

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-43/2013

RECORRENTE: HÉCTOR JAVIER
VILLAREAL ORDOÑEZ,
EXSUBSECRETARIO DE
NORMATIVIDAD Y MEDIOS DE LA
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
FEDERAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA DEL
CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIO: CARLOS VARGAS
BACA

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-43/2013**, interpuesto por el C. Héctor Javier Villareal Ordoñez, otrora Subsecretario de Normatividad y Medios de la Secretaría de Gobernación, a fin de impugnar la resolución **CG63/2013**, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el veinte de febrero del año en curso, en la que, entre otras cosas: declaró fundado el procedimiento especial sancionador incoado en contra del ex funcionario de la Secretaría de Gobernación, por la difusión de promocionales gubernamentales, una vez iniciadas las campañas electorales locales en los Estados de Coahuila, Hidalgo, México y Nayarit durante el año dos mil once y, determinó dar vista con la resolución y las actuaciones correspondientes, al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación, para que determine lo que en derecho corresponda al haberse acreditado la infracción a la normativa comicial federal; resolución que fue emitida en cumplimiento a lo ordenado en la resolución del referido Consejo General identificada con el número CG292/2012 y, en acatamiento a lo

SUP-RAP-43/2013

determinado por la Sala Superior al resolver los recursos de apelación: SUP-RAP-309/2012, SUP-RAP-310/2012, SUP-RAP-362/2012 y SUP-RAP-363/2012; y,

R E S U L T A N D O:

PRIMERO.- 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 de procedimiento especial sancionador SCG/PE/CG/039/2011.- El siete de junio de dos mil once, el encargado de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, en su carácter de Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, dio vista a la Secretaría Ejecutiva, de la presunta violación a la normativa electoral federal, en contra de quien resultara responsable, por la difusión de propaganda gubernamental en radio y televisión, en los Estados de México y Nayarit, en los que se desarrollaba el periodo de campañas de un proceso electoral local; y el ocho siguiente, el referido Director amplió la vista, por la difusión de promocionales similares en los Estados de Coahuila e Hidalgo.

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

2.- Denuncia para inicio de procedimiento especial sancionador SCG/PE/CG/040/2011.- El siete de junio de dos mil once, el entonces diputado Canek Vázquez Góngora, Consejero Suplente del Poder Legislativo de la fracción

parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral denunció, ante la Secretaría Ejecutiva a Felipe Calderón Hinojosa, entonces Titular del Gobierno Federal, por la presunta difusión de promocionales en radio y televisión a nivel federal *en los que propaga el resultado de sus actividades*, durante los procesos electorales de los Estado de México, Coahuila, Hidalgo y Nayarit, por considerar que constituyen infracciones a la normativa electoral federal.

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

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

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

5.- Inicio de procedimiento especial sancionador.- El veintisiete de junio de dos mil once, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral ordenó iniciar el procedimiento especial sancionador en contra de las siguientes

SUP-RAP-43/2013

personas: **a)** El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de la Consejería Jurídica; **b)** El Secretario de Gobernación; **c)** El Subsecretario de Normatividad y Medios de la Secretaría de Gobernación; **d)** El Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la citada Secretaría; **e)** El Secretario de Comunicaciones y Transportes; **f)** El Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; **g)** El Secretario de Salud; **h)** El Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud; **i)** El Director General de Petróleos Mexicanos; **j)** El Gerente de Comunicación Social de Petróleos Mexicanos; y, **k)** Las emisoras que transmitieron los promocionales objeto de la denuncia¹.

6.- Resolución CG207/2011 del Consejo General del Instituto Federal Electoral.- El once de julio de dos mil once, el Consejo General del Instituto Federal Electoral resolvió en los referidos procedimientos, en esencia lo siguiente:

- Se consideraron responsables a setenta y seis concesionarios y permisionarios de radio y televisión, por difundir propaganda gubernamental, en medios de comunicación social, una vez iniciadas las campañas electorales de los procesos comiciales locales que se encontraban desarrollando en los estados de Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, y Veracruz, con lo cual vulneró el principio de equidad que debe imperar en la contienda electoral.

¹ Lo anterior consta en el SUP-RAP-455/2011

- Por lo cual, se impusieron las siguientes sanciones: **a)** Multa a dieciséis concesionarias de radio y tres concesionarias de televisión; **b)** Amonestación pública a cincuenta y seis concesionarias y permisionarias de radio, así como a seis concesionarios y permisionarios de televisión.

- También se acreditó la responsabilidad del Secretario de Gobernación; del Subsecretario de Normatividad y Medios, y del Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de esa dependencia, y del Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud, por la difusión de los promocionales denunciados.

- Para ello, se determinó dar vista al superior jerárquico o al órgano competente para resolver sobre la responsabilidad de los sujetos mencionados.

- Se determinó que no existen elementos para declarar que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, debe ser responsabilizado por los hechos de tales funcionarios, insistiendo en que tales conductas no le son propias, por lo que se le eximió de responsabilidad.

- Se deja incólume la facultad sancionadora respecto de siete concesionarias y permisionarias que no fueron emplazadas dentro del procedimiento, por lo que se ordena elaborar un desglose del presente expediente, a efecto de que, por cuerda separada, se realice el emplazamiento correspondiente, y una vez desahogado el procedimiento respectivo se determine lo que en derecho corresponda.

SUP-RAP-43/2013

- Se inicia un procedimiento oficioso en contra de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, que continuaron con la difusión de los promocionales denunciados, a pesar que se les ordenó la suspensión².

² Los resolutivos, en lo que interesa, son los siguientes:

“PRIMERO.- En términos de lo establecido en el considerando **UNDÉCIMO** de la presente resolución, se declaran **fundados** los procedimientos especiales sancionadores incoados en contra del **Secretario de Gobernación; Subsecretario de Normatividad de Medios, y Director General de Radio, Televisión y Cinematografía** (estos dos últimos adscritos a la dependencia de marras), correspondiente al estudio de fondo del supuesto identificado con el numeral primero del considerando titulado **METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE FONDO DE LOS MOTIVOS DE INCONFORMIDAD**, por la difusión del promocional RA00597-11.

Asimismo, en términos de lo establecido en el considerando **UNDÉCIMO** de la presente resolución, se declaran **fundados** los procedimientos especiales sancionadores incoados en contra del **Director General de Radio, Televisión y Cinematografía** de la Secretaría de Gobernación, correspondiente al estudio de fondo del supuesto identificado con el numeral primero del considerando titulado **METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE FONDO DE LOS MOTIVOS DE INCONFORMIDAD**, por la difusión de los materiales identificados con las claves RA00644-11, y RV00553-11.

SEGUNDO.- En términos de lo establecido en el considerando **UNDÉCIMO** de la presente Resolución, se declaran **infundados** los procedimientos especiales sancionadores incoados en contra de los **concesionarios y permisionarios** de radio y televisión; que fueron objeto de estudio en el supuesto identificado con el numeral primero del considerando titulado **METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE FONDO DE LOS MOTIVOS DE INCONFORMIDAD**, relacionado con la difusión de los promocionales RA00597-11; RA00644-11, y RV00553-11.

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

CUARTO.- En términos de lo establecido en el considerando **DÉCIMO SEGUNDO** de la presente Resolución, se declaran **infundados** los procedimientos especiales sancionadores incoados en contra del **Director General de Radio, Televisión y Cinematografía, Subsecretario de Normatividad de Medios y Secretario de Gobernación**, que fueron objeto de estudio del supuesto identificado con el numeral segundo del considerando titulado **METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE FONDO DE LOS MOTIVOS DE INCONFORMIDAD**, por la difusión de los promocionales RA00623-11, RA00655-11, RA00660-11 y RA00656-11.

QUINTO.- En términos de lo establecido en el considerando **DÉCIMO TERCERO** de la presente Resolución, se declaran **parcialmente fundados** los procedimientos especiales sancionadores incoados en contra del **Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud**, por la difusión de los promocionales identificados como RA00658-11 y RA00659-11; así como 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, RV00520-11, RA00658-11 y RA00659-11.

SEXTO.- En términos de lo establecido en el considerando **DÉCIMO TERCERO** de la presente Resolución, se declaran **infundados** los procedimientos especiales

sancionadores incoados en contra del Director General de Petróleos Mexicanos y el Gerente de Comunicación Social de esa entidad; así como del Secretario de Comunicaciones y Transportes y del Director General de Comunicación Social de dicha dependencia, 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 y RV00520-11.

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

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

En Radio

CONCESIONARIOS	EMISORA	MONTO TOTAL DE LA SANCIÓN
Radio Zitacuaro, S.A.	XELX-AM 700	\$185,741.10
Radio Melodía, S.A. de C.V.	XEHL-AM 1010	\$140,995.74
Cadena Radiodifusora Mexicana, S.A. de C.V.	XEWK-AM 1190	\$185,397.14
	XEX-FM 101.7	\$17,679.80
	XEW-FM 96.9	\$15,065.67
	XEQ-FM 92.9	\$15,822.39
	XEX-AM 730	\$5,297.06
	XEW-AM 900	\$3,370.86
	XEQ-AM 940	\$4,540.34

NOVENO.- Conforme a lo precisado en el considerando **DÉCIMO QUINTO** se impone a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión que habrán de detallarse a continuación, una sanción consistente en una **amonestación pública**:

CONCESIONARIO Y/O PERMISIONARIO	EMISORA (\$)
Sucn de Pichir Esteban Polos	XETA-AM 600

DÉCIMO.- Dese vista con la presente Resolución y las actuaciones que integran los legajos en que se actúa, al **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; al Subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación, y al Secretario de Salud, como superiores jerárquicos de los servidores públicos descritos en el considerando DECIMOSEXTO de este fallo (y que habrán de detallarse a continuación), para que determinen lo que en derecho corresponda al haberse acreditado la infracción a la normativa comicial federal.**

DÉCIMO PRIMERO.- Se declaran **infundados** los **procedimientos especiales sancionadores incoados en contra del Presidente** de los Estados Unidos Mexicanos, por la difusión de los promocionales radiales y televisivos materia del presente procedimiento, en términos de lo expresado en el considerando **DECIMO SÉPTIMO** de esta Resolución, relacionados con el estudio de fondo de los supuestos identificados con los numerales primero, segundo, tercero y cuarto del considerando titulado **METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE FONDO DE LOS MOTIVOS DE INCONFORMIDAD**.

DÉCIMO SEGUNDO.- Se deja incólume la facultad sancionadora de esta autoridad administrativa electoral federal, respecto de las concesionarias y/o permisionarias citadas en el considerando **DECIMO OCTAVO** de este fallo, por lo que se ordena elaborar un desglose del presente expediente, a efecto de que, por cuerda separada, se realice el emplazamiento correspondiente, y una vez desahogado el procedimiento respectivo se determine lo que en derecho corresponda.

SUP-RAP-43/2013

7.- Recurso de apelación SUP-RAP-455/2011 y acumulados.- Inconformes con la citada resolución, los sujetos involucrados interpusieron veintidós recursos de apelación³; y el veintiocho de septiembre, la Sala Superior resolvió, de manera acumulada los recursos, en el sentido de revocar la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para el efecto de reponer los procedimientos especiales sancionadores acumulados, para emplazar a los concesionarios y funcionarios públicos involucrados⁴ con todos los promocionales

DÉCIMO TERCERO.- Se ordena iniciar un procedimiento sancionador ordinario, de carácter oficioso, en contra de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión a los cuales se aludió en el considerando **DECIMO NOVENO** de este fallo, a fin de que, en su oportunidad, esta autoridad practique las diligencias de investigación que sean necesarias, tendentes a verificar el acatamiento a la orden emitida por la Comisión de Quejas y Denuncias de esta institución, y se determine lo que en derecho corresponda.

...

³ Todos acumulados al SUP-RAP-455/2011.

No.	Clave de expediente	Recurrente
1	SUP-RAP-455/2011	Partido de la Revolución Democrática
2	SUP-RAP-457/2011	Partido Acción Nacional
3	SUP-RAP-460/2011	Secretaría de Salud, Secretario del Despacho y Director General de Comunicación Social
4	SUP-RAP-461/2011	Radio Informa, Sociedad Anónima de Capital Variable
5	SUP-RAP-462/2011	Operadora de Medios del Pacífico, Sociedad Anónima de Capital Variable
6	SUP-RAP-463/2011	Televisión Azteca, Sociedad Anónima de Capital Variable
7	SUP-RAP-464/2011	Televimex, Sociedad Anónima de Capital Variable, Radio Televisora de México Norte, Sociedad Anónima de Capital Variable, Cadena Radiodifusora Mexicana, Sociedad Anónima de Capital Variable y Radio Melodía, Sociedad Anónima de Capital Variable
8	SUP-RAP-465/2011	Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación
9	SUP-RAP-466/2011	Secretaría de Gobernación y Secretario de Gobernación
10	SUP-RAP-467/2011	Presidente de los Estados Unidos Mexicanos
11	SUP-RAP-468/2011	Subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación
12	SUP-RAP-484/2011	Julio Velarde Achucarro, concesionario de la emisora con distintivo de llamada XHPVA-FM
13	SUP-RAP-485/2011	Radio Vallarta, Sociedad Anónima de Capital Variable
14	SUP-RAP-486/2011	Radio Integral, Sociedad Anónima de Capital Variable
15	SUP-RAP-487/2011	Radio Mii de Mazatlán, Sociedad Anónima de Capital Variable y Publicidad Comercial de México, Sociedad Anónima de Capital Variable
16	SUP-RAP-488/2011	Pichir Esteban Polos, su sucesión, concesionario de la emisora con distintivo de llamada XETA-AM 600 AM
17	SUP-RAP-489/2011	Radio Zitácuaro, Sociedad Anónima
18	SUP-RAP-490/2011	Instituto Mexicano de la Radio
19	SUP-RAP-491/2011	Radio Xefil, Sociedad Anónima de Capital Variable y Radio XEVU, Sociedad Anónima de Capital Variable
20	SUP-RAP-493/2011	Radio Mazatlán, Sociedad Anónima
21	SUP-RAP-494/2011	Fórmula Radiofónica, Sociedad Anónima de Capital Variable
22	SUP-RAP-497/2011	XENQ Radio Tulancingo, Sociedad Anónima de Capital Variable

⁴ Las concesionarias que fueron emplazadas solamente por la difusión de dos promocionales RA00644-11 y RV00553-11; pero que finalmente fueron sancionadas también por la difusión de los diversos promocionales RA00614-11, RV00520-11, RA00658-11, RA00659-11, RA00623-11, RA00655-11, RA00660-11, RA00656-11, RA00321-11, RA00322-11, RA00323-11, RV00291-11 y RA00597-11, son, entre otras:

denunciados, especificando las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la infracción, para que estén en posibilidad de ejercer debidamente su derecho de defensa⁵.

Recurso de apelación	Sociedad mercantil
SUP-RAP-464/2011	Televimex, Sociedad Anónima de Capital Variable, Radio Televisora de México Norte, Sociedad Anónima de Capital Variable, Cadena Radiodifusora Mexicana, Sociedad Anónima de Capital Variable, Radio Melodía, Sociedad Anónima de Capital Variable
SUP-RAP-488/2011	Pichir Esteban Polos, su sucesión.
SUP-RAP-489/2011	Radio Zitacuaro, S.A.

[...]

En tanto, los funcionarios públicos, Secretario y Director General de Comunicación Social, ambos de la Secretaría de Salud; Secretario, Director General de Radio, Televisión y Cinematografía y Subsecretario de Normatividad de Medios, todos de la Secretaría de Gobernación, no se les emplazó debidamente, porque debió precisarse con claridad las circunstancias particulares en que se desarrollaron los hechos o conductas motivo de denuncia.

[...]

En este contexto, si la autoridad administrativa electoral federal al emplazar a los aludidos funcionarios públicos, incumplió su deber de señalar las circunstancias de tiempo, modo y lugar, de las conductas o hechos motivo de denuncia. [...]"

⁵ En la parte conducente, los efectos fueron:

"Toda vez que han sido fundados los conceptos de agravio relativos a los vicios procedimentales aducidos por las personas morales de Derecho Mercantil recurrentes, y los correlativos de los servidores públicos denunciados.

Lo procedente conforme a Derecho es **revocar** la resolución CG207/2011, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión extraordinaria de once de julio de dos mil once, en los procedimientos especiales sancionadores acumulados, identificados con las claves **SCG/PE/CG/039/2011** y **SCG/PE/CVG/CG/040/2011**, a efecto de que se emplace debidamente a los procedimientos especiales sancionadores acumulados, a todos los sujetos llamados a esos procedimientos, lo anterior, porque se advierte la existencia de un litisconsorcio necesario entre todos los denunciados y llamados a los procedimientos especiales sancionadores acumulados.

Efectivamente, toda vez que de las denuncias y la investigación preliminar llevada a cabo por la autoridad responsable se determinó que existía una serie de posibles infractores por conductas similares, que podían actualizar sanciones iguales o semejantes, estaba obligada a tramitar los procedimientos administrativos sancionadores de manera conjunta y simultánea entre los sujetos supuestamente infractores.

Se afirma lo anterior, porque de lo actuado por la autoridad responsable, se hace evidente que surgió una interdependencia entre las acciones de los posibles infractores ya que, a fin de determinar la responsabilidad, grado de participación, y gravedad de una misma conducta presuntamente acreditada, era indispensable analizar la actuación de cada uno de los supuestos responsables.

En consecuencia se deben reponer los procedimientos especiales sancionadores acumulados, desde el emplazamiento a los mismos, observando los lineamientos dados en el considerando que antecede, así como los principios que rigen al Derecho Administrativo Sancionador, como son los relativos al **non bis in idem** y **non reformatio in pejus**, entre otros [...]

RESUELVE:

PRIMERO. Se decreta la acumulación al recurso de apelación, identificado con la clave **SUP-RAP-455/2011**, los demás recursos de apelación precisados en el proemio de esta sentencia, por ser el que se recibió primero en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior. En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria a los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se sobresee por cuanto hace a la Secretaría de Salud en el recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-460/2011**.

TERCERO. Se sobresee por cuanto hace a la Secretaría de Gobernación en el recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-466/2011**.

CUARTO. Se revoca la resolución impugnada, en la parte que fue materia de controversia, en términos del considerando noveno, y para los efectos precisados en el considerando décimo de esta ejecutoria".

SUP-RAP-43/2013

8.- Nuevo emplazamiento y citación a audiencia de ley.- En cumplimiento, 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 y ciento sesenta y seis concesionarias de radio y televisión, señalando día y hora para que tuviera verificativo la audiencia de ley a la que se refiere el artículo 369 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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

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

“PRIMERO.- En términos de lo establecido en el Considerando **DÉCIMO PRIMERO** de la presente Resolución, se declaran **infundados** los procedimientos especiales sancionadores incoados en contra del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Secretario de Gobernación; Subsecretario de Normatividad de Medios, y Director General de Radio, Televisión y Cinematografía (estos dos últimos adscritos a la dependencia de marras), correspondiente al estudio de fondo del supuesto identificado con el **numeral primero** 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.

SEGUNDO.- En términos de lo establecido en el Considerando **DÉCIMO PRIMERO** de la presente Resolución, se declaran **infundados** los procedimientos

especiales sancionadores incoados en contra de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión; que fueron objeto de estudio en el supuesto identificado con el **numeral primero** del considerando titulado **METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE FONDO DE LOS MOTIVOS DE INCONFORMIDAD**, relacionado con la difusión de los promocionales RA00597-11; RA00644-11, y RV00553-11.

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

CUARTO.- En términos de lo establecido en el Considerando **DÉCIMO SEGUNDO** de la presente Resolución, se declaran **infundados** los procedimientos especiales sancionadores incoados en contra del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Director General de Radio, Televisión y Cinematografía, Subsecretario de Normatividad de Medios y Secretario de Gobernación, que fueron objeto de estudio del supuesto identificado con el **numeral segundo** del considerando titulado **METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE FONDO DE LOS MOTIVOS DE INCONFORMIDAD**, por la difusión de los promocionales RA00623-11, RA00655-11, RA00660-11, RA00656-11, RA00321-11, RA00322-11, RA00323-11 y RV00291-11.

QUINTO.- En términos de lo establecido en el Considerando **DÉCIMO TERCERO** de la presente Resolución, se declara **fundado** el Procedimiento Especial Sancionador incoado en contra del Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud, por la difusión de los promocionales identificados como RA00658-11 y RA00659-11.

SEXTO.- En términos de lo establecido en el Considerando **DÉCIMO TERCERO** de la presente Resolución, se declara **fundado** el Procedimiento Especial Sancionador incoado 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, RV00520-11, RA00658-11 y RA00659-11.

SUP-RAP-43/2013

SÉPTIMO.- En términos de lo establecido en el Considerando **DÉCIMO TERCERO** de la presente Resolución, se declaran **infundados** los procedimientos especiales sancionadores incoados en contra del Secretario de Salud, Director General de Petróleos Mexicanos y el Gerente de Comunicación Social de esa entidad; así como del Secretario de Comunicaciones y Transportes y del Director General de Comunicación Social de dicha dependencia, 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 y RV00520-11.

OCTAVO.- En términos de lo establecido en el Considerando **DÉCIMO CUARTO** de la presente Resolución, se declaran **infundados** los procedimientos especiales sancionadores incoados en contra del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Secretario de Gobernación; Subsecretario de Normatividad de Medios, y Director General de Radio, Televisión y Cinematografía, 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.

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

...

