reconocer la figura de la extinción de la potestad sancionadora en el procedimiento especial sancionador, para el caso de que en el plazo de año natural no se haya integrado o resuelto dicho procedimiento, a partir de la denuncia o vista con inicia el mismo, aunque existen excepciones, conforme a las cuales dicho plazo puede ser excedido, como ocurre con la presentación de algún medio de defensa que impida el actuar de la autoridad, en cuyo caso el tiempo empleado desde la interposición del mismo y hasta la notificación de la sentencia relativa, no debe ser tomado en cuenta.

Caso concreto.

En el asunto que nos ocupa, a partir del análisis de diversas constancias de los asuntos vinculados al procedimiento sancionador que se revisa⁴, se advierte lo siguiente:

- El siete de junio de dos mil once iniciaron los procedimientos sancionadores, a partir de la vista y denuncia descritas en los antecedentes de esta ejecutoria; dichos procedimientos fueron resueltos el once de julio de dos mil once, en la determinación CG207/2011; sin embargo, ésta no quedó firme, porque en contra de la misma se presentaron veintidós recursos de apelación, entre otros el SUP-RAP-464/2011, interpuesto por el actor el veintinueve de julio de dos mil once, es decir, que **en un primer momento, la autoridad electoral administrativa empleó 52 días, para la instrucción, resolución, notificación del asunto y hasta que se interpuso el recurso.**

- Enseguida, el plazo de caducidad estuvo suspendido desde el veintinueve de julio en que se presentó la demanda de apelación en contra de dicha decisión, durante la sustanciación y resolución del recurso (RAP-464/2011 acumulado al RAP-455/2011), y hasta que fue notificada la sentencia relativa al Consejo General del Instituto Federal Electoral, el veintiocho de septiembre de dos mil once.

Dicha sentencia revocó la resolución impugnada y ordenó reponer los procedimientos especiales sancionadores acumulados, para el efecto de emplazar a todos los concesionarios así como a los funcionarios públicos involucrados con todos los promocionales denunciados,

⁴ Del expediente al rubro indicado, así como en los autos de los diversos SUP-RAP-455/2011 y acumulados, SUP-RAP-297/2012 y SUP-RAP-40/2013.

SUP-RAP-39/2013

especificando las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la infracción, con la finalidad de que estuvieran en posibilidad de ejercer debidamente su derecho de defensa.

- El día siguiente a que Consejo General fue notificado de la sentencia del recurso, el veintinueve de septiembre, se reanudó el cómputo del plazo de caducidad, pues a partir de esa fecha la autoridad electoral administrativa estuvo en condiciones de continuar con el procedimiento, dado que la primera determinación del Consejo General no resolvió finalmente el procedimiento, y el cómputo se extendió, durante la nueva tramitación del procedimiento sancionador, el nuevo intento de resolución en la determinación CG292/2012 de nueve de mayo de dos mil doce, la notificación de ésta, y hasta que se interpuso una nueva demanda de apelación en su contra, el diez de junio de dos mil doce.

Esto es, que en el segundo intento para resolver el asunto y hasta que se presentó el recurso, la autoridad electoral administrativa empleó otros **256 días del plazo de caducidad**, los que sumados a los 52 iniciales, dan un **acumulado de 308 días naturales del plazo de caducidad**.

- A continuación, el plazo de caducidad se suspendió nuevamente desde el diez de junio de dos mil doce en que se presentó la demanda de apelación en contra de dicha decisión, durante la sustanciación y resolución del recurso 310/2011 el cuatro de julio siguiente, y hasta que fue notificada la sentencia al Consejo General del Instituto Federal Electoral en la misma fecha.

Dicha sentencia revocó la resolución impugnada para que se repusiera el procedimiento y se llevara a cabo de nueva cuenta el emplazamiento a la apelante, con la debida especificación del monitoreo sobre la trasmisión de los spots denunciados.

- En atención a ello, dado que la resolución del Consejo General tampoco resolvió finalmente el procedimiento, el día siguiente a que éste órgano fue notificado de la sentencia del recurso, el cinco de julio de dos mil doce, se reanudó el cómputo del plazo de caducidad, pues a partir de esa fecha la autoridad electoral administrativa estuvo en condiciones de continuar con el procedimiento, y dicho cómputo se extendió, durante la nueva tramitación del procedimiento sancionador, el nuevo intento por resolver el mismo, mediante la determinación CG 63/2013 de veinte de febrero de dos mil trece, pasada la notificación de ésta, y hasta que se interpuso una nueva demanda de apelación en su contra, el quince de marzo de dos mil trece.

De esta manera, en el tercer intento para resolver y hasta que se presentó el recurso, la autoridad electoral administrativa empleó en el tercer intento otros **254 días del plazo de caducidad**, los que sumados a los 256 de la segunda ocasión, y a los 52 iniciales, implican que a la fecha se han empleado **un total acumulado de 562 días para resolver el procedimiento sancionador**.

Por tanto, es evidente que la facultad sancionadora de la autoridad electoral rebasó el plazo de 365 días con que contaba para ejercer dicha potestad en definitiva, aun cuando se ha

SUP-RAP-39/2013

descontado el tiempo que tomó la resolución de los recursos de apelación interpuestos por el propio actor.

Lo anterior, sin que la autoridad haga valer algún argumento para justificar su retraso, lo que como se indicó, es un carga que le corresponde al rebasar el plazo ordinario y, por ello, debe ser expuesta por la propia autoridad administrativa electoral, ya que de otra forma, si este órgano jurisdiccional electoral federal tuviera que analizar todas y cada una de las actuaciones realizadas por la responsable, se estaría afectando gravemente el equilibrio procesal entre las partes, en detrimento de los justiciables, que son quienes impugnan las determinaciones dictadas por la autoridad electoral en los procedimientos especiales sancionadores electorales.

En consecuencia, dado que el Consejo General del Instituto Federal Electoral empleó un tiempo que rebasa el plazo máximo fijado para el ejercicio de su potestad sancionadora, sin que se haga valer alguna circunstancias extraordinaria que lo justifique, lo procedente es determinar que se ha extinguido la potestad sancionadora de dicha autoridad, para imponer alguna sanción a los concesionarios de la estaciones de radio Cadena Radiodifusora Mexicana, S.A. de C.V. y Radio Melodía, S.A. de C.V.

