

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-40/2013

RECURRENTE: ÁLVARO LUIS
LOZANO GONZÁLEZ, EX
DIRECTOR GENERAL DE RADIO,
TELEVISIÓN Y
CINAMATOGRAFÍA DE LA
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO FEDERAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
ALEJANDRO LUNA RAMOS

SECRETARIOS: MARTHA
FABIOLA KING TAMAYO,
RICARDO ARMANDO
DOMÍNGUEZ ULLOA, GUSTAVO
CÉSAR PALE BERISTAIN Y
JORGE ALFONSO CUEVAS
MEDINA

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

VISTOS, para resolver, los autos del recurso de apelación, identificado con el número de expediente SUP-RAP-40/2013, interpuesto por Álvaro Luis Lozano González, en su carácter de Ex Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, a fin de controvertir la resolución **CG63/2013**, de veinte de febrero de dos mil trece, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en los procedimientos especiales sancionadores acumulados identificados con las claves de

expedientes **SCG/PE/CG/039/2011** y
SCG/PE/CVG/CG/040/2011, y

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De la narración de hechos que el recurrente hace en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierten los siguientes antecedentes:

1. Vista para inicio del procedimiento especial sancionador SCG/PE/CG/039/2011. El siete de junio de dos mil once se recibió en la Oficialía de Partes de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el oficio DEPPP/STCRT/3674/2011 signado por el encargado de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, en su carácter de Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión del citado Instituto, por el cual hizo del conocimiento conductas presuntamente violatorias de la normativa electoral federal, atribuibles a quien resultara responsable, derivadas de la difusión de propaganda gubernamental en radio y televisión, en los estados de México y Nayarit, en los que se desarrollaba procedimiento 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 anterior, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral ordenó, entre otros puntos, integrar el expediente del procedimiento administrativo sancionador identificado con la clave 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 presentó, ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, escrito de denuncia en contra de Felipe Calderón Hinojosa, entonces Titular del Gobierno Federal, por hechos que presuntamente constituían infracciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y al Reglamento de Quejas y Denuncias del aludido Instituto.

El ocho de junio siguiente, el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, ordenó integrar el expediente SCG/PE/CVG/CG/040/2011, por la difusión de propaganda gubernamental en los Estados de México, Coahuila, Hidalgo y Nayarit.

3. Medidas cautelares. Por sendos acuerdos de ocho y nueve de junio de dos mil once, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral determinó, como medida cautelar, ordenar la suspensión inmediata de la difusión de los promocionales motivo de la denuncia.

4. Acumulación. El veintitrés de junio de dos mil once, el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, acordó la acumulación de los citados procedimientos especiales sancionadores identificados con las claves de expedientes **SCG/PE/CG/039/2011** y **SCG/PE/CVG/CG/040/2011**, dada su

estrecha relación y con el fin de evitar el dictado de resoluciones contradictorias.

5. Inicio de procedimiento especial sancionador.

Mediante acuerdo de 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 los sujetos siguientes: a) El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de la Consejería Jurídica; b) El Secretario de Gobernación; c) El Subsecretario de Normatividad de 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. Primera resolución. El once de julio de dos mil once, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución CG207/2011, en los referidos procedimientos especiales sancionadores acumulados, determinando, en lo que interesa, declarar parcialmente fundados los procedimiento sancionadores incoados en contra del Director General de Radio, Televisión y Cinematografía, por la difusión de los promocionales denunciados, identificados con las claves RA00321-11, RA00322-11, RA00323-11, RV00291-11, RA00597-11, RA00644-11 y RV00553-11.

Para ello, se determinó dar vista al superior jerárquico o al órgano competente para resolver sobre la responsabilidad del sujeto mencionado.

7. Primer recurso de apelación. Disconformes con la resolución referida, los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Secretario de Gobernación, el Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Salud del Gobierno Federal, la Secretaría de Gobernación, así como diversas concesionarias y permisionarias de radio y televisión, presentaron sendas demandas de recurso de apelación.

El ahora apelante promovió el recurso de apelación que se radicó con el número SUP-RAP-465/2011.