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

ANEXO "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
11	Radio Melodía, S.A. de C.V.,	XEHL-AM 1010	216	\$11,904.18	199
17	Sucn de Pichir	XETA-AM 600	60	\$3,299.67	55.16
18	Radio de Zitácuaro, S.A.	XELX-AM 700	302	\$16,609.62	277.66

34	Cadena Radiodifusora Mexicana, S.A. de C.V.	XEW-AM 900;	18	\$990.00	16.54
		XEQ-AM 940;	24	\$1,320.00	22.06
		XEX-AM 730,	28	\$1,540.00	25.74
		XEWK-AM 1190.	179	\$9,845.00	164.57

DÉCIMO SEGUNDO.- Dese vista con la presente Resolución y las actuaciones que integran los legajos en que se actúa, al *Secretario de Salud*, como superior jerárquico del servidor público descrito en el Considerando **DECIMO SEXTO** de este fallo, para que determinen lo que en derecho corresponda al haberse acreditado la infracción a la normativa comicial federal.

DÉCIMO TERCERO.- Se ordena iniciar un Procedimiento Especial Sancionador, de carácter oficioso, en contra de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión a los cuales se aludió en el Considerando **DECIMO SÉPTIMO** de este fallo, a fin de que, en su oportunidad, esta autoridad practique las diligencias de investigación que sean necesarias, tendentes a verificar el acatamiento a la orden emitida por la Comisión de Quejas y Denuncias de esta institución, y se determine lo que en derecho corresponda.

10.- Recursos de apelación SUP-RAP-309/2012, SUP-RAP-310/2012, SUP-RAP-362/2012 y SUP-RAP-363/2012.-

Inconformes, con la referida resolución, Televimex, S. A. de C. V., concesionaria de la emisora XHSEN-TV Canal 12 (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, concesionaria de la estación de radio XETA-AM 600 en el Estado de Michoacán, (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), 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

SUP-RAP-43/2013

que ocurrieron los hechos imputados, con la debida especificación de los monitoreos que se refieren a la trasmisión de los spots denunciados.

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

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

Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

12.- Acuerdo de emplazamiento, citación y audiencia de ley.- El ocho de febrero de dos mil trece, en cumplimiento a lo ordenado en las ejecutorias referidas en el punto 11, así como en el desglose ordenado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral –al cual se hizo alusión en el numeral 9 (nueve), el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del citado órgano máximo de dirección, ordenó emplazar a las denunciadas, señalando día y hora para que tuviera verificativo la audiencia de ley.

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

13.- Resolución impugnada.- El veinte de febrero del año que transcurre, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución **CG63/2013**, "... RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR INICIADO DE OFICIO Y CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL DIPUTADO CANEK VÁZQUEZ GÓNGORA EN CONTRA DEL C. HÉCTOR VILLARREAL ORDOÑEZ, ENTONCES SUBSECRETARIO DE NORMATIVIDAD DE MEDIOS DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y DEL C. ÁLVARO LUIS LOZANO GONZÁLEZ, OTRORA DIRECTOR GENERAL DE RADIO, TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFÍA DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, ASÍ COMO DE DIVERSOS CONCESIONARIOS DE RADIO Y TELEVISIÓN, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN

SUP-RAP-43/2013

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.

[...]

SUP-RAP-43/2013

Al efecto, tal resolución le fue notificada, entre otros, a Héctor Javier Villareal Ordoñez, otrora Subsecretario de Normatividad y Medios de la Secretaría de Gobernación, el trece de marzo del año en curso.

SEGUNDO.- Recurso de apelación.- Inconforme con la citada resolución, Héctor Javier Villareal Ordoñez, en su calidad de otrora Subsecretario de Normatividad y Medios de la citada Secretaría, el veinte de marzo, ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, presentó escrito por el cual interpuso recurso de apelación.

TERCERO.- Trámite y sustanciación.

1.- Recepción del expediente.- Por oficio SCG/1285/2013, de veintisiete de marzo de dos mil trece, recibido el 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.

2.- Turno.- Por auto de veintisiete de marzo de dos mil trece, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó formar el expediente **SUP-RAP-43/2013**, así como turnarlo a la Ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, 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-1572/13, suscrito por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.

3.- Radicación, admisión y cierre de instrucción.- En su oportunidad, la Magistrada Instructora 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

PRIMERO.- Competencia.- De conformidad con lo dispuesto en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción V y 189, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 42, párrafo 1 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se trata de un recurso de apelación, promovido para controvertir una resolución sancionadora, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, un órgano central del mencionado Instituto, en 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, se señala

SUP-RAP-43/2013

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 ex funcionario de la Secretaría de Gobernación que promueve el recurso.

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, siendo notificada el trece de marzo del año en curso, al otrora Subsecretario de Normatividad y Medios de la Secretaría de Gobernación, en tanto que el escrito recursal se presentó el día veinte de marzo del presente año, es decir, 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 catorce al veinte de marzo del año en curso, por lo que el medio de impugnación se presentó oportunamente.

c) Legitimación.- El presente recurso de apelación fue interpuesto por parte legítima, pues quien actúa es el otrora Subsecretario de Normatividad y Medios de la Secretaría de Gobernación, de conformidad con la interpretación sistemática y funcional de los artículos 17, 41, párrafo segundo, base III, apartados C y D, y 99, párrafos primero y cuarto, fracciones VIII

y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo previsto en los numerales 40, 41, 42, 43, 43 Bis y 45, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, aun cuando no existe disposición expresa que otorgue legitimación a la persona física, que ostentó la calidad de servidor público, para promover el recurso de apelación, a fin de controvertir un acto o resolución emitido por alguno de los órganos del Instituto Federal Electoral, relativo al ejercicio de sus facultades sancionadoras, para efectos electorales, a fin de garantizar la plena vigencia de la garantía prevista en el artículo 17, de la Constitución Federal consistente en el acceso a la justicia, pronta, expedita, completa e imparcial, se le debe considerar investida de tal legitimación.

d) Personería.- De las constancias que obran en autos se advierte que la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, reconoce la personería de Héctor Javier Villareal Ordoñez, en su calidad de otrora Subsecretario de Normatividad y Medios de la Secretaría de Gobernación; por lo que se encuentra colmado este requisito, en términos del artículo 18, apartado 2, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

e) Interés jurídico.- El ex funcionario de la Secretaría de Gobernación 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

SUP-RAP-43/2013

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.

f) 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 en los párrafos que anteceden 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. Resolución impugnada. La resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral que se impugna establece, en lo que interesa, lo siguiente:

CG63/2013

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR INICIADO DE OFICIO Y CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL DIPUTADO CANEK VÁZQUEZ GÓNGORA EN CONTRA DEL C. HÉCTOR VILLARREAL ORDOÑEZ, ENTONCES SUBSECRETARIO DE NORMATIVIDAD DE MEDIOS DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y DEL C. ÁLVARO LUIS LOZANO GONZÁLEZ, OTRORA DIRECTOR GENERAL DE RADIO, TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFÍA DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, ASÍ COMO DE DIVERSOS

CONCESIONARIOS DE RADIO Y TELEVISIÓN, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADA CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/PE/CG/039/2011 Y SU ACUMULADO SCG/PE/CVG/CG/040/2011, EN CUMPLIMIENTO A LO ORDENADO EN LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL IDENTIFICADO CON EL NÚMERO CG292/2012, Y EN ACATAMIENTO A LO ORDENADO POR LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN AL RESOLVER LOS RECURSOS DE APELACIÓN IDENTIFICADOS CON LOS NÚMEROS DE EXPEDIENTES SUP-RAP-309/2012, SUP-RAP-310/2012, SUP-RAP-362/2012 Y SUP-RAP-363/2012.

Distrito Federal, 20 de febrero de dos mil trece.

VISTOS para resolver los autos del expediente identificado al rubro, y:

...

SÉPTIMO.- Que en el presente apartado, corresponde realizar 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**, el cual corresponde a los promocionales que fueron pautados por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, para su difusión en el periodo de campaña electoral en la entidades con comicios locales, y que fueron difundidos por los concesionarios y/o permisionarios de radio y televisión, en cumplimiento a la instrucción que esa unidad administrativa estableció, como administrador de los tiempos oficiales (del Estado y fiscales). Para mayor referencia, tales materiales se identifican en la tabla que a continuación se inserta:

REGISTRO DE IDENTIFICACIÓN DEPPP	NOMBRE ASIGNADO POR RTC
RA00597-11	Fortalecimiento de la Seguridad Pública "Extorsión Mayo"
RA00644-11	Secretaría de Salud, Afiliación/ Versión "Apendicitis"
RV00553-11	Secretaría de Salud "Apendicitis"

Sobre este particular, por cuestión de método, esta autoridad electoral federal estima conveniente escindir el estudio de los promocionales de mérito, de conformidad con el tópico que aborda el contenido de cada uno de ellos, con el objeto de estar en posibilidades de determinar la responsabilidad que en cada uno de ellos tienen los servidores públicos relacionados con la

SUP-RAP-43/2013

creación y la estrategia de difusión de los promocionales de mérito.

Así las cosas, conviene señalar que el contenido del promocional identificado con el número de folio "RA00597-11", aborda una temática relacionada con la Seguridad Pública Nacional; por otro lado, el contenido de los materiales identificados con los números de folio "RA00644-11" y "RV00553-11" se encuentra relacionado con la implementación del programa social denominado "Seguro Popular", es decir, con una campaña que temáticamente se pudiera vincular con servicios de salud.

Con base en lo anterior, este órgano jurisdiccional estima conveniente escindir el presente apartado, con el objeto de estudiar el contenido de cada uno de los promocionales objeto de análisis, para quedar de la siguiente manera:

- A)** Análisis del contenido del promocional identificado con el número de folio "RA00597-11" (aborda una temática relacionada con la Seguridad Pública Nacional).
- B)** Análisis del contenido de los materiales identificados con los números de folio "RA00644-11" y "RV00553-11" (relacionados con la implementación del programa social denominado "Seguro Popular").

Así, en primer término, corresponde a esta autoridad electoral federal dilucidar respecto de la difusión del promocional identificado con el número de folio "RA00597-11" [sintetizado en el inciso A) que antecede], en diversas emisoras de radio y televisión en entidades federativas en las cuales se llevaban a cabo las campañas electorales de sus comicios constitucionales de carácter local, con la finalidad de determinar si su contenido infringió lo dispuesto en el artículo 41, Base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 2, párrafo 2, y 347, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Bajo esta tesitura, el análisis del contenido del promocional de mérito, tendrá como objeto determinar si quienes fueran Subsecretario de Normatividad de Medios y el Director General de Radio, Televisión y Cinematografía (ambos de la Secretaría de Gobernación), en la época de los hechos, infringieron lo dispuesto en el artículo 41, Base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 2, párrafo 2, y 347, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electoral, con motivo de la difusión del promocional de mérito, en diversas emisoras de radio en entidades federativas en las cuales se llevaban a cabo las campañas electorales de sus comicios constitucionales de carácter local.

Del mismo modo, se determinará si la presunta difusión del promocional materia del presente apartado en fechas en las cuales su transmisión ya estaba proscrita al estarse desarrollando elecciones de carácter local (particularmente, la etapa de campañas electorales mexiquense, nayarita y coahuilense), contraviene lo previsto en el artículo 41, Base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 2, párrafo 2, y 350, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, atribuible a las concesionarias y permisionarias referidas en el ANEXO DEL PROMOCIONAL RA00597-11 CORRESPONDIENTE AL FONDO 1.

Sobre este particular, conviene señalar que el presente estudio tiene como objeto dilucidar si la difusión del promocional identificado con el folio número "RA00597-11", por parte de los concesionarios y/o permisionarios señalados con anterioridad, obedeció a alguna instrucción realizada por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, relativa a difundir propaganda gubernamental en un periodo restringido por la normatividad electoral federal (etapa de campañas en procesos electorales de carácter local), con independencia de que en apartados posteriores se analice el contenido del mismo promocional, con la finalidad de determinar si, en su caso, fueron difundidos en exceso a la pauta ordenada por dicha dependencia federal, lo cual podría implicar alguna responsabilidad por parte de concesionarios y/o permisionarios de radio y televisión.

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

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

SUP-RAP-43/2013

Hidalgo, en el que se encontraba desarrollando un proceso comicial, particularmente, la etapa de campaña electoral.

En este contexto, como se asentó en el capítulo denominado "EXISTENCIA DE LOS HECHOS", esta autoridad tiene acreditado que el promocional identificado como "RA00597-11" fue difundido en radio y televisión de conformidad con las circunstancias de tiempo, modo y lugar que se especifican en el ANEXO DEL PROMOCIONAL RA00597-11 CORRESPONDIENTE AL FONDO 1, que se adjunta a la presente Resolución.

ANÁLISIS DEL MATERIAL IMPUGNADO

Una vez que se han especificado las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que esta autoridad acreditó la difusión del promocional materia del presente supuesto, corresponde analizar su contenido con el objeto de determinar si el mismo puede constituir propaganda gubernamental. Al respecto, conviene citar dicho mensaje, a saber:

Promocional de radio RA00597-11

"Voz de un mujer: Cada vez hemos recibido más llamadas al 088 y cada vez gracias a estas llamadas más personas no caen en la extorsión, recuerda si te llaman para pedirte dinero lo mejor es escuchar, colgar y llamar al 088; en el 088 te dicen que hacer y te quedas más tranquilo, sigue llamando porque con tu llamada ayudas a acabar con este delito.

Voz en off: Secretaría de Seguridad Pública, este programa es público ajeno a cualquier partido político, queda prohibido su uso para fines distintos a los establecidos en el programa."

Del análisis al contenido del promocional antes transcrito, se advierte que el mismo constituye propaganda gubernamental, en tanto que esa connotación corresponde a la que proviene de los poderes públicos, autoridades o entes públicos de cualquier otra naturaleza, con atribuciones o no para difundirla, cuyo contenido tenga carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, pudiendo o no estar relacionada con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficio y compromisos cumplidos.

Lo anterior es así, ya que el promocional de referencia proviene de un organismo público de la administración federal (Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación), el cual pautó los promocionales de marras en ejercicio de sus funciones; destacando que dicho mensaje alude a logros del Gobierno Federal.

Así tenemos que a través del oficio número DG/3858/11-01, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía reconoció que el promocional identificado con el número de folio **RA00597-11**, fue pautado por esa unidad administrativa, del

dieciséis al diecisiete de mayo de dos mil once, tal y como quedo señalado en el apartado de la metodología del estudio de fondo de la resolución.

Sobre este particular, conviene señalar que de las constancias aportadas por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, al dar contestación a los requerimientos de información formulados por esta autoridad electoral federal, se desprende la existencia de pautados específicos ordenados por dicha Dirección en una temporalidad distinta a la referida en su oficio DG/3858/11-01, con el objeto de que fueran transmitidos por diversas emisoras de radio y televisión en entidades en las que desarrollaba un Proceso Electoral, particularmente, en la etapa de campañas.

Dicha temporalidad comprende para el promocional que nos ocupa, periodos diferenciados:

- Para el caso de los estados de Coahuila y Nayarit es por el periodo del 16 al 29 de mayo de 2011.
- Para el Estado de México, la pauta varía de acuerdo a lo ordenado en cada emisora, por lo que en el cuadro ANEXO DEL PROMOCIONAL RA00597-11 CORRESPONDIENTE AL FONDO 1 se muestra que los periodos en que fue difundido el promocional denunciado, son por el periodo 16 al 22 de mayo y 16 al 29 de junio de 2011.

Dichos pautados se encuentran inmersos en el cuadro adjunto a la presente Resolución, denominado como **ANEXO DEL PROMOCIONAL RA00597-11 CORRESPONDIENTE AL FONDO 1**, mismos que señalan las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se difundió el promocional objeto de análisis

En tal virtud, para efecto de estar en condiciones de atribuir alguna responsabilidad por la difusión de dichos materiales, esta autoridad electoral federal tomará en consideración la temporalidad ordenada en los pautados específicos aportados por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, mismos que fueron aportados por la propia autoridad, en virtud de que de las constancias aportadas por dicha Dirección, se desprende que los mismos fueron notificados a las diversas emisoras para su difusión.

Ahora bien, como ya se ha referido anteriormente, al realizar el análisis específico del contenido del promocional identificado con el número de folio "**RA00597-11**", se advierte que el mismo da cuenta de que gracias a la operación del número telefónico 088, la gente ya no cae en la extorsión, por lo cual, si alguien recibe una llamada con ese cometido, solicitan se marque al 088, y se sigan las instrucciones que allí se señalen. Finalmente, se invita a seguir llamando, a fin de abatir este

SUP-RAP-43/2013

delito. El material presenta la "firma" de la otrora Secretaría de Seguridad Pública (dependencia federal encargada de este servicio).

Como se advierte de la descripción del material en comento, sus características permiten afirmar que el mismo efectivamente constituye propaganda gubernamental, pues reseña las acciones que la otrora Secretaría de Seguridad Pública (a nivel federal), en ejercicio de sus atribuciones legales, había desplegado para abatir el delito de extorsión. Sin embargo, debido a la temática que aborda, evidentemente no se ajusta a los supuestos de excepción previstos en la norma constitucional, así como en los instrumentos emitidos por el Consejo General de este Instituto, sobre el particular.

En el caso a estudio, esta autoridad administrativa comicial federal considera que la difusión del material en escrutinio fue ordenada por la **Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, en ejercicio de sus atribuciones legales** y no así por los concesionarios y permisionarios que lo transmitieron.

Lo anterior es así, porque en principio, en autos obra el reconocimiento expreso formulado por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, respecto a que, en uso de sus atribuciones legales como administradora de los Tiempos Oficiales (del Estado y Fiscales), reconoció haber pautado la transmisión del mensaje en cuestión, como se aprecia en el contenido del oficio número DG/3858/11-01, así como en los diversos pautados específicos notificados a las diversas emisoras de radio y televisión.

En esa tesitura, el hecho de que la mencionada Dirección General ordenara a los concesionarios y permisionarios citados con anterioridad en el presente apartado, para que difundieran el promocional materia del presente estudio, genera en esta autoridad ánimo de convicción para establecer que estos últimos no pueden ser responsabilizados por la difusión del mensaje referido, cuando ya estaban transcurriendo las campañas electorales de los procesos locales mexiquense, nayarita y coahuilense.

Para sostener esta afirmación, vale la pena señalar que dichos concesionarios y permisionarios, al recibir la instrucción expresa por parte de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de difundir el material cuestionado, se encontraban compelidos a transmitirlo, por tratarse del cumplimiento de la obligación impuesta en el artículo 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión (misma que es una

disposición de orden público, eficacia inmediata y observancia obligatoria).

En esa tesitura, los concesionarios y permisionarios de radio referidos, al mandatárseles la difusión del promocional de marras, no podían negarse a difundirlo, puesto que tal instrucción emanaba de una autoridad, misma que, conforme a lo previsto en el orden jurídico federal, era la competente para instruirles esa transmisión⁶, por lo que las emisoras en comento no podían negarse a acatar la orden de ese ente público.

Lo anterior, porque todo acto de autoridad se considera jurídicamente válido, hasta en tanto se demuestre lo contrario (tal y como lo reconoce, a guisa, el artículo 8º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo), por lo cual no era dable exigir un comportamiento distinto a los concesionarios y permisionarios ya mencionados, quienes al recibir la orden de la entidad administradora de los Tiempos Oficiales (del Estado y Fiscales), debían acatar esa instrucción, en cumplimiento al deber impuesto por la normatividad aplicable en materia de radio y televisión.

Así, dado que conforme al orden jurídico que regula la actividad de la radiodifusión, los concesionarios y permisionarios de radio y televisión se encuentran obligados a difundir, dentro de los Tiempos Oficiales (del Estado y Fiscales), el material y programas instruidos por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, el actuar de dichos medios de comunicación en la conducta objeto de análisis debe estimarse efectuado en cumplimiento de un deber, y por ende, debe operar a su favor la citada excluyente de responsabilidad, por lo cual no puede establecérses un juicio de reproche.⁷

No pasa desapercibido para este órgano resolutor que la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación afirmó en su oficio DG 3858/11-01, que en las emisoras de radio y televisión previstas en los catálogos para los procesos locales de los estados de México, Nayarit, Coahuila e Hidalgo del presente año, “...sólo se ha pautado propaganda gubernamental alusiva a los temas de salud, educación y protección civil...”, y que a través de avisos

⁶ En términos de lo establecido en los artículos 1º; 2º, fracción I; 14; 18; 26; 27, fracciones XXI y XXXII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1º; 2º; 4º; 8º; 10, fracción IV, y 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión; 1º; 7º, y 9º, fracciones I; VI, y X del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión, y 20 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.

⁷ Un criterio similar, de carácter orientador, fue sustentado por los Tribunales Federales, en la jurisprudencia “CUMPLIMIENTO DE UN DEBER O EJERCICIO DE UN DERECHO, NATURALEZA DE LAS EXCLUYENTES DE.”, con número de registro 389984.

SUP-RAP-43/2013

de carácter electrónico solicitó a los concesionarios y permisionarios de tales medios de comunicación suspendieran la difusión de propaganda gubernamental a partir del inicio de las campañas electorales correspondientes a sus comicios locales.