A mayor abundamiento, no escapa a esta Sala Superior el hecho de que, a partir del análisis de las constancias que obran en los autos de los expedientes sancionadores de mérito, se advierten algunas actuaciones, sin embargo, con independencia de que las mismas no pueden considerarse, para efectos de

suspender el cómputo de los días y determinar la actualización o no de la caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad electoral, dado que ello sólo ocurre cuando se trata de la caducidad de la instancia, o bien, cuando ello es hecho valer en autos.

Cabe insistir en que, en el presente caso, no se advierte que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, exprese alguna consideración o razonamiento que evidencie o justifique, en forma fundada y motivada, las circunstancias por las cuales se haya demorado tan evidentemente en resolver los procedimientos especiales sancionadores antes referidos.

Asimismo, cabe reiterar que esta Sala Superior considera que el plazo para resolver en definitiva y evitar la caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad electoral, no puede extenderse injustificadamente, pues cuando existe la interposición de algún medio de impugnación, y la resolución correspondiente ordena reponer en parte o totalmente el procedimiento especial sancionador en materia electoral, como ocurre en el caso concreto, lo único que ocurre es que se suspende el cómputo del plazo correspondiente.

Sin embargo, en forma alguna se interrumpe dicho cómputo, en los términos que han quedado previamente razonados y precisados, pues si se procediera a iniciar de nueva cuenta la determinación del plazo de una año, además de que no se trataría del caso de la caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad, con ello se correría el riesgo de que, se extendiera indefinidamente el dictado de una resolución que pusiera fin a

SUP-RAP-39/2013

los procedimientos de mérito, atendando con ello al propósito del legislador de crear un procedimiento sumario, como ha quedado explicado desde un inicio.

Al respecto, cabe insistir en que, dada la naturaleza y propósito de los procedimientos especiales sancionadores, la autoridad administrativa electoral tiene la obligación de actuar con toda diligencia y oportunidad, para tener debidamente integrados los expedientes relacionados con los referidos procedimientos, pues de otra manera se propiciaría la falta de certeza jurídica respecto de los involucrados en los referidos procedimientos, y con ello afectar el derecho de acceso a la justicia, previsto en el artículo 17 de la Constitución federal.

En atención a lo expuesto, ante la actualización de la figura de la caducidad de la potestad sancionadora, lo procedente es revocar la resolución impugnada, en la parte correspondiente a la sanción impuesta al concesionario recurrente.

Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE:

ÚNICO: Se revoca la resolución CG63/2013, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el veinte de febrero de dos mil trece, en relación a la concesionarias Cadena Radiodifusora Mexicana, S.A. de C.V. y Radio Melodía, S.A. de C.V.

Notifíquese: personalmente a los recurrentes en el domicilio indicado en su escrito de demanda, **por correo electrónico** a la autoridad responsable, y por **estrados** a los demás interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, 27, 28, 29, y 48, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron y firmaron los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente del Magistrado Constancio Carrasco Daza, y con los votos en contra de los Magistrados Manuel González Oropeza y Salvador Olimpo Nava Gomar, quienes emiten votos particulares, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

MAGISTRADO

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

SUP-RAP-39/2013

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZÑA

VOTO CONCURRENTES QUE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULA EL MAGISTRADO CONSTANCIO CARRASCO DAZA CON RELACIÓN A LA EJECUTORIA RELATIVA AL EXPEDIENTE SUP-RAP-39/2013.

Me permito exponer a continuación, de manera respetuosa, las razones que me llevan a emitir voto concurrente con relación a la ejecutoria mencionada al rubro, en tanto que coincido con el

sentido que adopta la posición mayoritaria – al determinar que en la especie se extinguió la potestad sancionadora de la autoridad electoral encargada de la instrumentación del procedimiento administrativo sancionador- aportando algunos razonamientos que estimo son necesarios para precisar mi posición particular en el presente asunto.

Es pertinente tomar en consideración que esta Sala Superior ha venido trazando una línea de precedentes que se ha orientado por considerar que la extinción de la potestad sancionadora en los procedimientos especiales sancionadores se actualiza cuando en su instrumentación transcurre el plazo de un año, contado a partir de la presentación de la denuncia o de su inicio oficioso, por considerar que dicho plazo es un tiempo razonable y suficiente, acorde con la naturaleza y las características del procedimiento especial antes mencionado.

El ejercicio jurisdiccional que se ha realizado al respecto, vio su primera manifestación en la ejecutoria que dictó esta Sala Superior el once de abril de dos mil doce, cuando se resolvió el recurso de apelación SUP-RAP-525/2012 y su acumulado SUP-RAP-526/2012; precedente que se resolvió por unanimidad de seis votos de los magistrados integrantes de este órgano jurisdiccional, en el cual, no tuve la oportunidad de participar.

En aquél asunto, se analizaba la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, al resolver un procedimiento administrativo en el que se sancionó a una concesionaria de televisión y una asociación civil por su

SUP-RAP-39/2013

eventual responsabilidad en la difusión de promocionales que se calificaban de atentatorios contra la normatividad electoral.

Como particularidad relevante de aquel caso, se consideró que el Instituto Federal Electoral tardó tres años, cuatro meses y veintiséis días en finalizar un procedimiento especial sancionador relativo a la contratación de propaganda política en televisión.

También resultaba relevante, la circunstancia de que en el procedimiento administrativo sancionador se advirtieron dos periodos de inactividad procedimental por parte de la autoridad responsable, el primero, con una duración de un año, ocho meses y siete días, en tanto que el segundo abarcó un lapso de ocho meses y veinte días, periodos en los cuales la autoridad no ordenó diligencia alguna, ni llevo a cabo actuación tendiente a impulsar el procedimiento para ponerlo en estado de resolución, sin que se observe tampoco que se haya realizado algún requerimiento o diligencia cuyo incumplimiento retrasará indebidamente el actuar de la autoridad.

En aquel asunto, el escenario de dilación que se presentó, impuso que la Sala Superior de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1º y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ponderara un derecho fundamental reconocido en diversos tratados internacionales de derechos humanos como es el debido proceso, en términos de lo dispuesto por el artículo 14, apartado 3, inciso c), del Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8º, apartado 1, de la Convención Americana sobre derechos humanos.

Con base en ese análisis, en el mencionado precedente se analizó que las figuras extintivas de la potestad sancionadora tienen características relevantes como las siguientes:

- o No tienen por objeto menoscabar el funcionamiento de las autoridades electorales sino solamente garantizar que las conductas constitutivas de faltas no queden impunes ni se mantengan en la indefinición a los probables infractores respecto a la posibilidad de ser objeto de un reproche punitivo.
- o Constituyen una parte esencial del debido proceso al salvaguardar el principio de certeza jurídica y contribuyen a garantizar la unidad y celeridad que deben observar los procedimientos administrativos al propiciar la eficiencia de las funciones de los órganos competentes del Instituto.