8. Sentencia de Sala Superior. El veintiocho de septiembre de dos mil once, esta Sala Superior dictó sentencia en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-455/2011 al cual se acumuló, entre otros, el promovido por el ahora apelante, para el efecto de reponer los procedimientos especiales sancionadores acumulados, para emplazar a los concesionarios y funcionarios públicos involucrados 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.

9. Nuevo emplazamiento y citación a audiencia de ley. En cumplimiento a la resolución anterior, el veinticinco de abril

de dos mil doce, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral ordenó el emplazamiento a diez funcionarios de la administración pública federal, entre ellos, al ahora recurrente, y ciento sesenta y seis concesionarias de radio y televisión y las citó a la audiencia de pruebas y alegatos, la cual tuvo verificativo el seis de mayo de dos mil doce, a las once horas, en las cuales se recibieron los escritos presentados por los comparecientes.

10. Segunda resolución dictada. En cumplimiento a la sentencia dictada en los recursos de apelación SUP-RAP-455/2011 y acumulados, precisada en el resultando que antecede, el nueve de mayo de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución CG292/2012, por la cual resolvió los procedimientos especiales sancionadores acumulados, identificados con las claves de expedientes SCG/PE/CG/039/2011 y SCG/PE/CVG/CG/040/2011.

11. Segundo recurso de apelación. Inconformes, con la referida resolución, 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., concesionario de la emisora XELX-AM 700, en la citada entidad federativa (SUP-RAP-363/2012), entre otros, presentaron sendos recursos de apelación, y este órgano jurisdiccional electoral federal resolvió, en términos similares, en cada uno de los recursos: 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 trasmisión de los spots denunciados y, en los últimos dos casos, acompañar los testigos de grabación.

12. Acuerdo de emplazamiento, citación y audiencia de ley. El ocho de febrero de dos mil trece, en cumplimiento a las ejecutorias referidas en el punto anterior y en el citado procedimiento CG292/2012, por medio del cual ordenó un desglose respecto de los otrora titulares de la Secretaría de Gobernación; Director General de Radio, Televisión y Cinematografía y Subsecretaría de Normatividad de Medios de la citada dependencia, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del citado órgano máximo de dirección, ordenó emplazar a los sujetos denunciados, 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.

13. Tercera 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 de 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 son los siguientes:

“RESOLUCIÓN

PRIMERO.- En términos de lo establecido en el Considerando **SÉPTIMO** de la presente Resolución, se declaran **fundados** los procedimientos especiales sancionadores incoados en contra del Subsecretario de Normatividad de Medios, por la difusión del promocional RA00597-11 y el Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, por la difusión de los promocionales RA00597-11, RA00644-11, y RV00553-11, acorde a los razonamientos expresados en el estudio de fondo del supuesto identificado con el **numeral primero** del considerando titulado **METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE FONDO DE LOS MOTIVOS DE INCONFORMIDAD.**

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.

TERCERO.- En términos de lo establecido en el Considerando **NOVENO** 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 tercero del considerando titulado **METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE FONDO DE LOS MOTIVOS DE INCONFORMIDAD**, por la difusión de los promocionales RA00614-11, RA00658-11 y RA00659.

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., y Sucesión de Pichir Esteban Polos, concesionario de la emisora XETA-AM 600** 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
3	Radio de Zitácuaro, S.A.	XELX-AM 700	302	\$16,609.62	277.66

SÉPTIMO. Dese vista con la presente Resolución y las actuaciones que integran los legajos en que se actúa, al *Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación*, como se refiere en el Considerando **DECIMO SEGUNDO** de este fallo, para que determinen lo que en derecho corresponda al haberse acreditado la infracción a la normativa comicial federal.

[...]

A través del oficio número SCG/1065/2013 de fecha siete de marzo de dos mil trece, firmado por el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dicha resolución se notificó al ahora recurrente el doce siguiente.

II. Recurso de apelación. Inconforme con la citada resolución, Álvaro Luis Lozano González, ex Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, el diecinueve de marzo del presente año, presentó ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, escrito por el cual interpuso recurso de apelación.