Al respecto, conviene precisar que el contenido de los “avisos electrónicos” aludidos, en nada beneficia a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación para eximir su responsabilidad por la difusión del promocional materia del presente apartado, pues si bien es cierto que en tales avisos se estableció que a partir del inicio de las campañas electorales debía suspenderse la difusión de propaganda gubernamental, también lo es que en los mismos se solicita a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, **el cumplimiento cabal de las pautas** que fueran instruidas por el Instituto Federal Electoral **o por la propia Dirección General en comento.**

Para evidenciar lo anterior, a continuación se transcribe, a guisa de ejemplo, el contenido del aviso emitido el día trece de mayo de dos mil once, aportado por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, anexo al oficio DG 3858/11-01⁸, y que se dirigió a las radiodifusoras y televisoras del estado de Coahuila, a saber:

[Al margen superior derecho, un logotipo que dice: “RTC Secretaría de Gobernación”]

**“AVISO URGENTE
A LAS RADIODIFUSORAS Y TELEVISORAS
DEL ESTADO DE COAHUILA**

INICIO DE PERIODO DE CAMPAÑA

México, D.F. a 13 de mayo de 2011.

Me refiero al periodo de campañas, que dará inicio el día 16 de mayo concluyendo el día 29 de junio de 2011, en el marco del Proceso Electoral Local a desarrollarse en el Estado de Coahuila para elegir Gobernador y Diputados Locales, cuya jornada comicial tendrá verificativo el próximo 3 de julio de 2011.

El Instituto Federal Electoral publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de diciembre de 2010 el Acuerdo CG381/2010, del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se determina ‘...el Catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura del Proceso Electoral ordinario 2011 del Estado de Coahuila’.

En tal virtud y toda vez que los artículos 41, Base III, Apartados A incisos a) y c) y B, incisos a) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 49 párrafos 2. 3. y 4.64 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen que los 48 minutos en radio y televisión que corresponde administrar al Instituto Federal Electoral se utilizarán desde el inicio de la precampaña local y hasta el término de la Jornada Electoral respectiva, se conmina tanto a su representada como a las empresas a ella afiliadas que difundan su señal en el Estado de Coahuila, a observar cabalmente las disposiciones de mérito, en sus transmisiones.

0

De tal forma, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 157, párrafo 7. del Código Electoral del Estado de Coahuila, se hace de su conocimiento que no podrán difundirse

⁸ Visible a fojas 20 (anverso y reverso) del volumen identificado como “Anexos Oficio RTC DG/3858/11-01 Expediente SCG/PE/CG/039/2011 Tomo I”.

los resultados de encuestas de opinión sobre asuntos electorales desde 3 días antes de la Jornada Electoral y hasta la hora del cierre oficial de las casillas el día de la Jornada Electoral, esto es desde las 00:00 horas del día 30 de junio y hasta las 18:00 horas del día 3 de julio de 2011.

Asimismo, no se permitirá la difusión de reuniones o actos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales el día de la Jornada Electoral y durante los tres anteriores a la misma, esto es desde las 00:00 horas del día 30 de junio y hasta las 24:00 horas del día 3 de julio de 2011. Lo anterior con fundamento en lo dispuesto por el artículo 157, párrafo 5. del referido Código.

No omitimos mencionar que esta autoridad es absolutamente respetuosa y da cabal cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse toda propaganda gubernamental.

Es importante señalar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró en la Resolución recaída al SUP-RAP-117/2010, que son responsables los concesionarios y permisionarios de radio y televisión de la difusión de mensajes de propaganda gubernamental fuera de los tiempos señalados por la Constitución.

No obstante lo anterior, podrán ser pautadas o en su caso contratadas, **en las estaciones de radio y canales de televisión cuya señal tenga cobertura en el Estado de Coahuila**, campañas relativas a servicios educativos y de salud y las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, de la Lotería Nacional y Pronósticos para la Asistencia Pública, promoción turística nacional y de centros turísticos del país, educativas del Servicio de Administración Tributaria para incentivar la cultura del pago de impuestos y el cumplimiento de obligaciones fiscales, educativas del Banco de México y sobre los resultados del XIII Censo General de Población y Vivienda realizado en 2010. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto por el Acuerdo CG135/2011 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, aprobado en su sesión extraordinaria del 27 de abril de 2011.

Agradecemos de antemano, el cabal apego tanto de su representada como de las empresas a ella afiliadas, a las pautas que al efecto le sean instruidas por la Autoridad Electoral, o en su caso, por esta Autoridad Administrativa.

Agradecemos de antemano, el cabal apego a las pautas que al efecto le sean instruidas por la Autoridad.

**A T E N T A M E N T E
DIRECCION GENERAL DE RADIO,
TELEVISION Y CINEMATOGRAFIA**

[Subrayado añadido]

Como se advierte del anuncio de marras, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación comunicó a los concesionarios y permisionarios de radio que debían suspender la difusión de la propaganda gubernamental a partir del inicio de las campañas electorales de los comicios locales del estado de Coahuila, sin embargo, también les solicitó el cabal apego a las pautas que el Instituto Federal Electoral, o bien, esa unidad administrativa les instruyera.

Asimismo, se estima que el aviso en comento es de carácter genérico, puesto que no señala con claridad cuál es la propaganda gubernamental que debe suspenderse, y traslada a los concesionarios y permisionarios, la responsabilidad de decidir qué materiales pueden o no difundirse (lo que evidentemente correspondería a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, por ser la instancia jurídicamente competente para la administración de los Tiempos Oficiales).

SUP-RAP-43/2013

En esa tesitura, se considera que el escenario antes mencionado implica que los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, pudieran decidir discrecionalmente si un material pautado por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, pudiera o no transmitirse al ajustarse a los supuestos de excepción previstos en la normativa comicial federal, en contraposición al cumplimiento de una exigencia que les es impuesta en los ordenamientos que regulan el servicio de radiodifusión.

Sobre este punto, conviene señalar que la temática que se aborda en el contenido del promocional bajo análisis, se encuentra relacionada con la Seguridad Pública Nacional, tópico que no se encuentra contemplado dentro de las excepciones previstas por la normatividad electoral federal, respecto de la difusión de propaganda gubernamental por parte de cualquier ente público de cualquiera de las tres esferas de gobierno (municipal, estatal, federal), dentro del periodo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial.

En este tenor, cabe destacar que de conformidad con lo establecido en el artículo 27, fracción XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (vigente al momento de los hechos) establece que es atribución exclusiva de la Secretaría de Gobernación formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de información.

En el mismo orden de ideas, el artículo 5, fracción XXVI del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación establece como facultad **indelegable** del Secretario de Gobernación, conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de información.

Asimismo, cabe decir que dentro de las principales atribuciones del Subsecretario de Normatividad de Medios de dicha dependencia federal, se encuentra el ser auxiliar del Secretario de Gobernación en la formulación de políticas de comunicación social del Gobierno Federal y en sus relaciones con los medios de comunicación, así como establecer las políticas, normas, criterios, sistemas y procedimientos que deban regir en las unidades administrativas que tengan adscritas, de conformidad con la política que determine el titular del ramo.

Relacionado con lo anterior, cabe destacar que el Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación depende orgánicamente del Subsecretario de Normatividad de Medios de esa dependencia federal.

Lo anterior deviene relevante en el asunto que nos ocupa, en virtud de que es posible desprender que el Secretario de

Gobernación y el Subsecretario de Normatividad de Medios de esa dependencia federal, son los responsables de conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal, y de establecer los criterios que deben regir en las unidades administrativas que tengan adscritas, respetivamente, por tanto, es posible colegir su participación en el proceso de determinación de la política y criterios que derivaron en la difusión del promocional de marras.

Sobre este tópico, resulta conveniente precisar que de conformidad con lo establecido en el artículo 25, fracción II del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de dicha dependencia federal tiene la facultad de aplicar, en su ámbito de competencia, la política de comunicación social del Gobierno Federal, de acuerdo con las instrucciones del Secretario, es decir, le corresponde ejecutar la política implementada por el Secretario de Gobernación.

Con base en los razonamientos antes esgrimidos, y tomando en consideración que **la temática** abordada por el promocional referido no se encuentra dentro de los supuestos de excepción previstos en la norma constitucional, ni en los instrumentos emitidos por el Consejo General de este Instituto, el cual constituye propaganda gubernamental difundido 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 **fundado** en contra de dichos sujetos.

Sentado lo anterior, corresponde a esta autoridad electoral federal dilucidar respecto de la difusión de los promocionales identificados con los números de folios "RA00644-11" y "RV00553-11" [sintetizados en el inciso B) del presente apartado], en diversas emisoras de radio y televisión en entidades federativas en las cuales se llevaban a cabo las campañas electorales de sus comicios constitucionales de carácter local, con la finalidad de determinar si su contenido infringió lo dispuesto en el artículo 41, Base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 2, párrafo 2, y 347, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Bajo esta tesitura, el análisis del contenido de los promocionales de mérito, tendrá como objeto determinar si quienes fueran Subsecretario de Normatividad de Medios y el Director General de Radio, Televisión y Cinematografía (ambos de la Secretaría de Gobernación), infringieron lo dispuesto en el artículo 41, Base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales

SUP-RAP-43/2013

2, párrafo 2, y 347, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con motivo de la difusión de los promocionales de mérito, en diversas emisoras de radio y televisión en entidades federativas en las cuales se llevaban a cabo las campañas electorales de sus comicios constitucionales de carácter local referidos en los **ANEXOS DE LOS PROMOCIONALES RA00644-11” y “RV00553-11”CORRESPONDIENTES AL FONDO 1**

Sobre este particular, conviene señalar que el presente estudio tiene como objeto dilucidar si la difusión de los promocionales identificados con los folios números “RA00644-11” y “RV00553-11”, por parte de los concesionarios y/o permisionarios señalados con anterioridad, obedeció a alguna instrucción realizada por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, relativa a difundir propaganda gubernamental en un periodo restringido por la normatividad electoral federal (etapa de campañas en procesos electorales de carácter local), **con independencia de que en apartados posteriores se analice el contenido de los mismos promocionales**, con la finalidad de determinar si, en su caso, fueron difundidos en exceso a la pauta ordenada por dicha dependencia federal, lo cual podría implicar alguna responsabilidad por parte de concesionarios y/o permisionarios de radio y televisión.

Aclarado el objeto del presente apartado, conviene recordar que el presente Procedimiento Especial Sancionador se integró con motivo de la vista formulada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, y la denuncia incoada por el otrora Diputado Canek Vázquez Góngora, entonces Consejero Suplente del Poder Legislativo de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de este organismo público autónomo, atento a la difusión en radio y televisión de promocionales alusivos al Gobierno Federal en los estados de México, Coahuila, Hidalgo y Nayarit, en los cuales se encontraban desarrollando procesos comiciales de carácter local (y en específico, en las etapas de campañas electorales).

En este contexto, como se asentó en el capítulo denominado **“EXISTENCIA DE LOS HECHOS”**, esta autoridad tiene acreditado que los promocionales identificados como **“RA00644-11” y “RV00553-11”** fueron difundidos en radio y televisión de conformidad con las circunstancias de tiempo, modo y lugar que se especifican en el **ANEXO DEL PROMOCIONAL RA00644-11 CORRESPONDIENTE AL FONDO 1 y ANEXO DEL PROMOCIONAL RV00553-11 CORRESPONDIENTE AL FONDO 1.**, que se adjuntan a la presente Resolución.

ANÁLISIS DEL MATERIAL IMPUGNADO

Una vez que se han especificado las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que esta autoridad acreditó la difusión de los promocionales materia del presente supuesto, corresponde analizar su contenido con el objeto de determinar si el mismo puede constituir propaganda gubernamental. Al respecto, conviene citar dichos mensajes, a saber:

Promocional de radio RA00644-11

Voz Hombre: Sentía yo los cólicos más antes y me daban intensos.

Voz Mujer: Fuimos al hospital y nos dijeron que era el apéndice, y que tenían que operarlo.

Voz Hombre: ¡Me van a cobrar!... ¿Y de donde voy a sacar?

Voz Mujer: Ya subí con mi esposo y le dije, que estaba bueno, que todo estaba pagado, y me dijo ¿con que lo pagaste? Si no tenías dinero.

Voz en off: ¡Porque, la salud es tu derecho, el seguro popular es para tí!, ¡afílate! informes 01 800 71 7 25 83

Voz Hombre: Ya con el seguro popular, ya es una ayuda grande.

Voz en off: Un México sano, es un México fuerte, Secretaría de Salud.

Promocional de Televisión RV00553-11
(cuyo contenido auditivo es idéntico al anterior)

Inicialmente, se visualiza la imagen de una casa con cortinas de color rosa y aparece sentado en la sala una persona de sexo masculino que viste camisa de color azul a cuadros y "expresa un mensaje" enseguida aparece una mujer que viste blusa de color blanca, también "expresa un mensaje", a continuación se observa el cuarto de Rx, de un hospital al parecer médico que viste bata de color blanca y otra persona recostada en la plancha a la que se realizan aparentemente unos estudios, enseguida se aparece la imagen de otra persona que viste bata blanca y que revisa la cabeza de otra persona de sexo femenino, en seguida se aprecia otro individuo que viste también bata blanca y se encuentra en sala de espera de una clínica, junto a una bascula que en apariencia toma el peso de otra persona de sexo femenino que viste suéter de color rojo.

Por último aparece de nueva cuenta la pareja caminando en un parque y "expresan un mensaje".

En este orden aparece de forma inmediata el logotipo del Seguro Popular y la leyenda "SALUD, SEGURO POPULAR"

Al final el logotipo de la Secretaría de Salud.

Del análisis al contenido de los promocionales antes transcritos, se advierte que el mismo constituye propaganda gubernamental, en tanto que esa connotación corresponde a la que proviene de los poderes públicos, autoridades o entes públicos de cualquier otra naturaleza, con atribuciones o no para difundirla, cuyo contenido tenga carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, pudiendo o no estar relacionada con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficio y compromisos cumplidos.

SUP-RAP-43/2013

Lo anterior es así, ya que los promocionales de referencia provienen de un organismo público de la administración federal (Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación), el cual pautó los promocionales de marras en ejercicio de sus funciones; destacando que dichos mensajes aluden logros del Gobierno Federal.

Así tenemos que, mediante el diverso DG/3859/11-01, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía reconoció que los promocionales identificados con los números de folios “**RA00644-11**” y “**RV00553-11**”, fueron pautados por esa unidad administrativa del dieciséis de mayo al nueve de junio, y del veintiuno de marzo al quince de mayo de dos mil once, respectivamente, tal y como quedó mostrado en el apartado de la metodología del estudio de fondo de la presente Resolución.

Sobre este particular, conviene señalar **que de las constancias** aportadas por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, al dar contestación a los requerimientos de información formulados por esta autoridad electoral federal, se desprende la existencia de pautados específicos ordenados por dicha Dirección, en una temporalidad distinta a la referida en su oficio DG/3859/11-01, con el objeto de que fueran transmitidos por diversas emisoras de radio y televisión en entidades en las que se encontraba desarrollando un Proceso Electoral, particularmente, en la etapa de campañas.

Dicha temporalidad comprende para el promocional RA00644-11, el periodo del 16 de mayo al doce de junio de dos mil once, mientras que el promocional RV00553-11, tiene un periodo del 16 de mayo al 12 de junio del mismo año, y para el caso de Nayarit, respecto de la emisora XHSEN-TV canal 12 se encuentra pautado del 21 de marzo al 15 de mayo de 2011.

Al respecto se precisa que los impactos se encuentran inmersos en el cuadro adjunto a la presente Resolución, denominado como **ANEXO DEL PROMOCIONAL RA00644-11 CORRESPONDIENTE AL FONDO 1 y ANEXO DEL PROMOCIONAL RV00553-11 CORRESPONDIENTE AL FONDO 1**, mismos que señalan las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se difundieron los promocionales objeto de análisis

En tal virtud, para efecto de estar en condiciones de atribuir alguna responsabilidad por la difusión de dichos materiales, esta autoridad electoral federal tomará en consideración la temporalidad ordenada en los pautados específicos aportados por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, en virtud de que de las constancias aportadas por dicha Dirección, se desprende que

los mismos fueron notificados a las diversas emisoras para su difusión.

En ese sentido, conviene señalar que de las constancias que obran en poder de esta autoridad electoral federal, particularmente las proporcionadas por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, se desprende que dicha dependencia federal notificó a las emisoras de radio y televisión (señaladas en los ANEXOS que contienen los datos de la difusión de los promocionales objeto de análisis), un pautaado específico para la transmisión de dichos materiales, por tanto, dado este supuesto y para efecto de determinar la responsabilidad respectiva por la difusión de la propaganda denunciada, esta autoridad tomará en consideración el periodo de transmisión que reconoció dicha Dirección al dar contestación a los requerimientos de información formulados por esta autoridad.

Con base en lo anterior, es posible desprender dos procedimientos para determinar y atribuir la responsabilidad por la difusión de los promocionales objeto de análisis. Así, en primer término se tomará en consideración la temporalidad ordenada en los pautaados específicos establecidos por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía y, en el supuesto de que a alguna de las emisoras de radio y televisión no se les haya notificado dicho pautaado, se procederá a realizar el estudio correspondiente con base en la temporalidad reconocida por dicha dependencia, en las contestaciones a los requerimientos de información formulados por esta autoridad.

En este contexto, esta autoridad electoral federal estima que el contenido de los promocionales identificados con los número de folios **“RA00644-11”** y **“RV00553-11”**, al hacer referencia a una campaña de afiliación al denominado **“Seguro Popular”**, pudiese considerarse como una campaña de información relativa a servicios de salud, lo que implicaría que se encuentran dentro de las excepciones previstas en el artículo 41 Base III, Apartado C, párrafo 2 constitucional; sin embargo, del análisis integral de su contenido se advierte la utilización de las frases como: **“Ya con el Seguro Popular es una ayuda a la gente”** y **“Porque la salud es tu derecho, el seguro popular”**, lo cual a su vez implica la difusión de logros de gobierno y programas y acciones del Gobierno Federal que promueven innovaciones en bien de la ciudadanía, particularmente los referentes al denominado **“Seguro Popular”**, lo que en la especie trasgrede la Ley Fundamental, así como la normatividad electoral federal.

En efecto, esta autoridad electoral federal estima que el contenido de los promocionales de mérito no se limita a difundir información relacionada con el programa denominado **“Seguro Popular”**, implementado por el Gobierno Federal, ni a promover

SUP-RAP-43/2013

la inscripción de la ciudadanía a dicho programa, sino que tiene un contenido adicional por el que se divulga la implementación del mismo, como un tipo de acción o mecanismo que beneficia a la colectividad, lo cual implica la difusión de logros, programas y acciones del Gobierno Federal en bien de la ciudadanía en un periodo restringido, hecho que en la especie vulnera la equidad que debe imperar en toda contienda electoral, particularmente, durante el desarrollo de las campañas electorales.

En virtud de lo anterior, y dadas las características de los materiales en comento, es inconcuso que los mismos deben estimarse como propaganda gubernamental y, al difundir además de una campaña de afiliación al denominado "Seguro Popular", logros de gobierno y programas y acciones del Gobierno Federal que promueven innovaciones en bien de la ciudadanía, no es dable estimar que se ajusta a los supuestos de excepción previstos en la normatividad electoral federal.

Ahora bien, en el caso a estudio, esta autoridad administrativa comicial federal considera que la difusión de los dos materiales en escrutinio, únicamente pudieran generar responsabilidad **Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación** y no así para los concesionarios y permisionarios que lo transmitieron.

Lo anterior es así, porque en principio, en autos obra el reconocimiento expreso formulado por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, respecto a que, en uso de sus atribuciones legales como administradora de los Tiempos Oficiales (del Estado y Fiscales), reconoció haber pautado la transmisión de los mensajes en cuestión, como se aprecia en el contenido del oficio número DG/3859/11-01, así como en los diversos pautados específicos notificados a las diversas emisoras de radio y televisión (señalados en los ANEXOS que contienen los datos de identificación de los promocionales objeto de análisis).

En esa tesitura, el hecho de que la citada Dirección General hubiese ordenado a los concesionarios y permisionarios citados con anterioridad en el presente apartado, difundieran los promocionales materia del presente estudio, genera en esta autoridad ánimo de convicción para establecer que estos últimos no pueden ser responsabilizados por la difusión de los mensajes referidos, cuando ya estaban transcurriendo las campañas electorales de los procesos locales mexiquense, nayarita, coahuilense e hidalguense.

Para sostener esta afirmación, vale la pena señalar que dichos concesionarios y permisionarios, al recibir la instrucción expresa por parte de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de difundir los materiales cuestionados, se encontraban compelidos a transmitirlos, por tratarse del cumplimiento de la obligación impuesta en el artículo 59 de la

Ley Federal de Radio y Televisión (misma que es una disposición de orden público, eficacia inmediata y observancia obligatoria).

En esa tesitura, los concesionarios y permisionarios de radio y televisión referidos, al mandatárseles la difusión de los promocionales de marras, no podían negarse a difundirlos, puesto que tal instrucción emanaba de una autoridad, misma que, conforme a lo previsto en el orden jurídico federal, era la competente para instruirles esa transmisión⁹, por lo que las emisoras en comento no podían negarse a acatar la orden de ese ente público.

Lo anterior, porque todo acto de autoridad se considera jurídicamente válido, hasta en tanto se demuestre lo contrario (tal y como lo reconoce, a guisa, el artículo 8º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo), por lo cual no era dable exigir un comportamiento distinto a los concesionarios y permisionarios ya mencionados, quienes al recibir la orden de la entidad administradora de los Tiempos Oficiales (del Estado y Fiscales), debían acatar esa instrucción, en cumplimiento al deber impuesto por la normatividad aplicable en materia de radio y televisión.