Posteriormente, se identificó que en la normatividad electoral no se establecía plazo de caducidad en forma expresa, respecto de la facultad sancionadora de la autoridad administrativa electoral en lo atinente a los procedimientos administrativos sancionadores y, particularmente, respecto del procedimiento especial sancionador.

Se tomó en cuenta que el vacío legislativo en torno a la inclusión de una figura extintiva de esa naturaleza, no permitía

SUP-RAP-39/2013

dotar de certeza y seguridad jurídica tanto la actuación de los órganos facultados para sancionar, como a la situación jurídica de los gobernados que son sometidos a proceso por esa clase de responsabilidad y se determinó que acorde con el imperativo de un debido proceso en la instrumentación de esta clase de procedimientos, en modo alguno podía constituir un obstáculo para que se reconociera y solventara el estado de incertidumbre contrario al orden constitucional si se mantuviera perenne la potestad sancionadora.

Se consideró que la falta de regulación expresa de la figura de la extinción de la facultad sancionadora no podía pararle perjuicio a los recurrentes, dado que en esos casos, tanto la Constitución como la legislación electoral aplicable permitía la aplicación de principios jurídicos para solventar dicha situación.

Con base en lo anterior, y reconociendo que los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral deben estar inmersos en el ámbito del debido proceso, se estableció que en cada caso, debían tomarse en consideración aspectos como los siguientes: forma en que se instruyó el procedimiento, la conducta procedimental de los denunciados y de los terceros, así como la complejidad del asunto.

El precedente destacado consolidó con la elaboración de la tesis XXIII/2012, que literalmente señala:

CADUCIDAD. OPERA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.—De la interpretación sistemática de los artículos 1º, párrafo tercero, 14, 16, 17,

41, 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 8, apartado 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 14, apartado 3, inciso c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 361, párrafo 2 y 367 a 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia dentro de los plazos previstos en la ley o, en su defecto, en un plazo razonable; que en el procedimiento ordinario sancionador se prevé la prescripción de la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades, en el término de cinco años; que el procedimiento especial sancionador es de carácter sumario, por la brevedad del trámite y resolución que lo distingue y la necesidad de que se defina con la mayor celeridad posible la licitud o ilicitud de las conductas reprochadas; y que en la legislación electoral federal no se contempla un plazo de caducidad para la extinción de la facultad sancionadora de la autoridad administrativa respecto de dicho procedimiento. En ese contexto, en observancia a los principios de seguridad y certeza jurídica, es proporcional y equitativo el plazo de un año para que opere la caducidad de la potestad sancionadora en el procedimiento especial, contado a partir de la presentación de la denuncia o de su inicio oficioso, por ser un tiempo razonable y suficiente, tomando en consideración la naturaleza y las características del procedimiento

Acorde con la postura forjada por esta Sala Superior se han venido emitiendo diversas ejecutorias por parte de esta Sala Superior, como fueron los precedentes SUP-RAP-280/2012 y SUP-RAP-528/2012.

En los precedentes antes señalados se ha utilizado la fórmula expresiva, "por regla general" para establecer de un manera ponderada que el periodo de un año no es un parámetro sine qua non, sino que en cada caso, debe efectuarse un ejercicio valorativo para discernir si pudo justificarse el retraso por

SUP-RAP-39/2013

cuestiones objetivas que pudieran haber impedido que la investigación se concluyera de manera oportuna y eficaz.

Partiendo de la premisa anterior, es que el suscrito no advierte que en la especie se actualicen circunstancias o razones que permitan advertir que la autoridad electoral encargada de la instrumentación haya proseguido un procedimiento con la diligencia que un plazo razonable impone, efectuando las actuaciones necesarias para que la instrumentación culminara en un periodo menor a un año.

En la especificidad del caso, no se advierten datos o elementos que puedan llevar a considerar que la dilación de la autoridad pudiera encontrarse justificada, dado que de las actuaciones realizadas, no se observa que la facultad sancionadora pudiera considerarse interrumpida por alguna actuación que lo justificara.

Es por lo anterior que comparto la postura que se establece en las ejecutorias aprobadas por mayoría, en el sentido de que no puede entenderse como una justificación de la dilación en la instrumentación, el hecho de que esta Sala Superior haya ordenado en sendas ocasiones la reposición del procedimiento para emplazar debidamente a algunos de los denunciados, pues esta circunstancia es ajena al deber que corresponde a la autoridad administrativa sancionadora para culminar su instrucción en el plazo que se ha venido comentando.

Por tanto, no se observa alguna circunstancia que pueda poner de relieve que la autoridad responsable haya actuado en los términos destacados y en consecuencia, se evidenciara alguna justificación objetiva para que los procedimientos concluyeran en un plazo mayor a un año.

De esa manera, estimo que la posición asumida por la mayoría de los magistrados de esta Sala Superior es acorde con la orientación que ha aportado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en torno al debido proceso, en el caso Ricardo Baena y otros vs, Panamá, en la sentencia de dos de febrero de dos mil un cuyos párrafos 124 a 126 y 128 se sostuvo lo siguiente:

(...) Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden "civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter". Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes.

En cualquier materia la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de

SUP-RAP-39/2013

los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada. Por ejemplo, no puede la administración invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso.

Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.

La justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso disciplinario, y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del artículo 8 de la Convención Americana en el caso de sanciones disciplinarias y no penales. Permitirle a los Estados dicha interpretación equivaldría a dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso.

Lo anterior, porque los procedimientos administrativos sancionadores cuya instrumentación se encomienda al Instituto Federal Electoral no son ajenos al deber fundamental que corresponde a toda autoridad para emitir una resolución con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, sin incurrir

en dilaciones indebidas, conforme al postulado de convencionalidad que ahora rige en nuestro sistema jurídico.

En ese sentido, la decisión contenida en la ejecutoria, fija sus bases en el criterio de que las autoridades electorales -Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación- tienen un deber conjunto y complementario para preservar, a través del procedimiento debido, que ninguna conducta infractora de las normas electorales queden al margen de la ley -particularmente, en asuntos que involucran la tutela del principio de equidad en materia de radio y televisión- perspectiva que ha sido dimensionada con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de diez de junio de dos mil once y rige la actuación de todas las autoridades formal y materialmente jurisdiccionales.

VOTO CONCURRENTE

MAGISTRADO CONSTANCIO CARRASCO DAZA

VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-39/2013.