III. Recepción de expediente. Por oficio SCG/1274/2013, de veinticinco de marzo de dos mil trece, recibido ese mismo día 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.

IV. Turno. Por auto de veinticinco de marzo de dos mil trece, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó formar el expediente SUP-RAP-40/2013, así como turnarlo a la Ponencia a su cargo, 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-1555/13, suscrito por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.

V. Admisión. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió la demanda del recurso de apelación y, declaró cerrada la instrucción, por no existir diligencia alguna pendiente de desahogar; y,

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 los presentes asuntos, porque se trata de diversos recursos de apelación, promovidos para controvertir una resolución dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en los procedimientos especiales sancionadores acumulados, identificados con las claves **SCG/PE/CG/039/2011** y **SCG/PE/CVG/CG/040/2011**.

SEGUNDO. Procedencia. En el presente medio de impugnación se cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 42, párrafo 1; y, 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por las razones siguientes:

a) Forma. El recurso de apelación se presentó por escrito ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, en el cual se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; los hechos en los que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; así como el nombre y firma autógrafa del recurrente.

b) Oportunidad. El recurso de apelación debe considerarse interpuesto en tiempo, en términos de lo previsto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que la resolución impugnada se dictó en la sesión extraordinaria de veinte de febrero de dos mil trece, y se notificó a Álvaro Luis Lozano González, Ex Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, el doce de marzo siguiente.

El recurso en cuestión se interpuso el diecinueve de marzo del presente año, por lo que es claro, que el libelo se presentó, dentro del plazo legalmente previsto para tal efecto, ya que los días dieciséis y diecisiete de marzo correspondieron a sábado y domingo, respectivamente; mientras que el dieciocho de marzo, fue un día inhábil, de conformidad con lo previsto en el artículo 74, de la Ley Federal del Trabajo.

De ahí que, el plazo de cuatro días para la interposición del recurso de apelación transcurrió del trece al diecinueve de marzo, por lo que se cumple con el requisito bajo estudio.

c) Legitimación. Este requisito está satisfecho en términos de lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia identificada con el número 25/2009, emitida por esta Sala Superior, de rubro y texto siguiente:

APELACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR ACTOS O RESOLUCIONES DEFINITIVOS DE LOS ÓRGANOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE CAUSEN AGRAVIO A PERSONAS FÍSICAS O MORALES CON MOTIVO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. De lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, bases V, décimo párrafo, y VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 40, 41, 42, 43 bis y 45, párrafo 1, incisos b) y c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierten las hipótesis de procedencia del recurso de apelación, las cuales no deben considerarse taxativas, sino enunciativas, dado que la ley regula situaciones jurídicas ordinarias, sin prever todas las posibilidades de procedibilidad. Por tanto, el medio de defensa idóneo que las personas físicas o morales pueden promover, cuando resientan un agravio derivado de un procedimiento administrativo sancionador, a fin de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones definitivos de los órganos del Instituto Federal Electoral, es el recurso de apelación.

Lo anterior, pues en el presente caso quien interpone el presente recurso de apelación es la misma persona a la que se le imputaron responsabilidades por la comisión de infracciones a la normatividad electoral, en la resolución que ahora se impugna.

En ese estado de cosas, con base en el anterior criterio jurisprudencial citado, es claro que pese a que la ley adjetiva electoral no contempla de manera expresa, como sujetos legitimados para su interposición del recurso de apelación contra resoluciones recaídas a quejas electorales, a personas físicas, las mismas están legitimadas para el efecto cuando estimen que se les genera un agravio con la resolución controvertida.

d) Interés jurídico. El interés jurídico de Álvaro Luis Lozano González, Ex Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación se encuentra acreditado, dado que hace valer diversos argumentos para sustentar que no se le debe imputar responsabilidad en la difusión de los promocionales con propaganda gubernamental, así como que la vista que se da al órgano de control interno de la referida Secretaría, afecta su esfera jurídica, en virtud de que la misma resulta ilegal, al carecer tal órgano de competencia para sancionarlo.