Así, dado que conforme al orden jurídico que regula la actividad de la radiodifusión, los concesionarios y permisionarios de radio y televisión se encuentran obligados a difundir, dentro de los Tiempos Oficiales (del Estado y Fiscales), los materiales y programas instruidos por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, el actuar de dichos medios de comunicación en la conducta objeto de análisis debe estimarse efectuado en cumplimiento de un deber, y por ende, debe operar a su favor la citada excluyente de responsabilidad, por lo cual no puede establecérses un juicio de reproche.¹⁰

No pasa desapercibido para este órgano resolutor que la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación afirmó en su oficio DG/3859/11-01, que en las emisoras de radio y televisión previstas en los catálogos para los procesos locales de los estados de México, Nayarit, Coahuila e Hidalgo de dos mil once, “...sólo se ha *pautado propaganda gubernamental alusiva a los temas de salud, educación y protección civil...*”, y que a través de avisos de carácter electrónico solicitó a los concesionarios y permisionarios de tales medios de comunicación suspendieran

⁹ En términos de lo establecido en los artículos 1º; 2º, fracción I; 14; 18; 26; 27, fracciones XXI y XXXII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1º; 2º; 4º; 8º; 10, fracción IV, y 59 de la Ley Federal de Radio y Televisión; 1º; 7º, y 9º, fracciones I; VI, y X del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión, y 20 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.

¹⁰ Un criterio similar, de carácter orientador, fue sustentado por los Tribunales Federales, en la jurisprudencia “*CUMPLIMIENTO DE UN DEBER O EJERCICIO DE UN DERECHO, NATURALEZA DE LAS EXCLUYENTES DE.*”, con número de registro 389984.

SUP-RAP-43/2013

la difusión de propaganda gubernamental a partir del inicio de las campañas electorales correspondientes a sus comicios locales.

Al respecto, conviene precisar que el contenido de los “avisos electrónicos” aludidos, en nada beneficia a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación para eximir su responsabilidad por la difusión de los promocionales materia del presente apartado, pues si bien es cierto, que en tales avisos se estableció que a partir del inicio de las campañas electorales debía suspenderse la difusión de propaganda gubernamental, también lo es que en los mismos se solicita a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, **el cumplimiento cabal de las pautas** que fueran instruidas por el Instituto Federal Electoral **o por la propia Dirección General en comento.**

Así, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, comunicó a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión que debían suspender la difusión de la propaganda gubernamental a partir del inicio de las campañas electorales de los comicios locales del estado de Coahuila, sin embargo, también les solicitó el cabal apego a las pautas que el Instituto Federal Electoral, o bien, esa unidad administrativa les instruyera.

Asimismo, se estima que el aviso en comento es de carácter genérico, puesto que no señala con claridad cuál es la propaganda gubernamental que debe suspenderse, y traslada a los concesionarios y permisionarios, la responsabilidad de decidir qué materiales pueden o no difundirse (lo que evidentemente correspondería a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, por ser la instancia jurídicamente competente para la administración de los Tiempos Oficiales).

En esa tesitura, se considera que el escenario antes mencionado implica que los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, pudieran decidir discrecionalmente si un material pautado por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, pudiera o no transmitirse al ajustarse a los supuestos de excepción previstos en la normativa comicial federal, en contraposición al cumplimiento de una exigencia que les es impuesta en los ordenamientos que regulan el servicio de radiodifusión.

De lo anterior, se advierte que las circunstancias expuestas generan en esta autoridad ánimo de convicción para señalar que la responsabilidad por la difusión de los materiales objeto de estudio en el presente apartado, podría atribuirse únicamente a la **Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación**, y no así a los concesionarios y permisionarios involucrados con la transmisión de esos mensajes

Esto es así, porque si bien quien detentara la titularidad de esa unidad administrativa refirió que los promocionales objeto de escrutinio se encontraban vinculados con la temática de salud pública, y por tanto, habían sido pautados por dicha Dirección General al amparo de los supuestos de excepción constitucionales y legales para la difusión de propaganda gubernamental en tiempos electorales, lo cierto es que su contenido hace alusión a logros de gobierno y programas sociales, por lo cual tales mensajes en modo alguno pueden estimarse ajustados a derecho.

De allí que al obrar en autos el reconocimiento expreso por parte de quien fuera el titular de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, respecto a haber ordenado la difusión de los materiales contraventores de la normativa comicial federal, en los términos ya mencionados, válidamente pueda afirmarse que la responsabilidad directa por la comisión de la falta administrativa acreditada deberá atribuirse a ese ex servidor público.

Sin embargo, el juicio de reproche aludido en modo alguno puede establecerse en contra de quien fuera el **Subsecretario de Normatividad de Medios de esa dependencia**, pues como ya se refirió, quién ordenó la difusión de los materiales identificados con las claves RA00644-11 "Secretaría de Salud, Afiliación/Versión "Apendicitis" y RV00553-11, Secretaría de Salud "Apendicitis" fue el **entonces Director General de Radio y Televisión**, quien reconoció haberlo hecho en ejercicio de sus facultades legales, por lo cual no es dable establecer juicio de reproche en contra del aludido ex Subsecretario.

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 corresponde al C. **Álvaro Luis Lozano González, otrora Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación**, en los términos que se señalan en el presente considerando en razón de que dichos promocionales 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 **fundado** en contra de dicha persona.

SUP-RAP-43/2013

Por otra parte, el procedimiento especial sancionador incoado en contra del C. Héctor Villarreal Ordoñez (otrora Subsecretario de Normatividad de Medios en la época de los hechos), deberá declararse **infundado**.

Sin que sea óbice para arribar a esta determinación, lo expresado por los exservidores públicos en comento, respecto a que los materiales en comento se encontraban amparados en los supuestos constitucionales y legales de excepción alusivos a la propaganda gubernamental.

Al efecto, los materiales objeto de análisis en modo alguno pueden estimarse amparados en los aludidos supuestos de excepción, puesto que hacen alusión a las acciones o logros de la administración pública federal 2006-2012, y en ese tenor, aun cuando se incluyen promocionales alusivos a temáticas que trataron de ubicarse en la hipótesis de salud, o bien, otra relacionada con la prevención de un ilícito (lo cual pudiera resultar de especial importancia y trascendencia para la sociedad), es indubitable que cualquier propaganda emitida por un ente público, debe colmar las prescripciones tendentes a preservar los principios de imparcialidad y equidad rectores de cualquier contienda comicial.

En ese tenor, la propaganda gubernamental cuya difusión está permitida durante el transcurso de las campañas electorales, sólo debe referirse a situaciones relacionadas con servicios permanentes que ofrece el Estado, cuya obligación de prestarlos, no pueda suspenderse en ninguna condición por ser servicios de primera necesidad, y siempre y cuando no contenga alusiones exaltando logros de gobierno¹¹.

De allí que, en consideración de este órgano resolutor, los materiales objeto de escrutinio no puedan estimarse amparados en las hipótesis de excepción aludidas por los exservidores públicos mencionados, y por tanto, el procedimiento incoado en su contra, por lo que hace a la materia de análisis de este apartado, deba declararse **fundado**.

...

DÉCIMO SEGUNDO. Que al haber quedado acreditada la trasgresión a lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la difusión de propaganda gubernamental difundida en periodo de campaña electoral en emisoras con cobertura en los estados de Nayarit, Coahuila y México, por parte del entonces Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación y Subsecretario de Normatividad de Medios de

¹¹ Criterio contenido en la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-358/2012.

esa dependencia, lo procedente en el presente caso es dar vista al superior jerárquico o al órgano competente para resolver sobre la responsabilidad de los sujetos mencionados, para lo cual, conviene expresar lo siguiente:

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

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

Para tales efectos, en el Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Primero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé el catálogo de sujetos, conductas sancionables y sanciones que derivadas de la responsabilidad electoral son susceptibles de ser impuestas.

Entre los sujetos que pueden ser objeto de imputación, en términos de lo dispuesto por el artículo 341, párrafo 1, inciso f) se incluyen las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público.

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

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

- a) La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral;
- b) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la Jornada Electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

SUP-RAP-43/2013

- c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;
- d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución;
- e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato; y
- f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.

Sin embargo, en el artículo 354 del ordenamiento legal en cita, en el que se detallan las sanciones que pueden ser impuestas por la realización de las conductas sancionables, el legislador omitió incluir un apartado respecto de las conductas realizadas por las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público.

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

Es decir, fue voluntad del legislador el colocar a las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público, en un ámbito especial dentro del derecho administrativo sancionador electoral, pues respecto de estos entes, el Instituto tiene atribuciones para investigar y analizar si alguna de las conductas desplegadas resulta contraria a Derecho, sin embargo, no previó la posibilidad de que éste en forma directa impusiera alguna sanción por tales conductas.

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores

públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...”

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

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

“REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Capítulo I.

Del ámbito de competencia y de la organización de la Secretaría

Artículo 1o. La Secretaría de Gobernación es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le asignan las leyes, así como los Reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2o. Al frente de la Secretaría de Gobernación habrá un Secretario del Despacho, titular de la misma quien, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de:

A. Los servidores públicos siguientes:

- I. Subsecretario de Gobierno;
- II. Subsecretario de Enlace Legislativo;
- III. Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos;
- IV. Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos;
- V. Subsecretario de Normatividad de Medios, y
- VI. Oficial Mayor.

B. Las unidades administrativas siguientes:

- I. Coordinación General de Protección Civil;
- II. Unidad para el Desarrollo Político;
- III. Dirección General de Comunicación Social;
- IV. Unidad de Gobierno;
- V. Unidad de Enlace Federal y Coordinación con Entidades Federativas;
- VI. Unidad para la Atención de las Organizaciones Sociales;
- VII. Unidad de Política Interior y Análisis de Información;
- VIII. Dirección General de Análisis y Prospectiva para la Política Interior;
- IX. Dirección General de Juegos y Sorteos;
- X. Unidad de Enlace Legislativo;
- XI. Dirección General de Estudios Legislativos;
- XII. Dirección General de Información Legislativa;
- XIII. Dirección General de Cultura Democrática y Fomento Cívico;
- XIV. Unidad de Asuntos Jurídicos;
- XV. Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos;
- XVI. Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional;

SUP-RAP-43/2013

XVII. Unidad de Política Migratoria;
XVIII. Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal;
XIX. Dirección General de Asociaciones Religiosas;
XX. Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía;
XXI. Dirección General de Medios Impresos;
XXII. Dirección General de Normatividad de Comunicación;
XXIII. Dirección General de Programación y Presupuesto;
XXIV. Dirección General de Recursos Humanos;
XXV. Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales;
XXVI. Dirección General de Tecnologías de la Información;
XXVII. Dirección General de Protección Civil, y
XXVIII. Dirección General para el Fondo de Desastres Naturales.

C. Los órganos administrativos desconcentrados a que se refiere el artículo 36 de este Reglamento y aquellos otros que le correspondan, por disposición legal, reglamentaria o determinación del Presidente de la República.

La Secretaría contará con una Unidad de Contraloría Interna, órgano interno de control, que se regirá conforme al artículo 100 de este Reglamento.

La adscripción de las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados al área de responsabilidad del Secretario, a cada Subsecretaría, a la Oficialía Mayor y a la Coordinación General de Protección Civil será determinada por acuerdo del Secretario, que será publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo, la Secretaría de Gobernación contará con las unidades subalternas que figuren en su estructura autorizada, cuyas funciones deberán especificarse y regularse en el Manual de Organización General de la propia Secretaría y, en su caso, en los específicos de sus unidades administrativas y de sus órganos administrativos desconcentrados.”

“Capítulo VII. De la Contraloría Interna

Artículo 100. Al frente de la Contraloría Interna, órgano interno de control, habrá un Contralor Interno designado en los términos del artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quien en el ejercicio de sus facultades se auxiliará por los titulares de las áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades, designados en los mismos términos.

Con sujeción a su presupuesto autorizado, los órganos administrativos desconcentrados contarán, en su caso, con una Contraloría Interna, en los términos del párrafo anterior. En el supuesto de que algún órgano administrativo desconcentrado no cuente con dicha Contraloría, las facultades a que se refiere este artículo se ejercerán por la Contraloría Interna de la dependencia.

Los servidores públicos a que se refieren los párrafos anteriores ejercerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, las facultades previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y los demás ordenamientos legales y administrativos aplicables, conforme a lo previsto en el artículo 47, fracciones III y IV del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La Secretaría y sus órganos administrativos desconcentrados proporcionarán al titular de su respectiva Contraloría Interna los recursos humanos y materiales que requiera para la atención de los asuntos a su cargo. Asimismo, los servidores públicos de la Secretaría y de sus órganos administrativos desconcentrados están obligados a proporcionar el auxilio que requiera el titular de cada Contraloría Interna para el desempeño de sus facultades.”

Ahora bien, tomando en consideración que en el caso a estudio, los hechos considerados infractores del artículo 41, Base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en los numerales 2, párrafo 2 y 347, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, fueron atribuibles a los entonces Subsecretario de Normatividad de Medios, respecto del promocional RA00597-11, y al Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, por los promocionales RA00597-11, RA00644-11 y RV00553-11, lo procedente es dar vista al Órgano Interno de Control de dicha Secretaría, a fin de que en el ámbito de sus atribuciones, conozca de esa conducta y en su oportunidad, determine lo que en derecho corresponda.

Por otro lado, si bien es cierto que lo procedente es dar vista al superior jerárquico para resolver sobre la responsabilidad de los sujetos mencionados, lo cierto es que el Secretario de Gobernación no cuenta con las facultades disciplinarias para conocer de las conductas en las que pudiera incurrir algún servidor público, tal y como se establece del REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

“Artículo 5o. Son facultades indelegables del Secretario:

I. Establecer, dirigir y controlar las políticas de la Secretaría, así como planear y coordinar, en los términos de la legislación aplicable, las actividades del sector coordinado por ella;

II. Someter al acuerdo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos los asuntos relevantes encomendados a la Secretaría y a sus entidades coordinadas;

III. Desempeñar las comisiones y funciones especiales que el Presidente de la República le confiera y mantenerlo informado sobre su desarrollo y ejecución;

IV. Formular y proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de leyes, Reglamentos, decretos, acuerdos, programas, órdenes y demás disposiciones sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría;

V. Dar cuenta al Congreso de la Unión, luego de que se inicie el periodo ordinario de sesiones, del estado que guarden el ramo y el sector correspondiente e informar, siempre que sea requerido para ello por cualquiera de las cámaras que lo integran, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente al ramo de sus actividades;

VI. Refrendar, en los términos del artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Reglamentos, decretos,

SUP-RAP-43/2013

acuerdos y órdenes que expida el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

VII. Representar al Presidente de la República en los juicios constitucionales, en los términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria, en los casos en que lo determine el titular del Ejecutivo Federal, pudiendo ser suplido de conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento;

VIII. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, dictando al efecto las medidas administrativas procedentes;

IX. Establecer y presidir, en su caso, las comisiones, consejos y comités internos que sean necesarios para el buen funcionamiento de la Secretaría, así como designar a los integrantes de los mismos;

X. Aprobar la organización y funcionamiento de la Secretaría y del sector coordinado, así como adscribir orgánicamente las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría a que se refiere este Reglamento;

XI. Expedir el Manual de Organización General de la Secretaría y disponer su publicación en el Diario Oficial de la Federación;

XII. Designar a los servidores públicos superiores de la Secretaría cuyo nombramiento no sea hecho directamente por el Presidente de la República, así como ordenar la expedición de nombramientos y resolver sobre las propuestas que formulen los servidores públicos superiores para la designación de su personal de confianza y creación de plazas;

XIII. Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra de resoluciones dictadas por él mismo y por los servidores públicos y unidades administrativas que le dependan directamente, así como los demás que legalmente le correspondan;

XIV. Aprobar y expedir las Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría;

XV. Designar y remover, en los términos de las disposiciones aplicables, a los representantes de la Secretaría en los órganos de gobierno de las entidades paraestatales que coordine y en aquellas entidades y organismos nacionales e internacionales en que participe;

XVI. Someter a la consideración del titular del Ejecutivo Federal, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los programas sectoriales a cargo del sector, vigilando su congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, y coordinar su ejecución, control y evaluación;

XVII. Aprobar el Programa Operativo Anual y el Anteproyecto de Presupuesto anual de la Secretaría, de las comisiones que la misma presida por ley o por encargo del Presidente de la República, y del sector bajo su coordinación;

XVIII. Conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las

entidades federativas y con las autoridades municipales y establecer, por acuerdo del titular del Ejecutivo Federal, mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que realicen funciones relacionadas con las entidades federativas y los municipios; así como, rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo Federal;

XVIII bis Expedir, en el ámbito de su competencia, las disposiciones a las que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la conducción y coordinación, de las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con el Poder Legislativo de la Unión;

XIX. Fomentar las relaciones de colaboración entre los secretarios de Estado, jefes de Departamento Administrativo y titulares de entidades paraestatales, para la mejor coordinación entre las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XX. Acordar con el Presidente de la República conforme a lo previsto por el artículo 6o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y ser el conducto para convocar a los secretarios de Estado, a los jefes de Departamento Administrativo y al Procurador General de la República para conocer de los asuntos a que se refiere el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, velando por la ejecución de las medidas que se adopten;

XXI. Coordinar a las diversas dependencias y entidades que, por sus funciones, deban participar en las labores de auxilio en casos de desastre;

XXII. Conducir la política interior que competa al Ejecutivo Federal y no se atribuya expresamente a otra dependencia;

XXIII. Definir y conducir la política del Ejecutivo Federal en materia de asuntos religiosos;

XXIV. Coordinar las acciones de seguridad nacional y de protección civil;

XXV. Conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo;

XXVI. Conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de información;

XXVII. Orientar, apoyar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XXVIII. Someter a la consideración del Presidente de la República las propuestas para reglamentar el aprovechamiento del tiempo que corresponde al Estado en los canales concesionados de radio y televisión;

XXIX. Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación de este Reglamento, así como los casos no previstos en el mismo;

XXX. Suscribir convenios y acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas;

SUP-RAP-43/2013

XXXI. Suscribir acuerdos y convenios con gobiernos extranjeros u organismos internacionales, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, y

XXXII. Las demás que con carácter no delegable le confieran otras disposiciones legales y reglamentarias o le otorgue el Presidente de la República.

No se consideran delegación los casos en que opere el régimen de suplencias previsto por este Reglamento ni el ejercicio de facultades atribuidas por éste a servidores públicos subalternos y que, por su naturaleza, concurren al debido desempeño de las conferidas al Secretario.”

De lo anterior se puede advertir que el Secretario de Gobernación no tiene facultad para conocer respecto de procedimientos relacionados con los servidores públicos de su administración, por lo tanto esta autoridad considera que se debe dar vista al Órgano de Control Interno en dicha dependencia, a fin de que realice las acciones pertinentes respecto de la falta comicial de los entonces servidores públicos que son estudiados en este apartado.

Una vez establecido lo anterior, cabe señalar que el Poder Ejecutivo Federal se deposita en un individuo denominado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, quien para el ejercicio de sus funciones, se auxilia de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

El concepto ADMINISTRACIÓN PÚBLICA alude a “...Los entes del poder público encargados de coordinar los recursos de diversa índole para el logro de ciertos objetivos...”, y según el criterio que se utilice para su estudio, puede referirse a los entes que dependen del Poder Ejecutivo, vinculados de manera real o formal (aspecto orgánico), o bien, aludir a las acciones del poder público cuya naturaleza sea materialmente administrativa (aspecto dinámico o funcional).

Según se establece en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Administración Pública será centralizada y paraestatal. La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

En el caso a estudio, los sujetos involucrados en la comisión de las conductas contraventoras de la normativa comicial federal, forman parte de la Administración Pública Centralizada, puesto que se trata del Subsecretario de Normatividad de Medios, y

Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación.

La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del poder ejecutivo, de coordinación y de subordinación en el orden interno.

La característica fundamental que rige a la Administración Pública Centralizada es la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores, vínculo que implica varios poderes que mantienen la unidad de tal administración, pese al número de instancias o unidades que la conforman. Así, desde el órgano más elevado, hasta el más elemental de los órganos administrativos, se encuentran ordenados y colocados en una relación jerárquica de subordinación que mantienen la unidad entre los diversos órganos centralizados.

El poder jerárquico es un régimen administrativo por medio del cual el poder central, vigila y controla los actos de los funcionarios y empleados del Estado, que le están subordinados y coordinados y mantiene la unidad entre los diversos órganos centralizados obligados a obedecer a los órganos superiores

Sobre el particular, Gabino Fraga ha manifestado lo siguiente:

“...133. La centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración.

Esa relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Esos poderes son los de decisión y de mando que conserva la autoridad superior.

La concentración del poder de decisión consiste en que no todos los empleados que forman parte de la organización administrativa tienen facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones. En la organización centralizada existe un número reducido de órganos con competencia para dictar esas resoluciones e imponer sus determinaciones. Los demás órganos simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades, poniendo los asuntos que son de su competencia en estado de resolución. De esta manera, aunque sean muy pocas las autoridades que tienen facultad de resolución, ellas pueden realizar todas las actividades relativas a la Administración, en vista de la colaboración de los órganos de preparación. Un Secretario de Estado, por ejemplo, tiene la posibilidad de resolver la mayor parte de los asuntos encomendados a su Secretaría, porque su intervención personal se reduce al momento en que hay que dictar la resolución. Todos los actos previos necesarios para el estudio del asunto, para aportar los datos indispensables a dicha resolución, no los hace personalmente el Secretario, sino que están encomendados al grupo de empleados que dependen de él.”