Porque no coincido con el sentido y las consideraciones de la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior,

SUP-RAP-39/2013

al estimar que se actualiza la caducidad de la facultad sancionadora del Consejo General del Instituto Federal Electoral, porque la resolución CG63/2013, ahora impugnada, fue dictada en un plazo mayor a un año contado a partir de la presentación de las denuncias que dieron origen a los procedimientos especiales sancionadores, por ello, es que formulo Voto Particular, en razón de que, en mi opinión, no ha caducado la facultad sancionadora de la autoridad responsable, por lo siguiente:

La posición mayoritaria sostiene que el plazo de caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad electoral, tratándose de procedimientos especiales sancionadores, por regla general es de un año, la cual admite excepciones, que se actualizarán cuando existan casos en que, por circunstancias justificadas y acreditadas, tal plazo resulte insuficiente para dictar una resolución debidamente fundada y motivada, dada la complejidad del caso, el volumen de pruebas y actuaciones, o la dificultad para recabar todos los elementos de convicción e incluso, la necesidad de obtener información proveniente de otras entidades públicas o privadas, incluyendo otras autoridades.

De igual forma, los Magistrados que integran la mayoría consideran que el lapso que transcurre entre la promoción de un medio de defensa y el dictado de la resolución, suspende el cómputo del plazo para determinar la caducidad de la facultad sancionadora, pero no lo interrumpe, pues esto implicaría iniciar de nuevo el cálculo respectivo, con el riesgo de extender

indefinidamente el momento en que se extingue dicha atribución de la autoridad.

Además de que, a partir del dictado y notificación de las sentencias es cuando se vuelve a continuar con el cómputo del plazo, al cual se deben sumar los lapsos previos y los posteriores.

Así, para los Magistrados que integran la mayoría, sí la resolución CG63/2013, fue dictada el veinte de febrero de dos mil trece, entonces resulta evidente que opera la caducidad de la facultad sancionadora, al haber transcurrido más de un año contado a partir de la presentación de las denuncias, toda vez que la interposición de recursos de apelación para controvertir las resoluciones CG207/2011 y CG292/2012, tan sólo suspendieron los plazos de caducidad, los cuales se volvieron a computar a partir del dictado y notificación de las sentencias pronunciadas en los expedientes SUP-RAP-455/2011 y acumulados, así como SUP-RAP-310/2012, de la Sala Superior.

Ahora bien, para el suscrito, la autoridad responsable al emitir las resoluciones CG207/2011 y CG292/2012, concluyó su facultad sancionadora, ya que se debe partir de la base de que en principio su proceder estuvo ajustado a Derecho y que al resolver dentro de la temporalidad de un año, su potestad sancionadora no caducó.

Así, el efecto derivado de las sentencias (nulidad absoluta de todo lo actuado) dictadas en los recursos de apelación

SUP-RAP-39/2013

interpuestos para controvertir las citadas resoluciones, da lugar a que la facultad sancionadora de la autoridad administrativa electoral federal inicie de nuevo y, por ende, que se dé la renovación del plazo de un año para resolver los procedimientos especiales sancionadores, tal como lo estableció esta Sala Superior en la Tesis XXIII/2012.

Ello es así, porque los efectos de las sentencias que determinan reponer el procedimiento y ordenan la realización de un debido emplazamiento a las partes, dan lugar a que la autoridad administrativa electoral federal se encuentre en condiciones de ejercer nuevamente su potestad sancionatoria, a fin de determinar la responsabilidad de los denunciados, así como la imposición de las sanciones atinentes.

La Sala Superior ha determinado que en el procedimiento especial sancionador por regla general, transcurrido el plazo de un año, contado a partir de la presentación de la denuncia o del inicio oficioso del procedimiento, si la autoridad administrativa electoral competente no ha dictado resolución definitiva, entonces debe entenderse que ha caducado su facultad para sancionar, lo cual encuentra sustento en la Tesis XXIII/2012, aprobada el veinte de junio de dos mil doce, cuyo rubro y texto, son del orden siguiente:

CADUCIDAD. OPERA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.—De la interpretación sistemática de los artículos 1º, párrafo tercero, 14, 16, 17, 41, 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 8, apartado 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 14, apartado 3, inciso c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 361, párrafo 2 y 367 a 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electoral, se advierte que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia dentro de los plazos previstos en la ley o, en su defecto, en un plazo razonable; que en el procedimiento ordinario sancionador se prevé la prescripción de la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades, en el término de cinco años; que el procedimiento especial sancionador es de carácter sumario, por la brevedad del trámite y resolución que lo distingue y la necesidad de que se defina con la mayor celeridad posible la licitud o ilicitud de las conductas reprochadas; y que en la legislación electoral federal no se contempla un plazo de caducidad para la extinción de la facultad sancionadora de la autoridad administrativa respecto de dicho procedimiento. En ese contexto, en observancia a los principios de seguridad y certeza jurídica, es proporcional y equitativo el plazo de un año para que opere la caducidad de la potestad sancionadora en el procedimiento especial, contado a partir de la presentación de la denuncia o de su inicio oficioso, por ser un tiempo razonable y suficiente, tomando en consideración la naturaleza y las características del procedimiento.

En tal sentido, si en el referido lapso, la autoridad administrativa no ha integrado debidamente el expediente por causas imputables a una actuación negligente, ni ha emitido resolución, entonces debe considerarse que ha excedido el plazo razonable para dar por finalizado el procedimiento especial sancionador y, por ende, habrá caducado su facultad de sancionar.

Es importante precisar que los plazos establecidos por la ley para la sustanciación de tales procedimientos pueden ampliarse siempre que exista una causa justificada apreciable objetivamente, como puede ser, por ejemplo, la complejidad del asunto, las pruebas aportadas, las diligencias que deban efectuarse, o bien que, la Sala Superior al resolver las impugnaciones sometidas a su consideración, ordene realizar determinados actos, como puede ser un debido emplazamiento a los denunciados, en tanto que, los plazos establecidos para realizar todas las etapas del procedimiento no tienen el carácter

SUP-RAP-39/2013

de perentorios, sino que pueden exceder el plazo razonable de un año, siempre y cuando las pruebas ofrecidas, las investigaciones que se realicen o las resoluciones jurisdiccionales determinen observar los principios del debido proceso (debido emplazamiento), justifiquen tal situación, todo ello con el fin de que la investigación que se realice tenga un carácter completo, integral y objetivo que permita considerar que el expediente se encuentra debidamente integrado, en la medida que la autoridad considera que es factible conocer con certeza los términos, condiciones y particularidades de las cuestiones que se hicieron de su conocimiento.