Por lo tanto, la presente vía es la idónea para impugnar la violación alegada y, para que se le restituya los derechos conculcados, en caso de asistirle la razón al recurrente en sus diversos planteamientos.

e) Definitividad. También se satisface este requisito, ya que conforme a la legislación aplicable, en contra de la resolución impugnada no procede otro medio de defensa por la que pudiera ser confirmada, modificada o revocada, que debiera agotarse antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional electoral federal.

En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos mencionados y, en virtud, de que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas en la legislación aplicable, se procede al estudio de fondo de los asuntos planteados.

TERCERO. Caducidad de la facultad 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.

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.

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 SANCIONADOR¹**, *en observancia a los principios de seguridad*

¹ El texto íntegro de dicha es el siguiente. "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,

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.

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". Véase en la página de internet de este tribunal: www.te.gob.mx.

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.

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.*

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 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.

En el asunto que nos ocupa, de las constancias que obran en el 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-39/2013, vinculados al proceso especial sancionador que analizamos, se advierte lo siguiente:

- El siete de junio de dos mil once iniciaron los procedimientos sancionadores, a partir de la vista y denuncia que fueron descritos en los antecedentes de esta ejecutoria.
- Dichos procedimientos fueron resueltos el once de julio de dos mil once, en la determinación CG207/2011.

Esto es, que **en un primer momento, la autoridad empleó cincuenta y tres días**, para la instrucción, resolución, notificación y recepción del recurso.

- No obstante, dicha determinación no quedó firme, porque en contra de la misma **se presentaron** veintidós recursos de apelación, entre otros **el SUP-RAP-465/2011**, interpuesto por el actor el treinta de julio de dos mil once, mismos que se resolvieron de manera acumulada al SUP-RAP-455/2011 y **notificaron el veintiocho de septiembre siguiente**, en el sentido de revocar la resolución impugnada y reponer los procedimientos especiales sancionadores acumulados, para el efecto de emplazar a los concesionarios así como a los funcionarios públicos involucrados 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.

En atención a ello, la primera resolución de la autoridad no es la que resuelve el procedimiento, y el plazo de caducidad no avanzó hasta que se notificó la ejecutoria, es decir, del treinta de julio de dos mil once, en que se interpuso el recurso, al veintiocho de septiembre de dos mil once, el plazo de caducidad estuvo **suspendido**.

Luego, **los cincuenta y tres días empleados por la autoridad en un primer momento**, continuaron el veintinueve de septiembre de dos mil once, un día después de la notificación de la sentencia del recurso de apelación.

- En la nueva oportunidad para resolver el asunto, la autoridad electoral administrativa llevó a cabo diversas actuaciones, y realizó el emplazamiento ordenado en la ejecutoria, dirigido a diez funcionarios de la administración pública federal y ciento sesenta y seis concesionarias de radio y televisión, entre ellos, el actor de este juicio, hasta que el Consejo General del Instituto Federal Electoral intentó resolver en definitiva, por segunda ocasión, el procedimiento especial sancionador el nueve de mayo de dos mil doce, a través de la determinación CG292/2012.

- Esa resolución, sin embargo, nuevamente fue impugnada en diversos recursos de apelación, de los cuales solo en los identificados con los números SUP-RAP-309/2012, SUP-RAP-310/2012, SUP-RAP-362/2012 y SUP-RAP-363/2012, se ordenó la revocación de la resolución CG292/2012, para que se repusiera el procedimiento y se llevara a cabo de nueva cuenta el emplazamiento a las apelantes, con la debida especificación del monitoreo sobre la trasmisión de los *spots* denunciados, fallos que fueron dictados los días cuatro y once de julio de dos mil doce.

- En la siguiente oportunidad que la autoridad electoral administrativa tuvo para resolver el procedimiento especial sancionador, en cumplimiento a la sentencias de los recursos de apelación citados, el Consejo General del Instituto Federal Electoral realizó diversas actuaciones y el veinte de febrero de dos mil trece, emitió la resolución CG63/2013, con la que actualmente resuelve los procedimientos especiales sancionadores que nos ocupan.