SUP-RAP-43/2013

La relación de jerarquía objeto de análisis, confiere a los titulares de los órganos superiores de la Administración Pública Centralizada, los poderes de decisión; nombramiento; mando; revisión; vigilancia; disciplinario, y resolución de conflictos de competencia, los cuales de manera medular consisten en lo siguiente :

TIPO DE PODER	BREVE DESCRIPCIÓN
Decisión	Potestad que permite al superior tomar resoluciones para indicar en qué sentido habrá de actuar el órgano o funcionario subordinado, ante dos o más posibles escenarios
Nombramiento	Facultad que tienen las autoridades superiores para designar a los titulares de los órganos que les están subordinados
Mando	Facultad de las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalándoles los Lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que les han sido atribuidas
Revisión	Posibilidad de examinar los actos del subalterno, a efecto de corregirlos, confirmarlos o cancelarlos
Vigilancia	Se realiza por medio de actos de carácter puramente material que consisten en exigir rendición de cuentas, practicar investigaciones o informaciones sobre la tramitación de los asuntos, y en general, todas las actividades encaminadas a comunicar regularmente al superior la forma en la cual los inferiores ejercen sus funciones
Disciplinario	Posibilidad de sancionar el incumplimiento (total o parcial) de las tareas que un servidor público tiene asignadas
Resolución de conflictos de competencia	Se manifiesta cuando el superior determina cuál es el órgano o funcionario legitimado o facultado para resolver un asunto concreto

En ese sentido, se considera que las conductas infractoras acreditadas en el presente asunto, atribuibles a los servidores públicos citados al inicio de este considerando, justifican la decisión de este órgano resolutor de dar vista al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación, a fin de que en el ámbito de sus atribuciones, determinen lo que en derecho proceda.

DECIMO TERCERO.- Que en atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39, párrafos 1 y 2; 109, párrafo 1 y 370, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en ejercicio de las atribuciones conferidas en el numeral 118, párrafo 1, incisos h), w) y z) del ordenamiento legal en cita, este Consejo General emite la siguiente:

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:

...

SUP-RAP-43/2013

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.

OCTAVO.- En caso de que las personas físicas o morales que incumplan con el Resolutivo identificado como SEXTO del presente fallo, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral dará vista a las autoridades hacendarias a efecto de que procedan a su cobro conforme a la legislación aplicable, en términos de lo dispuesto en el artículo 355, párrafo 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como lo previsto en el Convenio para el control y cobro de créditos fiscales determinados por el Instituto Federal Electoral, derivados de multas impuestas por infracciones relativas a los incisos b), c), d), e), f), g) y h) del artículo 354 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

NOVENO.- En términos del artículo 355, párrafo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los montos de las multas antes referidas deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto Federal Electoral (sita en Periférico Sur 4124, primer piso, colonia Exhacienda de Anzaldo, C.P. 01090, en esta ciudad capital), dentro del plazo de quince días siguientes a la legal notificación de la presente determinación; lo anterior se especifica así, toda vez que en términos del último párrafo del artículo 41 de la Carta Magna, así como lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales en la presente materia, no producirá efectos suspensivos sobre la Resolución o el acto impugnado.

DÉCIMO.- En términos de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación el recurso que procede en contra de la presente determinación es el denominado "recurso de apelación", el cual según lo previsto en los numerales 8 y 9 del mismo ordenamiento legal se debe interponer dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o Resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, ante la autoridad señalada como responsable del acto o Resolución impugnada.

DÉCIMO PRIMERO.- Una vez que haya causado estado estado la presente Resolución, publíquese en el Diario Oficial de la Federación, a efecto de hacer efectiva la sanción impuesta en el resolutivo QUINTO precedente.

DÉCIMO SEGUNDO.- En su oportunidad archívese el presente expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

DÉCIMO TERCERO.- Notifíquese la presente Resolución en términos de ley, y por oficio a la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La presente Resolución fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 20 de febrero de dos mil trece, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, Doctora María Marván Laborde, Doctor Benito Nacif Hernández y el Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita.

...

CUARTO. Demanda. En su escrito de demanda el actor esgrime los siguientes:

...

“AGRAVIOS.

PRIMERO. INDEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, ADEMÁS DE FALTA DE EXHAUSTIVIDAD EN EL ANÁLISIS DE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA HECHAS VALER DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.

La responsable, no tomó en cuenta, los argumentos y causales de improcedencia, hechas valer por el Subsecretario de Normatividad de Medios. Con lo anterior **se afecta el debido proceso y la garantía de audiencia y seguridad jurídica** consagradas en el artículo 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo Constitución Federal) pues no entró al estudio de forma plena de las causales de improcedencia hechas valer por el suscrito.

En ese sentido, la falta de estudio de las causales señaladas se refiere a la omisión de indicar los indicios suficientes aportados en la queja para efectos del emplazamiento, la falta de fundamentación de este último, así como que el denunciante en su escrito de queja no presentó una narración expresa y clara de los hechos imputados al otrora Subsecretario de Normatividad de Medios; lo anterior con fundamento en los artículos 368, párrafo 1, 3, incisos d) y e), y 5, incisos a), b) y c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los diversos artículos 64, párrafo 1,

SUP-RAP-43/2013

incisos d) y e) y 66 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

Además, se viola el principio de congruencia, debido a que la resolución dictada, no se pronunció sobre todos y cada uno de los puntos planteados por las partes.

Se viola también el principio de exhaustividad, dado que la autoridad electoral no agotó todos los aspectos de hecho y de derecho.

Por tanto, al emplazar al otrora Subsecretario de Normatividad de Medios se le dejó en estado de indefensión por no permitirle saber claramente la conducta que se le imputaba de forma directa y que era materia del procedimiento especial sancionador que dio lugar a la imputación de una conducta contraria a la normatividad electoral en la resolución dictada, pues para determinar cuál es la conducta que se le reprocha se requiere un análisis de las imputaciones y de las normas que se citan para inferirla, lo cual es contrario, sin duda, de la garantía de certeza jurídica, tal y como se detallará en un agravio posterior.

Para demostrar lo anterior se solicita a ésta H. Sala Superior se sirva remitirse a las constancias que obran en autos y que consisten precisamente en el escrito de alegatos del suscrito en su carácter de otrora Subsecretario de Normatividad de Medios.

De esta manera, de haber estudiado a cabalidad las causales señaladas, se hubiera desechado la queja correspondiente **pues no hay claridad sobre hechos propios atribuibles al suscrito en su carácter de otrora Subsecretario de Normatividad de Medios**, de ahí que el emplazamiento correlativo, de igual manera carezca de la debida fundamentación y motivación.

En ese sentido, tal y como se estableció en su momento en los alegatos correspondientes, el denunciante debió señalar claramente los hechos atribuibles al entonces Subsecretario de Normatividad de Medios, aunque sea de forma presuntiva, situación que no ocurre. A continuación se cita la siguiente tesis con clave IV/2008.

'PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA'. (Se transcribe).

Asimismo, causa agravio la resolución de la autoridad responsable en el sentido de identificar al Gobierno Federal con el Presidente de la República y así justificar el emplazamiento

de una serie de servidores públicos, entre ellos, en su momento, el suscrito como otrora Subsecretario de Normatividad de Medios, todo ello dentro del marco de la causal de improcedencia consistente en que, la denuncia presentada en ningún momento **se endereza o imputa alguna irregularidad atribuible a los sujetos denunciados**. De ahí que incurra en *plus petitio*, es decir, resuelva más de lo solicitado y, por tanto, viole el principio de congruencia que debe regir en todo procedimiento establecido en forma de juicio, como ya se ha afirmado.

Consecuentemente, no se atendió a la jurisprudencia electoral emitida por la Sala Superior, la cual resulta de aplicación obligatoria a la autoridad responsable. A continuación se reproducen las siguientes:

'PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD'. (Se transcribe).

'PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO. REQUISITOS PARA SU INICIO Y EMPLAZAMIENTO TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL QUE IMPLIQUE LA PROMOCIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO'. (Se transcribe).

De igual forma, la responsable es omisa en pronunciarse respecto a los argumentos hechos valer en cuanto que resultaba inaplicable la tesis XVIII de rubro PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. SI DURANTE SU TRÁMITE, EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ADVIERTE LA PARTICIPACIÓN DE OTROS SUJETOS, DEBE EMPLAZAR A TODOS, esto porque en el emplazamiento no se señalan las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que supuestamente el Subsecretario de Normatividad de Medios cometió alguna conducta.

A mayor abundamiento, es preciso señalar las partes de la resolución, relacionadas con el presente agravio:

I. Parte de la resolución que lo causa: Considerando **"CUARTO"**, **"SÉPTIMO"** y **"OCTAVO"** y punto resolutivo **"DÉCIMO"**, mismos que establecen:

En los considerandos **"TERCERO y CUARTO"** se advierte que la autoridad electoral, únicamente transcribe los alegatos hechos valer a mi favor, durante la celebración de la audiencia, sin embargo, no hay un pronunciamiento respecto de ellos, pues solamente abre un capítulo, denominado **"LITIS"**, en el que señala que ésta se constriñe en determinar si los sujetos denunciados incurrieron en las conductas que dieron origen al

SUP-RAP-43/2013

procedimiento, es decir, con motivo de la difusión de propaganda gubernamental.

Ahora bien, en el considerando “**QUINTO**”, intitulado “**EXISTENCIA DE LOS HECHOS**”, la autoridad electoral realiza una valoración de las pruebas aportadas, por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, así como de los sujetos denunciados.

De lo anterior se desprende que la autoridad electoral dejó de valorar los argumentos expresados en la audiencia de alegatos, mediante los cuales se hizo valer la improcedencia del procedimiento sancionador, iniciado en contra del Subsecretario de Normatividad de Medios.

En los razonamientos expuestos por la autoridad electoral, no se desprende un análisis lógico-sistemático, que lleve a una conclusión que jurídicamente encuadre el supuesto normativo, con el actuar del entonces Subsecretario de Normatividad de Medios y que permita la determinación de responsabilidad por la difusión del material gubernamental.

En la queja presentada ante la autoridad electoral, no se le atribuye alguna conducta infractora al entonces Subsecretario de Normatividad de Medios, tampoco se precisan las condiciones de modo, tiempo y lugar, así como prueba alguna que acredite su intervención.

El denunciante no señaló algún acto propio del entonces Subsecretario de Normatividad de Medios, para que fuera sujeto al procedimiento sancionador, además, que en el ámbito de los supuestos normativos que rigen su actuación, no establecen obligaciones directas para él, y que tengan relación con el pautado del material objeto del procedimiento iniciado, es decir, el acto de difusión, no es propio del Subsecretario de Normatividad de Medios.

La difusión de la propaganda gubernamental, es un acto atribuible al Director General de Radio, Televisión y Cinematografía, en cumplimiento a sus obligaciones legales y reglamentarias, como administrador de los Tiempos Oficiales.

Los elementos probatorios no eran suficientes para determinar la responsabilidad del Subsecretario de Normatividad de Medios, por la **difusión** de la que consideran “**propaganda gubernamental**”.

La autoridad electoral debió tomar en consideración, con base en los hechos y las pruebas aportadas, si efectivamente se podía determinar una responsabilidad atribuible al entonces Subsecretario de Normatividad de Medios, por algún acto emitido en la esfera de su competencia.

Asimismo, en los razonamientos utilizados tenía la obligación de exhibir los elementos probatorios suficientes, así como la concatenación de los mismos, con los hechos acontecidos, realizando un análisis entre estos y el nexo causal en los que se sustenta el procedimiento sancionador para determinar la participación del otrora Subsecretario de Normatividad de Medios y, resolver que no ha lugar a estimar la causal de improcedencia hecha valer.

Sin embargo, en dichos considerandos que se controvierten, no se observa que la autoridad haya tomado en consideración que no existe un acto atribuible al otrora Subsecretario de Normatividad de Medios, pues no basta con decir que es responsable porque los dispositivos normativos permiten concluir que a dicho funcionario le corresponde auxiliar al Titular en la formulación de la política de comunicación social del Gobierno Federal y de que las decisiones al respecto atañen a todos ellos, por corresponder a sus atribuciones legales y a la relación de jerarquía que mantiene con el Director General de Radio, Televisión y Cinematografía.

Es de destacarse que en el cuerpo íntegro de la determinación por esta vía impugnada, no se desprende ni por asomo argumento alguno de cómo la autoridad electoral pretende hacer valer el argumento toral de cómo la atribución reglamentaria de la Subsecretaría de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación de AUXILIAR en la formulación de la política de comunicación social del Gobierno Federal, infiere o incide en el acto material y formal, específico del pautado y difusión de los materiales considerados como ilegales, atribución clara y determinada que recae única y exclusivamente en la figura del Director General de Radio, Televisión y Cinematografía de esa misma Dependencia del Ejecutivo Federal, por lo tanto el argumento toral de la autoridad electoral deviene inconexo, inacabado, imperfecto y falto de sustento, por lo que se solicita de esta autoridad judicial electoral, así lo califique.

No debe pasar por desapercibido que la figura de la improcedencia tiene como objeto que la autoridad analice, con base en las constancias que integran el expediente, si las autoridades a las que se les imputaron los hechos, tienen responsabilidad en el asunto, es decir, al fijar la Litis, debe de oficio analizar esta cuestión.

En el caso a debate, no obstante que se hicieron valer argumentos tendentes a demostrar que la participación del entonces Subsecretario de Normatividad de Medios, en los hechos que dieron origen al procedimiento sancionador no se acredita, además que en momento alguno fue señalado como funcionario denunciado, la autoridad electoral únicamente se constriñó a determinar que por sus atribuciones en materia de radio, televisión y cinematografía y demás medios electrónicos

SUP-RAP-43/2013

de comunicación, así como aplicar, en el **ámbito de su competencia**, la política de comunicación social del Gobierno Federal, emplazó al suscrito en su carácter de otrora Subsecretario de Normatividad de Medios, sin mediar en ello, un acto atribuible a él, lo cual carece de validez y viola el principio de legalidad constitucional que todos los actos de autoridad deben contener.

En mérito de las consideraciones vertidas, lo procedente es decretar la improcedencia del procedimiento sancionador, incoado en contra del Subsecretario de Normatividad de Medios y revocar la resolución en la parte que agravia a dicho funcionario.

SEGUNDO. TIPICIDAD DEL ILÍCITO ADMINISTRATIVO Y AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD DEL SUBSECRETARIO DE NORMATIVIDAD DE MEDIOS.

El presente agravio se refiere a la falta de fundamentación y motivación para atribuir y demostrar la responsabilidad al Subsecretario de Normatividad de Medios. Para ello, se hará una revisión breve a los principios que nutren al derecho administrativo sancionador electoral, los cuales participan de la naturaleza del ius puniendi, aspecto que ha sido particularmente estudiado desde esa perspectiva en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En efecto, para poder atribuir alguna responsabilidad a cualquier sujeto de derecho, se debe verificar si la conducta que se imputa fue realizada por el sujeto activo y si se ubica dentro del supuesto normativo; tener claro el acto u omisión que se le imputa para poder determinar si éste se ubica dentro del ilícito administrativo tipificado, para que, de forma ulterior, se pueda determinar la responsabilidad o sanción correspondiente.

Causa agravio al otrora Subsecretario de Normatividad de Medios la imputación de responsabilidad por la conducta señalada en la resolución que se impugna y, por tanto, es fuente de agravio la determinación del Consejo General del Instituto Federal.

De las consideraciones formuladas por la autoridad responsable se desprende que el ilícito que se imputa al Subsecretario de Normatividad de Medios en el procedimiento especial cuya resolución se impugna, se contiene en el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de lo dispuesto en los artículos 2, párrafo 2 y 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra señalan:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

'Artículo 41'. (Se transcribe).

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

'Art. 2'. (Se transcribe).

'Artículo 347'. (Se transcribe).

Como se puede observar, el tipo o ilícito administrativo se refiere a una conducta de hacer, consistente en difundir propaganda gubernamental durante el periodo comprendido entre el inicio de las campañas electorales y hasta el día de la jornada electoral.

'DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL'. (Se transcribe).

Así, los elementos del ilícito administrativo acorde a la prohibición prevista en las normas constitucional y legal referidas con antelación, son las siguientes:

Conducta: Difundir (elemento deóntico: prohibido difundir).

Objeto: Propaganda gubernamental.

Elemento de tiempo: Durante el desarrollo de campañas electorales y hasta la jornada electoral.

Elemento de modo: Por cualquier medio, o sea, radio, televisión, propaganda fija, etc.

Elemento de lugar: entidades donde se lleve a cabo un proceso electoral e incluso en todo el país si se trata de elecciones federales.

Excepciones: Lo anterior **no** estará prohibido siempre y cuando la propaganda gubernamental se refiera a servicios educativos, de salud o de protección civil en casos de emergencia.

Así, los elementos que deben actualizarse para poder atribuir alguna responsabilidad y posteriormente dar lugar a alguna sanción son los anteriores. De no cumplirse con dichos elementos o componentes del ilícito administrativo electoral, no se podría dar lugar a la responsabilidad, ni tampoco a la respectiva sanción.

La anterior idea no es otra cosa que el concepto de **tipicidad**, el cual como ha explicado Alejandro Nieto se refiere en un primer

SUP-RAP-43/2013

plano a declarar en ley "...cuáles son las conductas que se consideran infracción administrativa..."¹².

En esa tesitura, el Tribunal Supremo español se refiere al mínimo de tipificación como la "... necesidad de que **el acto o la omisión se hallan claramente definidos como transgresiones administrativas, y que exista una perfecta adecuación con las circunstancias objetivas y personales determinantes de la ilicitud...** al objeto de configurar con exactitud la conducta del sujeto con el tipo definido"¹³.

Suponiendo sin conceder que la conducta violatoria de la normatividad electoral esté acreditada como lo dice la resolución, ésta no guarda relación directa ni indirecta, con el actuar ni el ejercicio de las atribuciones del Subsecretario de Normatividad de Medios, tal como se advierte de la transcripción siguiente:

"Así tenemos, que a través del oficio número DG/3858/11-01, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía reconoció que el promocional identificado con el número de folio **RA00597-11**, fue pautado por esa unidad administrativa, del **dieciséis al diecisiete de mayo** del año en curso".

Es por ello que bajo esa premisa la autoridad resolutora tendría que haber acreditado la forma de participación del entonces Subsecretario de Normatividad de Medios.

Lo anterior se traduce necesariamente en que tanto en la queja, como en el emplazamiento al procedimiento, como ya se apuntaba en el primer agravio, como en la resolución ahora impugnada, se debió precisar cuál fue la acción u omisión, del otrora Subsecretario de Normatividad de Medios en la comisión de la conducta materia de responsabilidad administrativa electoral, pues si no se precisa ésta, además de afectar su derecho de defensa, carece de sentido el que se resuelva su responsabilidad y por eso se reclama la improcedencia del procedimiento y en todo caso, debió haberse resuelto su no responsabilidad, al no precisarse, ni demostrarse que el entonces Subsecretario de Normatividad de Medios a través de una acción u omisión determinada violó las normas constitucional y legal referidas.

Por tanto, la discusión se traslada al tema de demostrar si el entonces Subsecretario de Normatividad de Medios a través de una acción u omisión violó la ley, lo cual debió haber hecho la autoridad electoral y no esta autoridad, pues el principio de presunción de inocencia reconocido a nivel constitucional y convencional, inobjetablemente aplicable al caso, obliga a quien determina una responsabilidad penal y por supuesto administrativa, a acreditar las circunstancias de tiempo, modo y lugar, no sólo de la conducta tipificada como ilícita, sino de la

¹² Nieto, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, 2 ed., Tecnos, Madrid. Pág. 203.

¹³ Citado por ROLDAN Xopa, José, *Derecho Administrativo*, Oxford University Press, México, pág. 404.

forma y grado de participación de los responsables, es decir, el acto u omisión que se les reprocha.

Así, de la lectura del considerando fuente del presente agravio, puede verse claramente que no se está reprochando acción alguna al entonces Subsecretario de Normatividad de Medios, pues si la conducta de responsabilidad es la difusión de propaganda gubernamental, y se tiene acreditado que quien ordenó su pautado mediante el oficio número DG/3858/11-01, fue la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, resulta inconcuso que la resolución debería señalar y precisar con qué prueba se acreditó que el entonces Subsecretario de Normatividad de Medios ordenó o intervino en la realización del pautado del promocional identificado con el número de folio **RA00597-11**, para que pudiera imputarse responsabilidad por esa acción determinada.

Ahora bien, tratándose de una responsabilidad por omisión se requiere previamente, realizar un breve análisis de cómo se puede dar esa conducta para que pueda actualizarse dicha responsabilidad por omisión.

Para que una omisión pueda ser materia de una responsabilidad administrativa debe acudir a los principios del derecho penal, que es la materia que con más profundidad ha analizado este problema, a fin de determinar si se actualiza una responsabilidad de esta naturaleza; la doctrina llama a esta especie de delitos o ilícitos, de omisión impropia o de comisión por omisión.

1. Son el equivalente a delitos o (ilícitos) de resultado (aunque en el tipo legal no se haga ninguna referencia a la comisión omisiva, como es en el presente caso);
2. Se precisa la posición de garante;
3. La omisión debe ser equivalente a la acción en el sentido de la ley, y
4. Es necesario la posibilidad o capacidad de evitar el resultado por parte de quien omite.

De las anteriores características, la más controvertida es la referida a la posición de garante porque la omisión es impune y sólo puede ser equiparada a la acción positiva, a través del elemento de posición de garante¹⁴. No cualquiera puede ser sujeto activo del delito o ilícito de comisión por omisión, pues requiere necesariamente tener la posición de garante.