De igual forma, el criterio contenido en la referida Tesis, admite excepciones, como sucede en aquellos casos en los que dentro del plazo referido, se interpone un medio de impugnación para controvertir la resolución emitida por la autoridad administrativa electoral federal en el procedimiento especial sancionador y, la sentencia ordena que se revoque tal determinación, para el efecto de que opere la nulidad absoluta de todo lo actuado y reponer el procedimiento con el fin de que se emita una nueva resolución.

Lo anterior es así, en razón de que dicho acto jurídico provoca que no se consume la caducidad de la facultad sancionadora del Consejo General del Instituto Federal Electoral, toda vez que se presume que la autoridad actuó de buena fe y sus acciones gozaron de la presunción de estar apegadas a Derecho, por lo que al resolver el procedimiento dentro del citado plazo, cumplió con el deber de dar vigencia a la normativa aplicable, al margen de si se dicta una nueva

resolución en el procedimiento especial sancionador posterior a la conclusión del aludido plazo, ya que es en cumplimiento a un mandato judicial.

Similar razonamiento se sostuvo en el recurso de apelación, identificado con el número de expediente SUP-RAP-280/2012, resuelto por la Sala Superior, el once de julio de dos mil doce.

Así, el criterio contenido en la citada Tesis no resulta aplicable, cuando en el procedimiento especial sancionador, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emite diversas resoluciones, las cuales son controvertidas mediante recursos de apelación y, la Sala Superior, al resolver determina anular de forma absoluta todo lo actuado y reponer el procedimiento, a efecto de que se emplace debidamente a las partes, precisando circunstancias de modo, tiempo y lugar; en razón de que, al emitir sus determinaciones la autoridad responsable ha concluido su facultad sancionadora, ya que se debe partir de la base de que en principio su proceder estuvo ajustado a Derecho y que al resolver dentro de la temporalidad de un año, su potestad sancionadora no ha caducado.

Ahora bien, el efecto derivado de las sentencias (nulidad absoluta de todo lo actuado) dictadas en los recursos de apelación interpuestos para controvertir las citadas resoluciones, da lugar a que la facultad sancionadora de la autoridad administrativa electoral federal inicie de nuevo y, por ende, que se dé la renovación del plazo de un año para resolver los procedimientos especiales sancionadores, tal como lo estableció esta Sala Superior en la Tesis XXIII/2012.

SUP-RAP-39/2013

Por otro lado, los sujetos en contra de quienes se inician los procedimientos especiales sancionadores se encuentran facultados para controvertir las resoluciones que los decidan y, a su vez, la Sala Superior, al resolver los medios de impugnación que se presenten, puede determinar la nulidad absoluta de lo actuado y la reposición del procedimiento, lo que implica la realización de diversas diligencias y el dictado de una nueva resolución, con lo cual el plazo debe entenderse que comienza a contar de nuevo, a partir de que se notifica la sentencia de la Sala Superior a la autoridad responsable, toda vez que en ese momento, se encuentra en condiciones de conocer y realizar las diligencias, requerimientos y actuaciones necesarias para dar cumplimiento a la ejecutoria, en los términos indicados.

De estimarse que, el plazo en comento sólo se suspende mientras se interponen y resuelven los medios de impugnación y, que el mismo debe adicionarse a los periodos transcurridos con anterioridad y posterioridad con motivo de la tramitación, sustanciación y resolución del procedimiento especial sancionador, ello puede dar lugar a que se vuelvan nugatorias las facultades conferidas al Instituto Federal Electoral para sancionar aquellas conductas que contravengan la normativa de la materia, toda vez que puede suceder que la Sala Superior ordene a la autoridad administrativa efectuar un debido emplazamiento a las partes, días antes de que concluya el plazo de un año y, que por la complejidad de las actuaciones realizadas para dar cumplimiento a la ejecutoria, exceda tal temporalidad para sancionar a los denunciados, lo que

conllevaría a la actualización de la caducidad de su facultad sancionadora y, por consecuencia, una franja de impunidad para los infractores, lo cual lejos de inhibir, puede fomentar la comisión de conductas antijurídicas con la consecuente afectación al orden público y al Estado Constitucional Democrático de Derecho.

Máxime si la Sala Superior determina reponer el procedimiento ante un indebido emplazamiento, ello implica declarar la nulidad absoluta de las actuaciones practicadas con anterioridad y, por supuesto de la resolución controvertida, toda vez que no se hizo saber a los denunciados, las circunstancias idóneas y necesarias, para preparar una defensa adecuada; lo cual implica que se tengan que realizar una serie de diligencias encaminadas a dar cumplimiento a la ejecutoria y, en su caso, determinar a través del dictado de una nueva resolución si se actualiza o no la responsabilidad de los denunciados.

Ahora bien, sin desconocer la naturaleza y características del procedimiento especial sancionador, en el cual debe existir celeridad en su tramitación, sustanciación y resolución, lo cierto es que no se puede exigir a la autoridad responsable que resuelva en el ineludible plazo de un año contado a partir de la presentación de la denuncia, pese a que existan sentencias de la Sala Superior, que ordenen la nulidad de lo actuado y la reposición del procedimiento, a fin de realizar un debido emplazamiento de los denunciados, toda vez que para estar en condiciones de dar cumplimiento a las ejecutorias es menester que realice una serie de actuaciones, que no pueden circunscribirse a una temporalidad, máxime si no se estableció

SUP-RAP-39/2013

plazo para su cumplimiento, precisamente para dejar en libertad a la autoridad responsable de realizar las diligencias idóneas y pertinentes, en cumplimiento de las referidas sentencias, cuyo acatamiento es de orden público.

De sostenerse lo contrario, se llegaría al extremo absurdo de considerar que en los recursos de apelación interpuestos por Cadena Radiodifusora Mexicana y Radio Melodía, ambas S.A. de C.V. (ahora recurrentes), la Sucesión a Bienes de Pichir Esteban Polos y Radio Zitácuaro, S.A., las sentencias dictadas los días cuatro (SUP-RAP-310/2012) y once de julio de dos mil doce (SUP-RAP-362/2012 y SUP-RAP-363/2012), por la Sala Superior en las que se determinó anular de forma absoluta todo lo actuado y reponer el procedimiento para el efecto de emplazar debidamente a las recurrentes, precisando circunstancias de modo, tiempo y lugar, se debieron resolver en el sentido de considerar que operaba la caducidad de la facultad sancionadora del Consejo General del Instituto Federal Electoral, porque si las denuncias se presentaron el siete de junio de dos mil once, entonces, el plazo para resolver concluía el siete de julio de dos mil doce y, por ende, ya no era posible que se sustanciaran y decidieran los procedimientos especiales.