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

Aunado a ello, es preciso hacer notar que en el caso concreto existió una evidente falta de diligencia de la autoridad responsable en relación con la participación del funcionario actor en el procedimiento sancionador de mérito, puesto que en el particular se advierten los siguientes hechos relevantes:

- Álvaro Luis Lozano González, en su carácter de Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación fue emplazado por primera vez al procedimiento especial sancionador **SCG/PE/CG/039/2011** y su acumulado **SCG/PE/CVG/CG/040/2011** por acuerdo de veintisiete de junio de dos mil once.

- Como ya se precisó con antelación, a través de la sentencia de veintiocho de septiembre de dos mil once, dictada en el expediente SUP-RAP-455/2011 y acumulados, se revocó la primera resolución al procedimiento (CG207/2011) y se ordenó la reposición del procedimiento para que se emplazara a diversas personas, entre ellos, el ahora actor.

- El veinticinco de abril de dos mil doce la autoridad responsable emplaza a las concesionarias ordenadas en la sentencia mencionada y a los funcionarios respectivos.

- Al emitir la segunda resolución recaída al procedimiento sancionador en comento (CG292/2012), la responsable precisó lo que a continuación se transcribe:

En tal virtud, del análisis realizado a las constancias que integran el presente expediente, mismas que son valoradas conforme a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia (como lo refiere el artículo 359, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), se considera que la responsabilidad por la difusión de los promocionales materia de estudio no puede atribuirse a los actuales titulares de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, así como de la Secretaría de Gobernación y Subsecretaría de Normatividad de Medios de esa dependencia, los cuales constituyen propaganda gubernamental difundida en periodo de campaña electoral (en las temporalidades referidas en los cuadros insertados en los ANEXOS del presente apartado) en emisoras con cobertura en los estados de Nayarit, Coahuila y México, por lo que el Procedimiento Especial Sancionador incoado en su contra, debe declararse infundado en contra de dichos sujetos.

No obstante lo anterior, esta autoridad advierte que las conductas denunciadas pudieran generar una infracción a la normativa electoral por parte de los entonces titulares de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, así como de la Secretaría de Gobernación y Subsecretaría de Normatividad de Medios de esa dependencia, quienes tuvieron una participación en los hechos denunciados.

En tal virtud, y a fin de que esta autoridad pueda determinar lo que en derecho corresponda por cuanto hace a los citados exfuncionarios, o respecto de algún otro sujeto que pueda resultar responsable de los hechos materia de conocimiento, se ordena el desglose de los autos con las constancias necesarias para que se continúe con el procedimiento incoado en contra de los sujetos de mérito o de quien o quienes resulten responsables y así se les garantice sus derechos fundamentales de audiencia y defensa.

- En esa virtud, el accionante del recurso de apelación que se resuelve, no presentó una segunda impugnación en contra de la resolución CG292/2012, toda vez que el procedimiento en su contra se estimó infundado en esa ocasión ya que, como lo reconoció la autoridad, nunca se practicó segundo emplazamiento a Álvaro Luis Lozano González, en su carácter de Ex Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, sino que el emplazamiento realizado en supuesto cumplimiento de lo ordenado en la sentencia de veintiocho de septiembre de dos mil once, se practicó con una persona distinta.

- Así las cosas, no fue sino hasta el ocho de febrero de dos mil trece, en que la autoridad responsable emplazó correctamente y de nueva cuenta a Álvaro Luis Lozano González, en su carácter de Ex Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, esto es, después de que había transcurrido un año desde que se notificó la sentencia de veintiocho de septiembre de dos mil once.

- Por último, el veinte de febrero de dos mil trece cuando la autoridad emitió la tercera resolución al procedimiento sancionador (CG63/2013), en donde se declara fundada la denuncia en contra del actor, estableciéndose responsabilidad

por la difusión de los promocionales RA00597-11 “Extorsión Mayo”, RV00553-11 y RA00644-11 “Apendicitis, la cual constituye el acto impugnado en este juicio.