La posición de garante implica que determinados sujetos tienen, con respecto a la protección del bien jurídico, una

¹⁴ Cfr. Roxin, Claus, "Sobre la autoría y la participación en el derecho penal", (Trad. Enrique Bacigalupo) en Problemas actuales de las ciencias penales y de la filosofía del derecho; Ediciones Pannedille, Argentina, 1970, p. 64.

SUP-RAP-43/2013

responsabilidad especial para impedir que el resultado llegue a producirse. De esta manera, desde consideraciones de índole valorativa, se equipara a la omisión con la acción.

En nuestro derecho, las fuentes de la posición de garante las encontramos en el artículo 7 del Código Penal Federal, el cual determina que esta posición: a) deriva de una ley; b) derivada de un contrato; y c) derivada del propio actuar precedente. En los dos primeros supuestos cuando el garante no intervenga para impedir el resultado, tiene que responder como si se hubiera producido por una conducta, en el tercer supuesto, se explica por qué por su actuar ha puesto en peligro el bien jurídico tutelado y se encuentra obligado a evitar que el daño se produzca. El citado artículo 7, precisa que, tratándose de injustos de resultado material le será atribuible a quien omita impedirlo, si tenía el deber jurídico de evitarlo.

De lo anterior, se sigue que en el procedimiento y en la resolución que se impugna debió demostrarse y precisarse la norma jurídica que otorgaba al Subsecretario de Normatividad de Medios la posición de garante, pero no en términos abstractos, sino en relación con la conducta específica materia de responsabilidad, es decir, **se debió demostrar que alguna norma jurídica le obligaba a vigilar y verificar las órdenes de pautado del Director General de Radio, Televisión y Cinematografía para la difusión de los promocionales gubernamentales durante el desarrollo de campañas electorales y hasta la jornada electoral.**

Cosa que evidentemente ni se precisa ni se acredita con prueba alguna en la resolución y en las constancias de los autos del procedimiento especial sancionador.

Pareciera que el Consejo General del Instituto Federal Electoral confundió la forma de comisión por omisión del ilícito con la responsabilidad objetiva. Así, es oportuno recurrir al panorama del régimen de responsabilidades previsto por la Constitución Federal y en específico, se hace necesario exponer las diferencias entre responsabilidad subjetiva y objetiva, pues como se verá más adelante, en la resolución impugnada no se distinguen y se confunden ampliamente.

Para ubicar en su debido contexto la diferencia entre responsabilidad subjetiva y objetiva, es preciso transcribir lo que en relación con la responsabilidad de los servidores públicos señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así el artículo 109 dispone lo siguiente:

'Artículo 109'. (Se transcribe).

Como se puede observar, la Constitución clasifica en este artículo las clases de responsabilidad de los servidores públicos, en política, administrativa y penal. Por su parte el

artículo 113 hace referencia a la responsabilidad patrimonial del Estado, único supuesto de responsabilidad objetiva reconocido por la Constitución, en los términos siguientes.

'Artículo 113'. (Se transcribe).

En efecto, como puede verse la Constitución establece en ambos artículos que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos resulta por sus actos u omisiones, lo cual implica que en el segundo supuesto la omisión esté aparejada a una posición de garante, o bien, que la ley le establezca una obligación específica y el servidor público se abstenga de actuar en consecuencia.

De lo anterior se desprende que la regla general del régimen constitucional de responsabilidades administrativas de servidores públicos es la responsabilidad subjetiva, y que la responsabilidad objetiva y directa constituye una regla de excepción que, como tal, debe ser considerada de aplicación estricta. Efectivamente, la responsabilidad puede ser objetiva o subjetiva. **La responsabilidad objetiva** es aquella que tiene su fuente en la concreción de un determinado hecho o resultado con independencia de la voluntad del sujeto involucrado, en el caso mexicano sólo se prevé responsabilidad objetiva del Estado y no de los servidores públicos.

En ese sentido, también se conoce como **responsabilidad por resultado** y es "aquella en la que las normas jurídicas sólo exigen que el sujeto haya dado lugar al estado de cosas para que tenga lugar la sanción, sin necesidad de que exista ninguna relación entre la voluntad del sujeto y dicho estado de cosas"¹⁵.

Así, debe tenerse claro que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos es una responsabilidad subjetiva, de ahí que se cita la siguiente tesis:

'RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CON MOTIVO DE LA INVESTIGACIÓN DE CONDUCTAS U OMISIONES QUE PUEDAN CONSTITUIRLAS'. (Se transcribe).

Así, **la responsabilidad subjetiva** tiene su fuente directa en la participación de la voluntad del sujeto, ya sea a través de una acción o una omisión, como se ha explicado con anterioridad. También es conocida como **responsabilidad intencional** y se define como "aquella en la que las normas jurídicas establecen como condición de la sanción la existencia de conexión interna entre el sujeto y el resultado"¹⁶.

¹⁵ LARRAÑAGA Pablo, *El concepto de responsabilidad*, Fontamara, México, 2004, pág. 49.

¹⁶ *Ibidem*.

SUP-RAP-43/2013

En ese contexto, debe tenerse claro que **la responsabilidad objetiva de, acorde con la Constitución Federal**, únicamente está prevista en términos de la responsabilidad patrimonial del Estado, establecida en el artículo 113 último párrafo. De manera categórica dicho precepto establece que *“la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, será **objetiva y directa**”*¹⁷.

En este sentido, el Estado tiene la facultad de repetir en contra del servidor público que haya sido responsable subjetivamente de la actividad irregular del Estado, en los términos y condiciones que prevé la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En la resolución impugnada, el Consejo General atribuye responsabilidad al entonces Subsecretario de Normatividad de Medios a partir de las facultades con las que cuenta. **Sin embargo, esa decisión carece de la debida fundamentación y motivación** pues únicamente le atribuye dicha responsabilidad de una forma genérica sin establecer las circunstancias de modo, tiempo y lugar, es decir, el grado y medida en las que el Subsecretario de Normatividad de Medios actualizó supuestamente el ilícito administrativo consistente en la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido.

Así, en primer lugar, no se actualiza desde una perspectiva de la tipicidad, responsabilidad alguna al Subsecretario de Normatividad de Medios, pues si el ilícito de que se trata se refiere a la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, es decir, el comprendido entre el inicio de las campañas electorales y hasta la jornada electoral, **el entonces Subsecretario de Normatividad de Medios en ningún momento difundió por sí, ni ordenó el pautado de la propaganda gubernamental señalada como contraventora de las normas electorales.**

Como se puede observar, la imputación de responsabilidad al otrora Subsecretario de Normatividad de Medios se deriva, acorde con lo resuelto por el Consejo General, por su calidad de superior jerárquico y sus facultades de vigilancia y supervisión en relación a la conducta considerada como ilegal, es decir, la difusión del promocional “extorsión mayo”, pero en ningún momento acredita que tales normas le otorguen la calidad de garante respecto de la orden de pautado de los promocionales gubernamentales supuestamente emitida por el Director General de Radio, Televisión y Cinematografía. De igual forma la autoridad electoral no sustentó con argumentos suficientes cómo el participar en auxiliar a la formulación de la política de comunicación social del gobierno federal incide en la acción materia de la sanción.

¹⁷ Lo resaltado es nuestro.

Con lo anterior se olvida la responsable de los objetivos que deben tener los procedimientos relativos a la responsabilidad de los servidores públicos:

'RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OBJETIVO DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO'. (Se transcribe).

En ese sentido, no le asiste la razón a la autoridad responsable pues sin mayor tratamiento técnico, atribuye responsabilidad al otrora Subsecretario de Normatividad de Medios. Sin decirlo, parece que la autoridad responsable se inclina por el tipo de responsabilidad objetiva, pues con independencia de la voluntad del sujeto en cuestión, la imputación de responsabilidad se deriva a partir del resultado, a saber, la difusión del promocional mencionado.

Por otro lado, **la autoridad responsable finca responsabilidad al entonces Subsecretario de Normatividad de Medios por la relación jerárquica de éste en relación con el Director General de Radio, Televisión y Cinematografía** sin haber analizado el régimen del ejercicio de competencias al interior de esta Secretaría de Estado.

En efecto, tal y como se desarrolla en este agravio, la competencia que las leyes confieren a la Secretaría de Gobernación en materia de radio y televisión está distribuida entre el titular de dicha Dependencia del Ejecutivo Federal, el Subsecretario de Normatividad de Medios y el Director General de Radio y Televisión.

El artículo 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación prevé al efecto tres formas de delegación de las competencias que originalmente corresponden al Secretario, a saber: 1. Que exista delegación en ordenamientos legales, 2. Que el Presidente de la República delegue la competencia en el propio Reglamento Interior, y 3. Que el Secretario de Gobernación delegue la facultad en un acuerdo que debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

'Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos;

XXVII. Formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de información.

XXVIII. Orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del Sector Público Federal;

(...)'.

'REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN ARTÍCULO 4º. La representación de la Secretaría de Gobernación y **las facultades que las leyes le confieren corresponden originalmente al Secretario.** Sin embargo, procede su delegación:

- I. Cuando los propios ordenamientos lo determinen;
- II. En virtud de la distribución de competencias que dispone este Reglamento, o
- III. Por acuerdo del Secretario, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso a que se refiere la fracción III la delegación surtirá efectos sin perjuicio del ejercicio directo por el Secretario de la facultad respectiva, cuando éste lo considere conveniente'.

El Subsecretario de Normatividad de Medios carece de competencia específica en materia de radio y televisión, aunque, al igual que todos los subsecretarios de la Secretaría de Gobernación, posee atribuciones genéricas en términos de lo dispuesto por el artículo 6 del propio Reglamento Interior de esta Dependencia del Ejecutivo Federal:

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

'Artículo 6º. Los Subsecretarios tendrán las siguientes **facultades genéricas:**

- I. Acordar con el Secretario los asuntos y la ejecución de los programas que les sean encomendados;
- II. Planear, programar, organizar, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas que tengan adscritas, informando al Secretario de las actividades que éstas realicen;
- III. Establecer las políticas, normas, criterios, sistemas y procedimientos que deban regir en las unidades administrativas que tengan adscritas, de conformidad con la política que determine el titular del ramo;
- IV. Ejercer las funciones que se les deleguen, así como realizar los actos que les correspondan por suplencia y aquellos otros que les instruya el Secretario;
- V. Coordinar la elaboración del Programa Operativo Anual y del anteproyecto de presupuesto anual de las unidades

administrativas que tengan adscritas y vigilar su correcta y oportuna ejecución;

VI. Contribuir a la formulación, ejecución, control y evaluación de los programas regionales, sectoriales, especiales, institucionales y demás bajo la responsabilidad de la Secretaría, en la parte que les corresponda;

VII. Proponer al Secretario la delegación de atribuciones en servidores públicos subalternos;

VIII. Someter a la aprobación del Secretario los estudios y proyectos, así como las propuestas de modernización, desconcentración, descentralización y simplificación administrativa que se elaboren en el área de su responsabilidad;

IX. Suscribir los anexos técnicos o de ejecución a celebrarse con los gobiernos de las entidades federativas o de los municipios, los convenios o bases de colaboración con otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, así como los convenios de concertación con los sectores social y privado. En caso de que el acto jurídico incluya asuntos que correspondan a varias subsecretarías, deberá firmarse por los subsecretarios respectivos;

X. Coordinar con otros servidores públicos de la Secretaría las labores que les hayan sido encomendadas;

XI. Designar y remover a su personal de apoyo, así como proponer, en los casos procedentes, el nombramiento y remoción de los servidores públicos de las unidades administrativas que tengan adscritas;

XII. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones y aquellos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia;

XIII. Proporcionar la información o la cooperación que les sean requeridas por otras dependencias del Ejecutivo Federal, previo acuerdo con el Secretario;

XIV. Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por los servidores públicos titulares de las unidades administrativas que tengan adscritas, así como los demás que legalmente les correspondan;

XV. Expedir certificaciones de los documentos existentes en el archivo a su cargo, cuando proceda, y

XVI. Las demás que las disposiciones legales y reglamentarias les atribuyan, así como aquellas que les confiera el titular del ramo dentro de la esfera de sus facultades'.

ACUERDO POR EL QUE SE ADSCRIBEN ORGÁNICAMENTE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS Y LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE AGOSTO DE 2002:

'Artículo 1º. Las unidades administrativas que establece el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación quedarán adscritas en los términos siguientes:

(...)

VII. Al Subsecretario de Normatividad de Medios:

a) Dirección General de radio, Televisión y Cinematografía; (...).'

Por su parte, el Director General de Radio y Televisión tiene delegada o asignada por mandato presidencial la competencia de ejercer las atribuciones que las leyes y reglamentos le confieren a la Secretaría de Gobernación en materia de radio y televisión, con excepción de la formulación, regulación y conducción de la política de comunicación social del Gobierno Federal, que constituye una facultad indelegable del Secretario.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

'ARTÍCULO 25. La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía tendrá las siguientes atribuciones:

I. Ejercer las atribuciones que las leyes y reglamentos le confieren a la Secretaría en materia de radio, televisión, cinematografía y demás medios electrónicos de comunicación;

II Aplicar, en su ámbito de competencia, la política de comunicación social del Gobierno Federal, de acuerdo con las instrucciones del Secretario;

III. Auxiliar al Secretario, en el ámbito de su competencia, en todo lo relativo a las propuestas que éste presente ante el titular del Ejecutivo Federal, para la emisión de acuerdos en los que se establezcan los lineamientos de la comunicación social del Gobierno Federal;

(...).'

Es importante advertir a esa Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación los alcances que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales federales ha dado al ejercicio de competencias delegadas y al

régimen de responsabilidades, a propósito de su distinción con la figura de suplencia por ausencia. Al efecto, resultan aplicables las siguientes tesis:

'SECRETARIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, SUPLENCIA POR AUSENCIA. EL ARTÍCULO 105 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA DEPENDENCIA CORRESPONDIENTE NO ES INCONSTITUCIONAL PORQUE NO EXCEDE LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 16 Y 18 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL'. (Se transcribe).

'DELEGACIÓN DE FACULTADES Y SUPLENCIA POR AUSENCIA. DISTINCIÓN'. (Se transcribe).

Derivado de lo anterior se advierte que en la especie el Secretario de Gobernación ejerció su competencia indelegable, distinta en alcances y consecuencias a la competencia delegada a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, de formular, regular y conducir la política de comunicación social mediante la emisión del Acuerdo *por el que se establecen los Lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2011, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 2010, (en adelante, Lineamientos de Comunicación Social).*

Asimismo, la Subsecretaría de Normatividad de Medios, ejerció sus funciones, conforme al Manual General de Organización de la Secretaría de Gobernación, de auxiliar al Secretario en la formulación de políticas de comunicación social del Gobierno Federal y en sus relaciones con los medios de comunicación, mediante la formulación de propuesta, en coordinación con la Dirección General de Normatividad de Comunicación (Unidad adscrita a esta Subsecretaría de Normatividad de Medios) del contenido de los Lineamientos de Comunicación Social que constituye un instrumento vinculatorio con obligaciones específicas para las distintas dependencias y entidades. Instrumento que la responsable no valoró.

A mayor abundamiento se transcribe lo previsto en el Manual General de Organización de la Secretaría de Gobernación, en relación con las atribuciones del que suscribe:

**1.5 SUBSECRETARÍA DE NORMATIVIDAD DE MEDIOS
MISIÓN:**

- *Integrar, apoyar, conducir, coordinar, evaluar y orientar las acciones de comunicación social de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, para dar una imagen congruente y oportuna de las acciones gubernamentales.*

SUP-RAP-43/2013

- *Auxiliar al Secretario en la formulación de políticas de comunicación social del Gobierno Federal y en sus relaciones con los medios de comunicación. Establecer y operar mecanismos de coordinación y colaboración con las Unidades de Comunicación Social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.*
- *Ser un canal eficiente de comunicación y gestión con los medios, así como ampliar y fortalecer la relación con los mismos.*

FUNCIONES:

- *Acordar con el Secretario los asuntos y la ejecución de los programas que le sean encomendados;*
- *Planear, programar, organizar, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas que tenga adscritas, informando al Secretario de las actividades que éstas realicen;*
- *Establecer las políticas, normas, criterios, sistemas y procedimientos que deban regir en las unidades administrativas que tenga adscritas, de conformidad con la política que determine el titular del ramo;*
- *Ejercer las funciones que se le deleguen, así como realizar los actos que le correspondan por suplencia y aquellos otros que le instruya el Secretario;*
- (...)
- *Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones y aquellos que le sean señalados por delegación o le correspondan por suplencia;*
- (...)
- *Las demás que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el titular del ramo dentro de la esfera de sus facultades'.*

No es atribución del Subsecretario de Normatividad de Medios revisar todos y cada uno de los actos desplegados en ejercicio e atribuciones expresamente delegadas de todos los servidores públicos subordinados, no tiene la atribución de revisar los

promocionales ni las campañas de comunicación social que son pautados con cargo a los tiempos oficiales.

En esa tesitura, derivar simplemente que de la relación que guardan el Subsecretario de Normatividad de Medios y el Director General de Radio, Televisión y Cinematografía se le puede imputar al otrora Subsecretario una conducta omisa consistente en la falta de supervisión en el pautado de propaganda gubernamental considerada como ilegal, resulta desproporcionada y carente de los principios de estricto derecho exigidos por el *ius puniendi*, de los cuales participa el derecho administrativo sancionador electoral, pues debe atenderse al cumplimiento de los supuestos normativos del ilícito administrativo, tal y como se ha explicado.

Lo anterior **sería tanto como hacer trascendente la responsabilidad de conductas de diferentes subordinados al superior jerárquico, lo cual resultaría contrario a lo establecido por el artículo 22, primer párrafo de la Constitución Federal**, que prohíbe las penas trascendentales, es decir, no es permitido constitucionalmente que pueda vincularse a una persona distinta de quien cometió el acto materia de responsabilidad, una determinada sanción.

Además, de aceptarse el planteamiento expresado por la autoridad responsable, se haría disfuncional, como ya se ha dicho, el sistema de Administración Pública Federal, pues existe un régimen de responsabilidad de servidores públicos en proporción a la distribución competencial de atribuciones de los servidores públicos que conforman las Dependencias de la Administración Pública Federal.

En ese sentido, existen diversos precedentes para establecer los grados de responsabilidad de servidores públicos de la mayor jerarquía, por actos ejecutados por sus subordinados.

Al respecto, destaca la determinación sobre el test de vinculación o establecimiento de responsabilidad de servidores públicos de la más alta jerarquía a partir de lo considerado en la facultad de investigación 1/2007 (Caso Oaxaca).

Así, en dicha facultad de investigación se estableció que para evidenciar la violación grave de garantías por parte de una autoridad, **debe existir un proceder activo o pasivo, en el cual debe existir una relación causal directa, de manera tal que si la acción u omisión no se hubiese producido no se habría actualizado el hecho objeto de análisis**. A continuación se cita lo siguiente:

Según quedó establecido, la violación grave de garantías prevista en el mencionado precepto constitucional debe ser consecuencia del proceder activo o pasivo de las autoridades, es decir, dicha violación puede configurarse por acción u

omisión. **Cabe precisar que entre la acción u omisión y la violación grave de garantías debe existir una relación causal directa, de manera tal que si la acción u omisión no se hubiese producido no se habría actualizado el hecho que configura la violación grave.** Esta cuestión resulta fundamental pues constituye un elemento que permite identificar claramente las autoridades involucradas, participantes o intervinientes en los hechos. En efecto, para determinar con objetividad si una autoridad tiene participación en relación con un acto u omisión que tuvo como consecuencia una violación grave de garantías, es **preciso que ese acto u omisión proceda de manera directa o indirecta pero decisiva de una autoridad concreta.** Al respecto, debe decirse que la participación directa se da cuando es la propia autoridad la que despliega la conducta -activa o pasiva- que ocasiona la violación grave, es decir, es ella misma la que provoca los hechos que se consideran violatorios de garantías. **Por otra parte, la participación indirecta pero decisiva se actualiza cuando la autoridad no interviene directamente en los hechos violatorios pero éstos son resultado de sus órdenes.** Se dice que tal participación debe ser decisiva en virtud de que la orden correspondiente debe ser clara y conllevar a la configuración de la violación grave de garantías.

No es obstáculo a lo anterior que dicho criterio de vinculación de responsabilidad se establezca entre la afectación a garantías individuales y el actuar de servidores públicos (recordar que esa es la materia de la extinta facultad de investigación de la Corte)¹⁸, pues finalmente tales argumentos se destacan para efectos de la determinación y grado de responsabilidad de servidores públicos de la mayor jerarquía, lo cual es común al presente caso.

Así, la anterior determinación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cobra relevancia sobre todo si se toma en cuenta que los criterios asumidos por el Máximo Tribunal son vinculantes al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esto si se atiende a la reciente contradicción de criterios 6/2008¹⁹ en la que se afirmó categóricamente que las razones establecidas en los considerandos de sentencias de acciones de inconstitucionalidad por parte de la Suprema Corte, deben ser seguidos por el mencionado tribunal electoral, esto a pesar de que no está expresado en semejantes términos en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.

En ese contexto, si bien dichas razones no provienen de una acción de inconstitucionalidad, sino como se dijo, de una facultad de investigación, deben ser tomadas en cuenta para la

¹⁸ Hoy en día trasladada dicha facultad a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

¹⁹ Tal contradicción de criterios fue resuelta por la Suprema Corte los días 24 y 26 de mayo de 2011.

resolución del presente caso, por referirse a una materia sustancial de la misma naturaleza²⁰.