Máxime si se toma en cuenta que la Tesis XXIII/2012 "CADUCIDAD. OPERA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR", que contiene el criterio de que en un año opera la caducidad de la facultad sancionadora del Instituto Federal Electoral en el procedimiento especial sancionador, fue aprobada el veinte de junio de dos mil doce, es decir, que ya estaba vigente al resolverse los referidos recursos, pero al

hacerlo en sentido diverso la Sala Superior asumió de forma implícita que no podía actualizarse el referido plazo, en virtud, de que se presentaron las mencionadas impugnaciones, las cuales al resolverse dieron la pauta para que la autoridad responsable sustanciara y resolviera los procedimientos especiales sancionadores fuera de la indicada temporalidad.

Aunado a que, al resolverse el recurso de apelación SUP-RAP-358/2012, interpuesto por la concesionaria de la emisora XHTIX-FM 100.1, a fin de impugnar la resolución CG292/2012, que le impuso una multa, por la presunta difusión de propaganda gubernamental federal, en medios de comunicación social, durante las campañas electorales de los procesos comiciales que se desarrollaban en los estados de Coahuila, Hidalgo, México y Nayarit, durante dos mil once, la Sala Superior determinó confirmar la resolución impugnada, porque el contenido de los promocionales: RA00321-11 (Recuperación Económica/Vivienda “Dormida”); RA00322-11 (Desarrollo Social e Igualdad de Oportunidades “Niña Paleta”); RA00323-11 (Economía y Generación de empleos, versión “Camión”); y, RA00597-11 (alusivo a llamadas de extorsión), constituye propaganda gubernamental que exalta logros de gobierno atribuibles al Gobierno Federal e identificaba como responsable de esos provechos al gobierno del Presidente de la República, aunado a que calificaba cuantitativamente el beneficio de los programas sociales, de ahí que no se ubicaban dentro de las excepciones previstas en el artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

SUP-RAP-39/2013

Por lo tanto, si la Sala Superior ya se había pronunciado en torno a la ilegalidad de determinados promocionales gubernamentales (por su contenido) que dieron origen a los procedimientos especiales sancionadores de los que deriva la resolución ahora controvertida, entonces resultaría incongruente que por privilegiarse la actualización de la caducidad de la facultad sancionadora del Instituto Federal Electoral, se deje sin efectos lo ya determinado en torno a los citados promocionales.

De estimarse que, se actualiza la referida facultad sancionadora, se harían nugatorias las atribuciones constitucionales y legales conferidas al Instituto Federal Electoral como máxima autoridad en la materia, de vigilar el cumplimiento de la normativa electoral y, en su caso, investigar y sancionar las conductas infractoras a través del procedimiento especial sancionador, cuyas disposiciones que lo regulan son de orden público.

Finalmente, debe decirse que los denunciados no pueden quedar impunes por la equivocación de la autoridad, porque ello puede dar lugar a fomentar la comisión de conductas infractoras, en perjuicio de la normativa electoral y de su debida observancia por parte de los sujetos materia de regulación.

Ahora bien, de las constancias que obran en autos, así como en los diversos: SUP-RAP-455/2011 y acumulados, SUP-RAP-297/2012 y SUP-RAP-40/2013, es de advertirse que, las denuncias se presentaron el siete de junio de dos mil once, por lo que una interpretación estricta del criterio de caducidad de la

Sala Superior, en principio, conduciría a estimar que la facultad investigadora y sancionadora de la autoridad administrativa electoral federal caducó el siete de julio de dos mil doce.

Sin embargo, es importante destacar que el once de julio de dos mil once, la autoridad responsable emitió una primera resolución (CG207/2011), con el fin de decidir los procedimientos especiales sancionadores; por lo tanto, al ser un momento anterior al siete de julio de dos mil doce, la facultad sancionatoria de la autoridad no caducó, ya que realizó actuaciones y diligencias encaminadas a la sustanciación y resolución de los procedimientos especiales sancionadores. Siendo que entre la presentación de las denuncias y el dictado de la resolución CG207/2011, transcurrió un mes con cuatro días (treinta y cinco días), por lo que no se actualiza la caducidad de la facultad sancionadora del Instituto Federal Electoral.

Ahora bien, se advierte que al dictarse la resolución CG207/2011, el once de julio de dos mil once, el Consejo General del Instituto Federal Electoral concluyó su facultad sancionatoria, ya que llevó a término dicha facultad al dictar la resolución referida y, al determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos y de los concesionarios denunciados, así como las sanciones respectivas.

A fin de controvertir tal resolución, se presentaron veintidós recursos de apelación (entre ellos el SUP-RAP-464/2011 interpuesto por las ahora recurrentes), por tal motivo, se formó el expediente SUP-RAP-455/2011 y acumulados, resuelto el veintiocho de septiembre de dos mil once; en la sentencia de la

SUP-RAP-39/2013

Sala Superior se revocó la resolución impugnada, se decretó la nulidad absoluta de lo actuado y se determinó que el Consejo General del Instituto Federal Electoral efectuara un debido emplazamiento a todas las partes, al advertirse un litisconsorcio necesario, precisando circunstancias de modo, tiempo y lugar, sin que se estableciera un plazo para su cumplimiento y, tal determinación le fue notificada a la autoridad responsable, en la propia fecha de su emisión.

Así, en la ejecutoria se determinó que para realizar un debido emplazamiento para las recurrentes, era necesaria la entrega del informe del monitoreo, en el cual se precise, de forma pormenorizada, la entidad federativa en que se hizo la transmisión, el medio por el cual se difundió el promocional (televisión o radio, en amplitud o frecuencia modulada), los datos de la emisora, así como la fecha y hora de inicio de la transmisión, la duración y contenido, respecto de trece promocionales.

A su vez, por cuanto hace al Secretario y Director General de Comunicación Social, de la Secretaría de Salud; al Secretario, al Director General de Radio, Televisión y Cinematografía y al Subsecretario de Normatividad de Medios, de la Secretaría de Gobernación, se ordenó precisar las circunstancias particulares en que se desarrollaron los hechos denunciados.

Por lo tanto, el dictado de la referida ejecutoria dio lugar a que la facultad sancionadora de la autoridad administrativa electoral federal iniciara de nueva cuenta y, por ende, que comenzara de

nuevo el plazo de un año para resolver los procedimientos especiales sancionadores, de conformidad con lo sustentado por la Sala Superior en la Tesis XXIII/2012.