Entonces, en el caso concreto, los cincuenta y tres días utilizados en un primer término por la autoridad responsable para la instrucción y primera resolución del procedimiento (CG207/2011), más los quinientos treinta y ocho días que corrieron del veintiocho de septiembre del dos mil once, fecha en que se revocó la referida resolución, en donde se ordenó la reposición del procedimiento, al diecinueve de marzo de dos mil trece, fecha en que Álvaro Luis Lozano González, en su calidad de Ex Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, presentó el recurso de apelación que ahora nos ocupa, **transcurrieron en total quinientos noventa y un días**, sin que se hubiese efectuado un acto concreto que impulsara el procedimiento en contra del promovente, es decir transcurrió en exceso el término en el cual la responsable pudo ejercer su facultad sancionadora.

En consecuencia, es claro 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 derivada del procedimiento especial sancionador **SCG/PE/CG/039/2011** y su acumulado **SCG/PE/CVG/CG/040/2011**.

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, pues como ha quedado previamente razonado, no se trata de la caducidad de la instancia, lo relevante es el hecho de que no se resolvió en el término que ha quedado precisado.

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, máxime que, como ha quedado previamente expuesto, la segunda ocasión en que se tuvo que reponer el procedimiento administrativo, fue en lo relativo al emplazamiento de un número muy reducido de concesionarios, en comparación con todos los involucrados desde un inicio, con los hechos denunciados.

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, pero 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 un 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 los procedimientos de mérito, atentando con ello al propósito del legislador de crear un procedimiento sumario, como ha quedado explicado desde un inicio, además de atentar en contra del principio de certeza.

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, por lo que respecta a la hoy recurrente, lo procedente es revocar la resolución impugnada, en virtud de haberse actualizado la figura de la caducidad de la potestad sancionadora del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de veinte de febrero de dos mil trece, respecto del procedimiento especial sancionador SCG/PE/CG/039/2011 y su acumulado SCG/PE/CVG/CG/040/2011.

NOTIFÍQUESE personalmente al recurrente en el domicilio señalado en su demanda; **por correo electrónico** a la autoridad señalada como responsable, por así haberlo solicitado en su informe circunstanciado, y **por estrados** a los demás interesados. Lo anterior, con sustento en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28, 29, párrafo 5 y 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

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-40/2013.

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

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 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.

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 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.

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 y, SUP-RAP-

297/2012, 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-465/2011

interpuesto por el ahora recurrente), 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 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 y a diez funcionarios públicos, entre ellos, al Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación 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, en la cual se determinó tener por infundado el procedimiento

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 sí 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,

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.

No obstante que el ahora impetrante no impugnó la resolución CG292/2012, no se debe soslayar que Cadena Radiodifusora Mexicana, Radio Melodía, Radio Zitácuaro y la Sucesión a Bienes de Pichir Esteban Polos sí presentaron citados recursos de apelación. Además de que, en el SUP-RAP-358/2012, el once de julio de dos mil doce, se decidió la ilegalidad del spot RA-00597-11 (Extorsión). Por lo tanto, debido a que la resolución CG-292/2012 estaba sub iudice con motivo de las citadas impugnaciones y, que se trata de procedimientos especiales acumulados, así como que la Sala Superior decretó la ilegalidad del promocional de extorsión, cuya difusión es atribuida al ahora recurrente, es que se deben vincular los efectos de tales ejecutorias al impetrante.

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 del ahora recurrente, la autoridad responsable tenía hasta el cuatro y once 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.

Por lo tanto, 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 Álvaro Luis Lozano González, Ex Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, 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-40/2013.

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 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 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 aquellos 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 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

Voto concurrente 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-40/2013.

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 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:

- 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.
- 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 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 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 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 en los procedimientos administrativos sancionadores, los principios que traza el debido proceso, los cuales, han sido dimensionados con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de diez de junio de dos mil once y rigen la actuación de todas las autoridades formal y materialmente jurisdiccionales.

MAGISTRADO

CONSTANCIO CARRASCO DAZA