También resulta relevante destacar que en el presente caso, el Consejo General del Instituto Federal Electoral pretende, sin decirlo expresamente, establecer una **responsabilidad indirecta** al suscrito en su carácter de otrora Subsecretario de Normatividad de Medios. En efecto dicho concepto se entiende como la imputación de una “...sanción por la conducta ajena (esto) por una determinada relación con el agente (familia, raza, religión, nacionalidad, etc.)”²¹.

Lo anterior se afirma porque si el supuesto ilícito administrativo es una conducta de hacer consistente en difundir propaganda prohibida, aspecto que no es reprochable al Subsecretario de Normatividad de Medios, entonces, **la única forma que habría para atribuirle dicha responsabilidad sería mediante una vía indirecta, lo cual se actualiza si se hubiera dictado alguna orden en calidad de superior jerárquico, según establece el criterio de la Suprema Corte en la facultad de investigación 1/2007.**

Vistas así las cosas, para atribuir una responsabilidad indirecta, en todo caso tuvo que haber mediado una orden del entonces Subsecretario de Normatividad de Medios, **y en ese sentido debió mediar un consideración similar a la transcrita**, esto, para el efecto de surtir la mencionada vinculación jurídica, o bien, determinar qué norma legal, le obligaba a vigilar concretamente las órdenes de pautado de los promocionales gubernamentales giradas por el Director General de Radio Televisión y Cinematografía, ambos supuestos que no acontecen en el presente caso.

Por otra parte, dentro de la propia jurisdicción de esta Sala Superior, tal sentido de argumentación para efectos de determinar responsabilidad es coincidente, lo anterior si se atiende a lo resuelto en el SUP-RAP-117/2010.

En efecto, en dicho precedente, se estableció en relación al Ejecutivo Federal que si no existen datos o elemento alguno, así sea de carácter indiciario, que permita colegir que los hechos denunciados fueron realizados por el servidor público, no existe base alguna para el emplazamiento incluso, lo anterior si el propio titular del Ejecutivo Federal negó de manera explícita cualquier intervención en los hechos expuestos en el acuerdo notificado, es decir, en la transmisión de los mensajes denunciados.

²⁰ En esa misma línea, en el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, se establece que la jurisprudencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, será obligatoria para el Tribunal Electoral, cuando se refiera a la interpretación directa de la Constitución.

²¹ LARRAÑAGA Pablo, *El concepto de responsabilidad*, Fontamara, México, 2004, p.p. 45-46.

SUP-RAP-43/2013

Asimismo, este agravio se actualiza para esta autoridad, por la falta de exhaustividad en la resolución impugnada ante la ausencia de distinción entre **la facultad de auxiliar al Secretario de Gobernación en la formulación de la política de comunicación social.**

En efecto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral es omiso en estudiar el ACUERDO *por el que se establecen los Lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2011* (en adelante los Lineamientos) publicado el 30 de diciembre de 2010 en el Diario Oficial de la Federación.

No tomar en cuenta el ACUERDO *por el que se establecen los Lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2011*, causa agravio al que suscribe, pues en dicha sesión es donde se forma la voluntad colegiada de decisión en el presente asunto, por lo tanto, debió ser considerada en el engrosé final, lo cual no ocurrió. De aceptarse lo contrario, sería tanto como admitir que el proyecto presentado en dicha sesión, no pueda ser objeto de modificación por parte de los consejeros electorales y, por tanto, deba aceptarse en sus términos, aspecto inadmisibles si se considera que el órgano facultado para decidir es precisamente el Consejo General.

De esta manera, al obviarse el estudio del ACUERDO *por el que se establecen los Lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2011* significó negar la vigencia de un elemento normativo, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2010. Por tanto, debe ser considerado dicho acuerdo a la luz del caso concreto, con base en el principio conocido *iura novit curia*, es decir, el juez conoce el derecho, por lo tanto es irrelevante la forma en la que se haya manifestado en la sesión fuente de la decisión.

Así, además de lo anterior, no tomar en cuenta el desarrollo de las facultades del Subsecretario de Normatividad de Medios, es no entender la distribución de competencias al interior de esta Dependencia del Ejecutivo Federal.

Así, de lo anterior se sigue, tal y como se manifestó en los alegatos respectivos dentro del presente procedimiento especial sancionador, que en materia de radio y televisión, no existen

elementos para atribuirle responsabilidad al Subsecretario de Normatividad de Medios por la supuesta violación a los artículos 41, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo 2 y 347, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, puesto que, en primer lugar, el ámbito de tales supuestos normativos se encuentra referido en términos generales, sin establecer **obligaciones directas de ejecución** para el Subsecretario de Normatividad de Medios; por otra parte, éste no realizó conducta alguna en cuanto a la difusión de propaganda gubernamental durante el periodo de campañas electorales en los diversos Estados en donde se verificaron procesos electorales.

Además, aun en el supuesto anterior, no admitido en forma alguna, el denunciante no señala circunstancias de modo, tiempo y lugar de las acciones u omisiones que pudieran constituir responsabilidad administrativa en materia electoral por parte del Subsecretario de Normatividad de Medios.

Es decir, ni normativamente ni de forma fáctica se puede desprender algún tipo de responsabilidad para el que suscribe.

Normativamente no es viable por las razones expuestas, es decir, porque primeramente no se actualiza la tipicidad, y segundo porque no está fundada ni motivada la atribución de responsabilidad.

Este último aspecto se evidencia porque la responsable fue omisa en estudiar la distribución de competencias al interior de esta Dependencia Federal pues precisamente, **la atribución del Subsecretario de Normatividad de Medios consiste en auxiliar al Secretario de Gobernación en la formulación de la política de comunicación social, que se materializa en la formulación de la propuesta de los Lineamientos de Comunicación Social, que año con año se publican.**

El artículo 10, fracción IV de la Ley Federal de Radio y Televisión, faculta a la Secretaría de Gobernación a vigilar la eficacia de las transmisiones a que se refiere el artículo 59 de dicha Ley.

El artículo 59 establece que las estaciones de radio y televisión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias, con duración de hasta 30 minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. El Ejecutivo Federal señalará la dependencia que deba **proporcionar** el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por el Consejo Nacional de Radio y Televisión.

El artículo 9 del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en materia de Concesiones, Permisos y Transmisiones de Radio y Televisión, en su fracción X faculta a

SUP-RAP-43/2013

la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía a proveer lo necesario para el uso del tiempo que corresponda al Estado en las Estaciones de radio y televisión.

Asimismo, en referencia a lo que señala el 59 de la Ley citada, los artículos 15, 16 y 17 de su Reglamento en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión, regulan lo relativo a los denominados Tiempos de Estado. El precepto 15, circunscribe la atribución de la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía a proporcionar el material elaborado por las distintas dependencias y entidades, a las estaciones de radio y televisión para su difusión, es decir, es un administrador de los tiempos, no elabora los materiales, ni censura su contenido.

En los Lineamientos de comunicación social la participación del Subsecretario de Normatividad de Medios, se colige en auxiliar en su elaboración, más no tiene injerencia en el contenido de los materiales con cargo al Tiempo del Estado, tampoco el que difundan a través de los llamados "Tiempos Fiscales".

No hay forma alguna de atribuir al suscrito conducta activa alguna que derivara materialmente en los actos tachados de infractores, pero de una lectura contrario sensu, de la normatividad de la materia, tampoco podría desprenderse una conducta omisiva por parte de esta Subsecretaría, pues en ningún cuerpo normativo se prevé la posibilidad de interferir en la acción de pauta de material gubernamental a ser difundido a través de los tiempos oficiales.

Para fijar la responsabilidad del suscrito en su carácter de otrora Subsecretario de Normatividad de Medios, la autoridad electoral fue omisa en definir ¿qué es para ella la "política de comunicación social"?, y ¿cuál es el nexo del pauta del material que dio origen con el fincamiento de responsabilidades al suscrito?

Por otra parte, la revisión del contenido del material elaborado por las dependencias y entidades de la administración pública federal, no recae en las atribuciones del Subsecretario de Normatividad de Medios, tampoco en la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, pues no hay ordenamiento legal y reglamentario que así lo determine.

En los Lineamientos Generales de Comunicación Social, concretamente en los considerandos, se establece:

Que la política de comunicación social tiene como uno de sus sustentos la estrategia, los programas y las campañas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los cuales contribuirán a que la ciudadanía esté mejor informada, de manera que cuente con mayores elementos para

evaluar el desempeño de su gobierno, participar en la solución de los asuntos públicos y exigir la rendición de cuentas a las autoridades federales.

Que es de observancia obligatoria apegarse al texto vigente de los artículos 6º, 41, Apartado A, C y D, 108 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que regulan de forma significativa la difusión de las campañas de comunicación social.

Que al desarrollarse las precampañas y campañas electorales en el marco de los procesos electorales federales y locales y en diversas entidades federativas, resulta necesario que las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ajusten los contenidos de sus campañas de comunicación social a aquellos que garanticen el estricto cumplimiento de las disposiciones electorales.

De igual forma, el artículo 3 de los citados lineamientos dispone que “las dependencias y entidades desarrollarán sus programas anuales de manera que garanticen el cumplimiento de la estrategia prevista”. El numeral 1 de la fracción IV de este precepto reitera que las áreas de comunicación de las dependencias y entidades serán responsables del desarrollo de su estrategia y programa anual de comunicación social.

Asimismo, dicho ordenamiento prevé que las dependencias y entidades serán las responsables de verificar que los contenidos de sus campañas sean acordes a lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que no se incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público; cada dependencia y entidad deberá registrar su estrategia anual de comunicación social. (Arts. 4º y 6).

En términos de lo expuesto, y ante la ausencia de estos razonamientos, es que nos llevan a concluir que la resolución emitida por la autoridad electoral no reúne los requisitos que exige el artículo 16 constitucional, dejando en estado de indefensión al Subsecretario de Normatividad de Medios, ante la falta de una debida motivación por parte del órgano resolutor, pues no es suficiente con señalar la **FUNDAMENTACION** en la que se determinan las facultades genéricas y específicas de éste último, así como su carácter de superior jerárquico de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, sino también acreditar con elementos probatorios la emisión de algún acto que infrinja la normatividad electoral, por tanto deben desestimarse dichos argumentos por improcedentes.

A) No existe un nexo causal entre la infracción que dio inicio al procedimiento sancionador y las atribuciones del Subsecretario

SUP-RAP-43/2013

de Normatividad de Medios, para determinarle una responsabilidad.

B) No hay un acto atribuible al Subsecretario de Normatividad de Medios, que tenga relación con el pautado de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía.

C) La normatividad vigente que guarda relación con las atribuciones del Subsecretario de Normatividad de Medios, no fundamentan el inicio del procedimiento sancionador en su contra.

Por otra parte, **si la vinculación de responsabilidad es de índole indirecta**, (aunque como se afirmó, la autoridad responsable no utiliza ese término), es decir, la conducta reprochable no se ejerció directamente por el Subsecretario de Normatividad de Medios, **para poderle fincarle tal consecuencia, en todo caso debió haber mediado una orden directa** (esto si se atiende los derroteros marcados por la Suprema Corte en los precedentes mencionados) o bien, debió señalar la autoridad resolutora la norma legal que estableciera la obligación del Subsecretario de Normatividad de Medios de supervisar personalmente las órdenes de pautado dictadas por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, supuestos que **no acontecen, ni tampoco son probados en el procedimiento**.

Por las razones expuestas no puede ser procedente la ratio essendi establecida en el recurso de apelación identificable con la clave SUP-RAP-4/2011 y acumulados, puesto que en aquél caso, la vinculación establecida al Secretario de Gobierno del Estado de Nuevo León por la difusión de propaganda atribuida concretamente a su Director de Comunicación Social, se derivó por la obligación de este último de acordar el despacho de los asuntos de su competencia, y otras facultades establecidas en el artículo 12, fracciones I, XVI y XVII, y 20, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno de la entidad federativa.

En efecto, dicho precedente no resulta análogo a la situación presente porque a diferencia del régimen neoleonés, al interior de esta Dependencia federal, existe autonomía por parte de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, para ordenar el pautado de materiales con cargo a los tiempos oficiales.

La conducta infractora que dio origen al procedimiento la determina por la difusión del promocional multicitado, a través del pautado emitido por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, en el ejercicio de sus funciones, como administrador de los Tiempos Oficiales.

Si bien el Subsecretario de Normatividad de Medios, es el superior jerárquico de la referida dirección general, de la naturaleza y organización de las estructuras de las Dependencias de la Administración Pública Federal, se desprende que cada una de las unidades administrativas, órganos administrativos desconcentrados, de ahí hasta las obligaciones de cada uno de los servidores públicos, son responsables de sus actos, con base en las actuaciones que específicamente realiza cada uno de manera individual, así como sus deberes de supervisión y vigilancia, para el caso de los superiores jerárquicos de quién de ellos dependan, pero siempre fundamentado en la normatividad existente, no así, por el simple hecho que resalta la autoridad electoral, al señalar que por cuestiones jerárquicas deben ser sancionados por los actos que dicten los subordinados.

Los actos de autoridad únicamente pueden atribuirse a aquellos que sean emitidos por el funcionario responsable, en tal virtud debe contener los requisitos mínimos para que se considere como tal, a) que se exprese por escrito y que contenga la firma original o autógrafa del funcionario que lo emite, b) que provenga de autoridad competente y c) que se encuentre fundado y motivado.

Tiene sustento lo expuesto por analogía, los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito que a la letra rezan:

“AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL AMPARO, ESE CARÁCTER NO DERIVA DE LA EXISTENCIA DEL ACTO RECLAMADO”. (Se transcribe).

“ACTOS DE MOLESTIA. REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN REVESTIR PARA QUE SEAN CONSTITUCIONALES”. (Se transcribe).

De acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en su artículo 9, fracción II, los Directores Generales tendrán como atribución genérica, entre otras, acordar con su superior jerárquico la resolución de los asuntos a su cargo.

Los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal se rigen por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tal como lo señala su artículo 1, es decir, la atribución genérica de los directores generales de acordar con el superior jerárquico “la resolución de los asuntos a su cargo”, no se refiere a todos los actos que en el ámbito de su competencia y en ejercicio de sus facultades expresamente delegadas lleven a cabo.

El pautado de materiales con cargo a los tiempos oficiales, como ya ha quedado debidamente acreditado, es una facultad

SUP-RAP-43/2013

reglada de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, que reviste la característica de ser un acto administrativo en los términos que refiere el artículo 3 de la Ley mencionada dirigido a los sujetos obligados a difundirlos, esto es, no es una resolución, ni tampoco un acto que requiera de resolución la cual deba ser acordada con el superior jerárquico.

Tan es así, que si ese acto afecta la esfera jurídica, a juicio del gobernado, éste puede interponer un recurso de revisión, que es precisamente resuelto por el superior jerárquico, esto es, por el Subsecretario de Normatividad de Medios.

Es por lo anterior, que resulta absurdo y contrario a derecho, vincular el pautado del material con las atribuciones del Subsecretario de Normatividad de Medios, pues sería tanto como afirmar que cuentan con facultades concurrentes en esa atribución específica, dejando en estado de indefensión al propio gobernado.

Por otra parte, existe una incongruencia interna en el sentido de que, por un lado, respecto de la campaña “extorsión mayo”, se le atribuye responsabilidad al Secretario de Gobernación, al Subsecretario de Normatividad de Medios y al Director General de Radio, Televisión y Cinematografía, mientras que en los temas de *apendicitis* y *seguro popular*, únicamente a éste último.

La incongruencia radica en que si se consideró que en los spots sobre temas de salud no se encontró responsabilidad alguna al Subsecretario de Normatividad de Medios, la misma razón debió prevalecer en el caso de la campaña, “extorsión mayo”.

De igual forma, existe una incongruencia interna en relación con la atribución de responsabilidad del Subsecretario de Normatividad de Medios y demás funcionarios mencionados, mientras que los spots del otro resolutive de la resolución impugnada, sólo se refieren al Director General de Radio, Televisión y Cinematografía y al Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Salud.

Una vez establecido lo anterior, debe señalarse que causa agravio a esta Subsecretaría de Normatividad de Medios la falta de rigor técnico y ausencia de fundamentación y motivación respecto a la distribución de competencia y consecuente conclusión sobre la responsabilidad del suscrito

CUARTO. SOBRE EL DERECHO A LA LIBERTAD EN SU DOBLE VERTIENTE (RECIBIR INFORMACIÓN PÚBLICA VERAZ Y OPORTUNA). INDEBIDA MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN PARA DETERMINAR VIOLATORIO DE LAS DISPOSICIONES ELECTORALES EL CONTENIDO DEL SPOT RA00597-11.

Fuente del agravio: Lo constituye el resolutivo primero y el correlativo considerando décimo primero, cuando establecen responsabilidad al Subsecretario de Normatividad de Medios.

Artículos constitucionales y legales violados: 1°, 3o, 6°, 7o, 14, 16, 41, apartados C, segundo párrafo y D, fracción VI y 133 de la Constitución Federal; 19, párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 7, párrafo 1 y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, además del artículo 2, apartado 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Sobre este agravio, resulta oportuno aclarar, que en ningún momento se está aceptando, ni siquiera de manera implícita, participación alguna del suscrito en su carácter de otrora Subsecretario de Normatividad de Medios en los hechos objeto del procedimiento especial primigenio.

Para ello, se hace necesario transcribir las siguientes disposiciones:
Constitución Federal.

“Artículo 41”. (Se transcribe).

COFIPE

“Artículo 2”. (Se transcribe).

Como se puede observar, tanto la norma constitucional como la legal, permite la difusión de propaganda gubernamental siempre y cuando se refieran a servicios educativos, de salud o las necesarias para la protección civil.

Se considera que los siguientes promocionales se encuentran apegados a las excepciones constitucionales y legales ya mencionadas.

REGISTRO	NOMBRE	VIGENCIA
RA00597-11	Fortalecimiento de la Seguridad Pública “Extorsión Mayo”	16 al 17 de mayo de 2011
RA00644-11	Secretaría de Salud, Afiliación/Versión “Apendicitis”	16 de mayo al 9 de junio de 2011
RV00553-11	Secretaría de Salud/Apendicitis	21 de marzo al 15 de mayo de 2011

Cabe señalar que, en lo que respecta a la responsabilidad atribuida al Subsecretario de Normatividad de Medios, únicamente se vinculó por lo tocante al promocional identificado con la clave RA00597-11, el cual lleva por título Fortalecimiento de la Seguridad Pública “Extorsión Mayo”.

Tales mensajes se relacionan con la libertad de expresión y el derecho a la información.

En efecto, en tratados internacionales **se ha establecido el doble carácter del derecho a la libertad de expresión**. Así tenemos los siguientes instrumentos internacionales sobre derechos humanos que fundamentan este aserto:

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.

'Artículo 19.

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección'.

'Artículo 13.

Libertad de Pensamiento y de Expresión.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección'.

Por otra parte, la doble conceptualización del derecho a la libertad de expresión no ha sido ajena a la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial, esto en el entendido de que el derecho a difundir el pensamiento o las ideas, **implica también la idea de recibir información, es decir, existe una condición pasiva del individuo para recibir información veraz y oportuna, lo cual fortalece la democracia**. De ahí resulta interesante la siguiente transcripción de una sentencia de la Sala Superior de este órgano jurisdiccional:

Por su parte, en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se establece la libertad de pensamiento y expresión en los siguientes términos:

*'Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, **recibir** y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (párrafo 1).*

El ejercicio de semejante derecho no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas en la ley y ser necesarias

para asegurar; a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (párrafo 2).

El derecho de expresión no puede restringirse por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones (párrafo 3).

Estará prohibida en la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional (párrafo 5).

El derecho fundamental de expresión, en términos generales, comprende tanto la manifestación de pensamiento e ideas, como la posibilidad de hacerlas públicas, por los medios de comunicación que se consideren idóneos, tales como televisión, radio, prensa escrita, etcétera.

En una democracia, ese derecho es un presupuesto necesario para formar la opinión pública, porque ésta surge con el diálogo e intercambio de opiniones informadas. Por esa razón, la libertad de expresión tiene una doble dimensión: la individual y la social.

La primera está vinculada con la garantía al libre desarrollo de la persona y la igualdad en el trato, pues se refiere a la expresión de ideas, juicios, opiniones y creencias personales, sin pretensión de sentar hechos o afirmar datos objetivos, la cual no tendrá más límites que los previstos constitucionalmente.

La social hace referencia al derecho de los ciudadanos de contar con diversas fuentes de información, el libre acceso a las mismas, y a que la información difundida ofrezca elementos para diferenciar el hecho propiamente dicho y las opiniones de los comunicadores.

Esta dimensión, además, requiere la satisfacción de ciertos requisitos, como la veracidad de la información, la relevancia pública, sin tendencias, inducciones o coacciones, con la finalidad de conseguir la formación de una opinión pública libre²².

²² Sentencia SUP-JRC-175/2005. Lo resaltado es propio. Cabe señalar que fue la primera sentencia en materia electoral en donde se toma el *test* de análisis diseñado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

SUP-RAP-43/2013

En efecto, como se puede ver, el derecho a la libertad de expresión tiene esa doble visualización y sobre todo se destaca el componente referido al derecho a la información.

De igual forma la Suprema Corte de Justicia de la Nación también concibió el doble carácter del derecho a la libertad de expresión en la siguiente consideración:

‘Libertad de expresión y democracia representativa.

Las diferentes dimensiones del contenido de la libertad de expresión pueden ser explicadas y desarrolladas en múltiples dimensiones.