Es importante precisar que mediante acuerdo de veinticinco de abril de dos mil doce, se determinó emplazar a ciento sesenta y seis concesionarios de radio y televisión, entre ellos, a las ahora recurrentes y, que el nueve de mayo del año próximo pasado, la autoridad responsable emitió la resolución CG292/2012, a fin de decidir los respectivos procedimientos especiales sancionadores.

Así, se advierte que al dictar la resolución CG292/2012, el nueve de mayo de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral concluyó su facultad sancionatoria, al determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos y de los concesionarios denunciados, así como las sanciones respectivas.

Para el suscrito, no se actualiza la caducidad de la facultad sancionadora del Consejo General del Instituto Federal Electoral, porque si el cómputo del plazo para que opere, se toma a partir de que se notificó la sentencia dictada en el SUP-RAP-455/2011 y acumulados, esto es, el veintiocho de septiembre de dos mil once, entonces resulta evidente que la resolución CG292/2012, emitida el nueve de mayo de dos mil doce por la autoridad responsable se dictó dentro del referido plazo, ya que sólo transcurrieron siete meses con once días,

SUP-RAP-39/2013

contados a partir de la notificación de la indicada ejecutoria (doscientos veinticuatro días).

En consecuencia, si la autoridad responsable tenía hasta el veintiocho de septiembre de dos mil doce, para producir su determinación, entonces no se actualiza la caducidad de la facultad sancionadora al emitirse el nueve de mayo del año próximo pasado, es decir, con anterioridad a la fecha límite.

Por otra parte, Televimex, S.A. de C.V. (SUP-RAP-309/2012), Cadena Radiodifusora Mexicana, y Radio Melodía, ambas S.A. de C.V. (SUP-RAP-310/2012); la Sucesión a Bienes de Pichir Esteban Polos (SUP-RAP-362/2012); y Radio Zitácuaro, S.A. (SUP-RAP-363/2012), presentaron recursos de apelación a fin de controvertir la resolución CG292/2012 y, la Sala Superior resolvió, en términos similares, los días cuatro y once de julio del mencionado año: revocar la resolución impugnada, para el efecto de anular lo actuado, que se repusiera el procedimiento y se llevara a cabo de nueva cuenta el emplazamiento a las impetrantes, debiéndoles comunicar circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos, con la debida especificación de los monitoreos, acompañando los testigos de grabación. Sin que se estableciera plazo para su cumplimiento, aunado a que fueron notificadas en la fecha de su emisión, a la autoridad responsable.

Así, el dictado de las referidas ejecutorias dio lugar a que la facultad sancionadora de la autoridad administrativa electoral federal iniciara de nueva cuenta y, por ende, a la renovación del

plazo de un año para resolver los procedimientos especiales sancionadores.

Ahora bien, si las sentencias fueron emitidas y notificadas los días cuatro y once de julio de dos mil doce, mientras que la resolución CG63/2012, fue dictada el veinte de febrero de dos mil trece, en modo alguno puede considerarse que se emitió fuera del plazo de un año, ya que éste se debe entender renovado a partir del momento en que se notifica la sentencia de la Sala Superior a la autoridad responsable y, que tan sólo transcurrieron siete meses con dieciséis días (doscientos treinta y un días), a partir de la notificación de la ejecutoria dictada en el recurso de apelación interpuesto por Cadena Radiodifusora Mexicana y Radio Melodía, ambas S.A. de C.V (SUP-RAP-310/2012); y, de siete meses con nueve días (doscientos veinticuatro días), a partir de la notificación de las sentencias emitidas en los diversos SUP-RAP-362/2013 y SUP-RAP-363/2013, promovidos por la Sucesión a Bienes de Pichir Esteban Polos y Radio Zitácuaro, S.A.

Por lo tanto, tampoco se actualiza la caducidad de la facultad sancionadora del Instituto Federal Electoral, en razón de que para el caso de las ahora recurrentes, la autoridad responsable tenía hasta el cuatro de julio de dos mil trece para emitir la resolución atinente, pero si el procedimiento especial sancionador SCG/PE/CG/039/2011 y su acumulado, fue resuelto el veinte de febrero del año en curso, entonces es evidente que se hizo dentro de la temporalidad de un año.

SUP-RAP-39/2013

De conformidad con lo expuesto, para el suscrito, no puede considerarse actualizada la caducidad de la facultad sancionadora del Instituto Federal Electoral, en el recurso de apelación bajo estudio, porque las resoluciones CG292/2012 y CG63/2013, dictadas los días nueve de mayo de dos mil doce y veinte de febrero de dos mil trece, respectivamente, fueron emitidas en cumplimiento a sendas ejecutorias de esta Sala Superior, es decir, en acatamiento a mandatos judiciales y, dentro de la temporalidad atinente.

En las relatadas condiciones, al no actualizarse la caducidad de la facultad sancionadora del Consejo General del Instituto Federal Electoral, entonces resulta procedente efectuar el correspondiente análisis de fondo de los motivos de inconformidad formulados por Cadena Radiodifusora Mexicana y Radio Melodía, ambas S.A. de C.V., a fin de que se determine lo que en Derecho corresponda.

Por lo expuesto y fundado, emito este VOTO PARTICULAR.

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

VOTO PARTICULAR QUE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULA EL MAGISTRADO SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR CON RELACIÓN A LA EJECUTORIA RELATIVA AL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-39/2013.

Con el debido respeto a la postura mayoritaria, expongo las razones que me llevan a emitir voto particular con relación a la ejecutoria aprobada por los integrantes de este órgano jurisdiccional.

El asunto que ahora se presenta ante este Pleno remarca particular importancia dado que incide no sólo en los límites de la potestad sancionadora de la autoridad electoral sino también en la certeza de los procedimientos y en última instancia en la vigencia de los principios que rigen la materia electoral, en particular la equidad en la contienda, frente a la prohibición constitucional de difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales, en los casos respecto de los procesos locales en el Estado de México, Hidalgo, Coahuila y Nayarit.

En mi concepto, atendiendo a una ponderación de los bienes, valores, principios y derechos en juego, estimo que no se actualiza la caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad, en función de que, si bien ha transcurrido más de un año desde la denuncia original (el siete de junio de dos mil once) hasta la emisión de la resolución ahora impugnada (veinte de febrero de dos mil trece), en el intervalo se han presentado impugnaciones y hemos ordenado la reposición

SUP-RAP-39/2013

del procedimiento desde el emplazamiento, al menos, en dos ocasiones.

Mi disenso se sustenta en las siguientes premisas principales:

1. El procedimiento especial sancionador cumple una función relevante en el sistema electoral, al garantizar los principios rectores de la materia, particularmente los principios de certeza, objetividad, legalidad e equidad en la contienda, así como las libertades de expresión e información.
2. Es principio general que las autoridades actúan de buena fe en el ejercicio de sus facultades y en el caso particular, estoy convencido de que el Instituto Federal Electoral actúa de buena fe al sustanciar y resolver los procedimientos, por lo que en todo caso su actuación tiene que valorarse atendiendo a las circunstancias de cada procedimiento.
3. Considero que en la tramitación del procedimiento especial deben salvaguardarse las garantías procesales mínimas, entre ellas, el principio de certeza.
4. Comparto el criterio que establece, como regla general, el plazo de un año para actualizar la caducidad o la extinción de la potestad sancionadora del Instituto, al ser un plazo razonable, proporcional y equitativo, considerando la naturaleza del propio procedimiento especial y la brevedad en que debe resolverse.

No obstante lo anterior, como esta Sala Superior ha reconocido por unanimidad, ese plazo de un año admite excepciones atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso, dado que las etapas del procedimiento especial sancionador no son

perentorias y deben garantizarse también las razones últimas que justifican su propia existencia, esto es, el interés general en salvaguarda los principios rectores de la materia electoral y, entre otras, la prohibición constitucional y legal de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electoras, dada la posible y nociva incidencia que podría tener en el desarrollo del proceso electoral y en sus resultados.

Sobre esta base, mi disidencia en el caso particular se centra en los siguientes aspectos:

a) En el caso se advierte una excepción a la regla general prevista en la tesis XXIII/2012 de rubro: CADUCIDAD. OPERA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, atendiendo a la complejidad del asunto, evidenciada en el número de sujetos denunciados (ciento setenta y seis entre personas físicas y morales, privadas y públicas) y considerando que, en dos ocasiones esta Sala Superior ordenó la reposición del procedimiento a fin de que la autoridad realizara un nuevo emplazamiento en el que se indicaran circunstancias de modo, tiempo y lugar, para lo cual se ordenó que se realizaran todas las diligencias necesarias sin imponer un plazo para ello. No obstante que al momento de emitir las últimas sentencias (cuatro y once de julio de dos mil doce) ya se había aprobado el criterio de caducidad aludido.

b) Un análisis global de los procedimientos me permite concluir que no se advierte dolo o negligencia manifiesta de la autoridad, que si bien hay plazos en que parecieran existir demoras aparentes o reales en la tramitación, existieron actuaciones de la autoridad encaminadas a cumplir con las

SUP-RAP-39/2013

sentencias emitidas por esta Sala Superior, al menos durante el plazo que va del veintiocho de septiembre en que ordenamos la primera reposición del procedimiento en el SUP-RAP-455/2011 y acumulados, hasta el veintiséis de abril de dos mil doce en que se realizaron los emplazamientos. Si bien hay un periodo posterior del once de julio de dos mil doce al ocho de febrero de dos mil trece en que no hubo una clara actividad de la autoridad, lo cierto es que resulta un hecho público y evidente que a la par el máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral tuvo que hacer frente a las exigencias propias de las actividades posteriores a la jornada electoral federal realizada el primero de julio de dos mil doce.

c) Lo anterior no exime a la autoridad de su responsabilidad en la sustanciación y resolución de los procedimientos especiales en curso, pero supone parte del contexto fáctico que debe analizarse al momento de valorar su conducta, de forma tal que no se emita una resolución a ciegas o que mire exclusivamente a los intereses o derechos de una de las partes, desconociendo los fines últimos del proceso. En el caso, en mi concepto, los asuntos resultan complejos, como ya lo señalé, y si bien hay una demora, ésta es razonable en las circunstancias descritas, sin que exista evidencia de que su hubiera afectado grave o desproporcionadamente a los actores de los recursos que ahora se analizan, más allá de una incidencia general.

d) En cualquier caso estimo que la autoridad emitió, hasta el momento, tres resoluciones que han sido impugnadas y dos de ellas revocadas, con lo cual no puede hablarse de una manifiesta inactividad procesal, así como tampoco de un actuar negligente.

e) En mi concepto estamos claramente frente a una excepción a la regla general de caducidad definida por esta Sala Superior atendiendo a las circunstancias de los casos que se resuelven.

f) El criterio de excepción ya ha sido sostenido por unanimidad de los magistrados que integran esta Sala Superior en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-280/2012, resuelto también el once de julio de dos mil doce, junto a las sentencias que la resolución ahora impugnada pretende dar cumplimiento. En ese asunto se estableció que si bien, por regla general, el plazo de un año, contado a partir de la presentación de la denuncia o del inicio oficioso del procedimiento especial sancionador, constituye un lapso idóneo para materializar todos los actos válidos tendentes a resolver el procedimiento en cuestión, transcurrido el cual sin que se haya emitido la resolución correspondiente, entonces debe entenderse agotada la facultad sancionadora de la autoridad. Lo anterior se dijo así:

“tal regla general admite excepciones, como sucede en aquellos casos en que la paralización o lento avance de la indagatoria en el procedimiento especial sancionador es consecuencia directa de una actitud asumida por el presunto infractor [...]; o bien en aquéllos casos en que por existir una causa justificada apreciable objetivamente, se requiera ampliar los plazos para la sustanciación de este tipo de procedimientos, como puede ser, por ejemplo, la complejidad del asunto, la naturaleza o número de las pruebas ofrecidas, o bien las diligencias que deban efectuarse, en tanto que, los plazos establecidos para realizar todas las etapas del procedimiento no tienen el carácter de perentorios, sino que los mismos pueden ser ampliados [...], todo ello con el objetivo, que la investigación que se realice tenga un carácter completo, integral y objetivo que permita considerar que el expediente se encuentra debidamente integrado [...].

g) En mi concepto, como ya lo señalé, estamos ante el supuesto en que se advierte “una causa justificada apreciable

SUP-RAP-39/2013

objetivamente”, que explica la demora en el mismo, aunque advierto también la necesidad de mandar un claro mensaje a la autoridad administrativa para que en lo sucesivo procure que situaciones como la presente no vuelvan a presentarse.

Por estas razones, con el debido respeto para los Magistrados que integran la mayoría, formulo este voto de disenso.

MAGISTRADO

SALVADOR NAVA GOMAR