*Por ejemplo, y como la Corte Interamericana ha tenido la oportunidad de destacar en reiteradas ocasiones, se trata no solamente de la libertad de expresar el propio pensamiento, sino también del derecho a buscar, **recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole**. Junto a la seguridad de no poder ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el propio pensamiento, **la garantía de la libertad de expresión asegura asimismo el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual abre la puerta a la importancia de la dimensión colectiva del ejercicio de este derecho**. La libertad de expresión es, efectivamente, un medio para el intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden. Ambas dimensiones deben garantizarse de forma simultánea para garantizar la debida efectividad al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión²³.*

Posteriormente se publica la siguiente tesis que se refiere al tema en comento:

“LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL”. (Se transcribe).

De igual forma cabe mencionar la siguiente tesis donde se destaca la importancia de que la ciudadanía debe de contar con información pública del Estado, el cual debe proveerla:

“GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL

²³ Acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006. Lo resaltado es propio.

ARTICULO 6º. TAMBIÉN CONSTITUCIONAL”. (Se transcribe).

Como antecedente de todo esto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, fue quien determinó los alcances señalados respecto a recibir información por parte de las personas, lo anterior en la sentencia del caso Olmedo Bustos y otros vs. Chile (La última tentación de Cristo), al considerar:

‘Sobre la primera dimensión del derecho consagrado en el artículo mencionado, la individual, la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. En este sentido, la expresión y difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho a expresarse libremente.

Con respecto a la segunda dimensión del derecho consagrado en el artículo 13 de la Convención, la social, es menester señalar que la libertad de expresión es un medio para intercambio de ideas e informaciones entre las personas; comprende su derecho a tratar de comunicar a otras sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todas a conocer opiniones, relatos y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia.

La Corte considera que ambas dimensiones poseen igual importancia y deben ser garantizadas en forma simultánea para dar efectividad al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en los términos previstos en el artículo 13º, de la Convención²⁴.

Así, hay un vínculo estrecho entre la libertad de expresión y la libertad de información (tal como se estableció en la ejecutoria recaída en el expediente SUP-JDC-393/2005). **En efecto, quienes son titulares de los derechos previstos constitucionalmente y en los invocados instrumentos internacionales protectores de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 constitucional, tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.**

²⁴ Sobre la adopción de los criterios de la Corte Interamericana en la justicia electoral nacional para la conceptualización del derecho a la libertad de expresión en su doble visión, en donde se incluye el derecho a recibir información, cabe destacar los siguientes: SUP-RAP-31/2011, SUP-JRC-356/2010, SUP-RAP-194/2012, SUP-RAP-192/2010 y acumulado; SUP-RAP-177/2010.

SUP-RAP-43/2013

En ese contexto, los anteriores precedentes **cobran una importancia fundamental, debido a la reciente reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, publicada el 10 de junio del presente año. A continuación se reproduce el artículo 1 de la Constitución Federal:**

“Artículo 1º”. (Se transcribe).

Así, en el caso, lo anterior cobra vigencia en el presente caso, la propaganda gubernamental señalada aparentemente como ilegal, en realidad encuentra sustento en las excepciones marcadas por las propias normas constitucionales y legales ya referidas, y debe interpretarse ese marco normativo en favor de una visión *pro homine* en beneficio de la colectividad, esto para efectos de contar con información oportuna y eficaz, tal y como se deriva del artículo 1º de la Constitución Federal.

Es por ello, que debe considerarse a la propaganda gubernamental denunciada, que **lejos de provocar un menoscabo en el sano desarrollo de los procesos electorales en los estados de México, Nayarit, Coahuila o Hidalgo, en realidad se ubican en los supuestos de excepción permitidos y acorde al derecho internacional de los derechos humanos, ya que abonan en favor de tener a personas mejor informadas en un tema lacerante para la situación que vive el país actualmente.**

No toda campaña difundida por orden del Gobierno Federal es propaganda gubernamental prohibida, tan es así, que el Constituyente lo previó, tal y como se reconoce en las campañas de información exceptuadas sobre servicios educativos, de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, así como los casos autorizados en otros instrumentos por el Instituto Federal Electoral.

Resulta aplicable a lo anterior, el criterio sostenido por esa H. Sala Superior en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-57/2010, que en lo conducente señala:

“La norma constitucional concibe la educación como una formación integral del ser humano, ya que lejos de reducirla a la instrucción que se recibe por medio de la actividad docente, amplía su espectro al conocimiento social y cultural del pueblo, al aprovechamiento de los recursos y al acrecentamiento de nuestra cultura;...”

De la lectura del texto transcrito, se desprende que un servicio educativo no se limita a la prestación de la educación en su actividad docente, sino que se refiere, en sentido amplio, a la difusión de información que permita y promueva un desarrollo integral de la cultura de la población; de esta suerte, **el mensaje en comento persigue precisamente ese fin,**

proporcionar información que le permita a la población contar con los elementos necesarios para prevenir la comisión de un delito, para lo cual resulta necesaria la promoción de la denuncia ciudadana como una parte intrínseca de la **CULTURA DE LA LEGALIDAD Y EL RESPETO AL ESTADO DE DERECHO**.

En congruencia, con lo anterior, se resalta lo señalado por el artículo 3º Constitucional que en la parte conducente dispone:

'Artículo 3º. (Se transcribe).

Así, a la luz del precepto constitucional transcrito, el contenido del mensaje **"Promocional de radio: Fortalecimiento a la Seguridad Pública, versión Extorsión mayo"**, debe ser considerado como parte de las excepciones a que se refiere la propia Carta Magna, pues su finalidad es la de proporcionar un servicio educativo a la población, toda vez que, como se ha señalado, busca promover entre la ciudadanía el conocimiento de la **CULTURA DE LA LEGALIDAD Y DEL RESPETO AL ESTADO DE DERECHO**, persiguiendo un interés general, así como el cumplimiento de un deber cívico y legal, que es el denunciar la comisión o la tentativa de comisión de un delito, el de extorsión. Todo lo anterior a su vez abona en favor del derecho a la seguridad que tienen las personas, esto según el artículo 7, apartado 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Aunado a lo anterior, resulta importante señalar que el propio Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el Considerando 25 del acuerdo por el que se modifica el CG601/2009 denominado: "Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los procesos electorales locales de dos mil diez", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de junio del año dos mil diez, consideró **respecto a los alcances de una campaña de comunicación social relativa a servicios educativos**, lo siguiente:

*"Que la difusión de la campaña permanente de comunicación social de un Programa Nacional de **CULTURA** contributiva a través de la planeación, implementación, seguimiento y evaluación de **ACCIÓN CIVÍCA**, a efecto de fomentar los vínculos de identidad y economía nacional necesarios para la **PROMOCIÓN DE UNA CULTURA** fiscal solidaria que sustente el cumplimiento voluntario y oportuno de las obligaciones fiscales, debe considerarse como excepción a las reglas sobre suspensión de propaganda gubernamental, toda vez que contribuye a la **EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN** en*

SUP-RAP-43/2013

*materia retributiva, así como a los **FINES INFORMATIVOS** que la sociedad requiere...".(El resaltado es nuestro).*

De tal forma, la propia autoridad electoral ha reconocido que la promoción de una cultura relacionada con el cumplimiento voluntario y oportuno de una obligación cívica y que cumpla un fin informativo requerido por la sociedad, debe ser considerada como una excepción a las reglas sobre suspensión de propaganda gubernamental; fines que precisamente son los que persigue este mensaje en su versión de extorsión.

En consecuencia, es de considerarse que la difusión de la versión "Extorsión" tiene como principales fines, la promoción de la **CULTURA DE LA LEGALIDAD Y EL RESPETO AL ESTADO DE DERECHO (la promoción de la cultura de la denuncia ciudadana), EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO Y OPORTUNO DE UN DEBER CÍVICO (la denuncia de un delito como la extorsión), CONTRIBUYENDO A LA EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN CON UN FIN INFORMATIVO (proporcionando un número telefónico para que se efectúe la denuncia)**, constituye una excepción no sujeta a las restricciones señaladas por la Constitución Federal y el Código Comicial Federal.

En este sentido y para reforzar lo anterior, en cuanto a la promoción de campañas gubernamentales para promover la prevención de delitos, resulta aplicable lo señalado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la resolución del expediente SUP-RAP-117/2010, visible a página 76 de la citada sentencia y que es del tenor literal siguiente:

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

Ahora bien, en cuanto a la aplicación de otros cuerpos normativos que la autoridad responsable no consideró al valorar el contenido del mensaje objeto de análisis, es relevante señalar lo dispuesto por el artículo 21 párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que la Seguridad Pública es una función a cargo de la

Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, y que la actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá, entre otros, por los principios de legalidad y objetividad.

De igual forma, la Ley Reglamentaria del Artículo 21 Constitucional, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de enero del año dos mil nueve, dispone en su artículo 2 que:

*'El Estado desarrollará políticas en materia de **prevención social del delito** con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, **así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas...**'. (El resaltado es nuestro).*

En concordancia, el artículo 20 fracciones II y VI de la referida Ley señalan expresamente que se deberá:

*II. Promover la cultura de la paz, **la legalidad**, el respeto a los derechos humanos, **la participación ciudadana** y una vida libre de violencia;*

*VI. Promover la inclusión de contenidos relativos a la prevención del delito en los programas **educativos**, de salud, de desarrollo social y en general en los diversos programas de las dependencias y entidades federales, así como colaborar con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en esta misma materia.*

(...)'.

Resulta también ilustrativo lo señalado por la Sala Superior en la resolución recaída en el expediente SUP-RAP-123/2011 y su Acumulado SUP-RAP-124/2011, y que en su foja 51 señala:

*"...Debe tenerse presente que en la interpretación, **el ordenamiento jurídico debe considerarse como un sistema, con la finalidad de encontrar el sentido lógico objetivo de una disposición en conexión con otras que existen dentro del propio orden normativo**; es decir, la labor hermenéutica de un precepto no debe hacerse de manera aislada sino en su conjunto, en virtud **que el alcance que orienta el contenido de las disposiciones se encuentra condicionado por las demás normas del sistema del cual forma parte; de ahí que al momento de interpretar las normas debe procurarse la coherencia entre las diversas disposiciones del sistema jurídico que regulan determinada situación en específico**". (El resaltado es nuestro).*

SUP-RAP-43/2013

Esta coherencia entre las diversas disposiciones de nuestro sistema jurídico, es la que no ponderó la autoridad responsable en su valoración de este material.

En consecuencia, el pautado del material hoy controvertido atiende a dos aspectos importantes, que estamos frente a un servicio educativo, vinculado con la seguridad pública nacional, la cual es una función de Estado, y que ésta por su naturaleza se debe llevar a cabo de manera continuada e ininterrumpida.

En este sentido, resulta aplicable el criterio sostenido por la Sala Superior del Máximo Tribunal Electoral Federal en la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-119/2010 y que en lo conducente refiere:

*“...los gobernantes se encuentran en la posibilidad jurídica de dirigir **mensajes informativos a la población**, incluso durante el período comprendido entre el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial, siempre que el contexto fáctico lo justifique, y **el contenido no constituya propaganda gubernamental no exceptuada en el propio artículo 41 Constitucional...**”.* (El resaltado es nuestro).

La autoridad no motiva ni fundamenta las razones por las cuales la temática que aborda el promocional que nos ocupa, “*evidentemente*” (énfasis añadido) no se ajusta a los supuestos de excepción previstos en la norma constitucional, así como en los instrumentos emitidos por el Consejo General de este Instituto, sobre el particular. Así como que la temática que se aborda en el contenido del promocional, se encuentra relacionada con la Seguridad pública Nacional, tópico que no se encuentra contemplado dentro de las excepciones previstas en la normatividad electoral federal, respecto de la difusión de propaganda gubernamental, dentro del periodo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial.

Ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevén que las campañas de excepción son privativas de una dependencia u otra, inferir que por haber sido presentada con la “firma” de la Secretaría de Seguridad Pública, aborda temas que contravienen la norma electoral, resulta contrario a Derecho y no encuentra sustento. La propia Constitución se refiere a “campañas de información relativas a...” no así a campañas “firmadas o elaboradas por”, es decir, regula los contenidos, no así su procedencia o las atribuciones de la dependencia que los elabora o suscribe (como le denomina la autoridad electoral).

Respecto al contexto fáctico, el Consejo General no consideró que actualmente en una gran parte del territorio nacional se ha incrementado peligrosamente la comisión del delito de extorsión y especialmente el ejecutado a través de llamadas telefónicas,

a través de las cuales ciudadanos de muy diferentes sectores sociales han sido victimizados, convirtiéndose en una justa demanda de la sociedad, a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, la implantación de políticas públicas que protejan la seguridad personal y patrimonial de los ciudadanos. Se trata de una campaña eminentemente educativa e informativa que busca la consecución de un interés público, y no violenta de forma alguna las limitantes de difusión de propaganda gubernamental.

Si un promocional tiene por objeto divulgar un teléfono el cual brinda apoyo a las personas, en casos de que vivan alguna situación de extorsión, debe tenerse como cobijada por las excepciones, pues lejos de intentar difundir un logro de gobierno, lo que se está proveyendo a los ciudadanos es de una herramienta para saber qué hacer en casos de extorsión. **Por ello puede considerarse tanto como excepción relativa a un servicio educativo por una cultura a la legalidad (similar a lo que ocurrió con la cultura a la educación en materia de pago de impuestos).**

Ese mensaje precisamente lo que busca es dotar de información a las personas en el tratamiento de un mal que aqueja a nuestra sociedad actualmente, lo cual va en sintonía con la reciente reforma constitucional y el derecho a la libertad de expresión e información desde la perspectiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En una revisión integral, así como del contexto fáctico antes detallado, que justifica el contenido del mensaje controvertido, ésa H. Sala Superior podrá corroborar que el mensaje transcrito no vulnera la prohibición Constitucional y Legal, aunado a las razones siguientes:

- No pretende ni lleva a cabo la difusión de logros, programas, acciones y obras del Gobierno Federal;
- El contexto fáctico en el que se difunde se encuentra enmarcado por un reclamo social para que las autoridades de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno implementen y ejecuten políticas públicas tendientes a disminuir el creciente número de extorsiones telefónicas, que sufre la población en general;
- No se orienta a generar una aceptación del Gobierno Federal en la ciudadanía, pues contrario a lo señalado por la autoridad responsable no describe las acciones implementadas por la Secretaría de Seguridad Pública Federal para abatir ese ilícito;
- No está dirigida a influir de alguna forma en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular;

SUP-RAP-43/2013

- Proporciona información para que la ciudadanía llame a un número telefónico y denuncie cuando trate de ser victimizada; y
- La mención de la dependencia se hace en estricto apego a lo dispuesto por el artículo 134 Constitucional, de manera Institucional y sin mencionar alguno de los elementos prohibidos aludidos por el citado precepto constitucional.

Visto lo anterior se considera que no existían elementos que permitieran a el Consejo General calificar el mensaje informativo en cuestión como propaganda gubernamental prohibida y en consecuencia no resultaba procedente imputar responsabilidad Administrativa Electoral alguna, ni extenderse a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, pues como ha quedado debidamente acreditado, el contenido del mensaje identificado como “Fortalecimiento de la Seguridad Pública “Extorsión Mayo” con número de registro de la Autoridad Electoral RA-00597-11, no puede ni debe ser considerado como violatorio de la prohibición Constitucional y Legal, por lo que su difusión se encontraba plenamente justificada y apegada a derecho.

Así las cosas, es aplicable al caso lo considerado por esa H. Sala Superior en la sentencia recaída el expediente SUP-RAP-123/2011 y su Acumulado SUP-RAP-124/2011, a la que ya se ha hecho referencia, que en su foja 51 señala, en lo conducente:

*“...En nuestro orden jurídico, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la interpretación de normas constitucionales, **debe privilegiar que los derechos fundamentales, valores y principios que de ellas se deriven se armonicen, convivan y no se hagan nugatorios o se menoscaben unos a otros**, en tanto lo que ha de salvaguardarse son los fines que persiguen las normas constitucionales que se encuentran vinculadas, a fin de lograr la plena consecución de todos los postulados fundamentales que yacen en el propio cuerpo del máximo ordenamiento del país, encaminados a que la sociedad se conduzca dentro de la amplitud y límites de los derechos y libertades de que goza”. (El resaltado es nuestro).*

En las relatadas condiciones, **el presente agravio plantea realizar por parte de esta Sala Superior, una interpretación conforme a los postulados establecidos en la Constitución Federal** (sobre todo a partir de la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos) **y la jurisprudencia interamericana señalada, de tal manera, que el producto de la misma, resulte un precedente que armonice a ambas fuentes de derecho, esto en relación con los casos de excepción respecto a la propaganda gubernamental.**

QUINTO. SOBRE EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD.

Fuente del agravio: Lo constituye el resolutivo primero y el correlativo considerando, cuando establecen responsabilidad al Subsecretario de Normatividad de Medios.

Artículos constitucionales y legales violados: 1º, 3º, 6º, 7º, 14, 16, 41, apartados C, segundo párrafo y D, fracción VI y 133, de la Constitución Federal; 19, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 7, párrafo 1, 13, de la Convención Americana de Derechos Humanos, además del artículo 2, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Para desvirtuar lo establecido por la autoridad responsable a continuación se establece lo siguiente:

El presente agravio está encaminado a la realización de un control de convencionalidad por parte de esta Sala Superior. Dicha técnica no ha sido ajena a dicho órgano jurisdiccional, pues como se verá más adelante, ha sido ejercida en varias ocasiones.

Así, el control de convencionalidad puede ejercerse tanto por autoridades administrativas²⁵, pero sobretodo por autoridades jurisdiccionales.

Lo anterior cobra mayor vigencia a partir de la consulta a trámite identificada como el expediente Vahos 912/2010 resuelta recientemente por la Suprema Corte de Justicia referente al Caso Radilla los días 4, 5, 7, 11 y 12 de julio del presente año²⁶.

En ese contexto, dicho control de convencionalidad podría ejercerse en el presente caso por esta Sala Superior, como lo ha hecho en otros precedentes, a la luz del agravio expuesto en el apartado anterior.

Lo anterior es congruente con el principio de control de constitucionalidad y legalidad de todos los actos electorales, previsto en el artículo 41, fracción VI de la Constitución Federal (dentro de los cuales se ubican las actuaciones del Instituto Federal Electoral), mismas que deben estar sujetas al tamiz de la revisión jurisdiccional electoral, la cual, a su vez se nutre precisamente de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos y en los precedentes de la Corte Interamericana en esa materia.

En ese sentido, los actos de la autoridad administrativa y su revisión jurisdiccional operan bajo la influencia de los tratados

²⁵ En esa tesitura se encuentran los Ministros José Ramón Cossío y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en el expediente *Varios* 912/2010, relativo a la asimilación en el sistema jurídico mexicano del caso Radilla entendido como jurisprudencia interamericana, del que se abundará más adelante.

²⁶ Se remite a las versiones estenográficas del Pleno, consultables en www.scjn.gob.mx.

SUP-RAP-43/2013

internacionales antes mencionados, de la jurisprudencia electoral y la proveniente de la Corte Interamericana, de ahí que se justifique su estudio y análisis.

De esta manera, el control convencional que podría suscitarse a partir de lo anterior, ha sido reconocido por diversas Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por ejemplo en la sentencia con clave SUP-JDC-132/2010 se estableció lo siguiente;

*“Finalmente, en el presente asunto es necesario aplicar el mismo test para el **control de convencionalidad que la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos realizó para cerciorarse que la restricción al derecho político-electoral de ser votado, consistente en que la solicitud del registro de una candidatura federal corresponde a los partidos políticos, esté ajustada a derecho internacional público**”²⁷.*

Incluso en dicho precedente se afirma que se tuvo en cuenta de forma importante, lo establecido en el precedente del Caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*.

Otra sentencia en la que sin decirlo categóricamente se realizó un control de convencionalidad, fue el identificado con la clave SUP-JDC-695/2007²⁸, pues se contrastó una norma de carácter estatal con la Convención Americana de Derechos Humanos.

Finalmente la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sido categórica al enunciar la aplicación de un control de convencionalidad que debería tomarse en cuenta en el presente caso:

“En este tenor, la reforma constitucional al artículo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, establece la obligación de tutelar los derechos de las personas a la luz de dicha Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

*Lo expuesto, es acorde con los criterios adoptados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, al resolver los casos *Rosendo Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos* y *Cabrera García y Montiel Flores*, **en cuanto a la obligación de todos los jueces del Estado Mexicano de realizar un control de convencionalidad de los actos o resoluciones de las autoridades contrastándolas no solamente con la ley, sino también con base en los tratados internacionales de los que México es parte.***

²⁷ Consultable en www.te.gob.mx. Lo resaltado es propio.

²⁸ Dicho asunto también es conocido como el caso *Hank Rhon*.

En tal sentido, la suplencia de la queja, operará a favor de la actora cuando del contenido de la demanda sea posible desprender un derecho humano que deba ser tutelado en su favor, se advierta una violación de este y deban proveerse las medidas necesarias para su efectiva reparación²⁹.

Por otra parte, otro precedente a considerar es el siguiente:

Al respecto, el artículo 133 del referido ordenamiento constitucional identifica como “Ley Suprema” a la constitución, las leyes del Congreso de la Unión y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, y de igual forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en ese sentido.

*En este contexto, de entre los tratados internacionales que México ha celebrado se encuentran la Convención Americana de Derechos Humanos o “pacto de San José”, adoptado el 22 de noviembre de 1969, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, abierto a firma en la ciudad de Nueva York, el 19 de diciembre de 1966, los que, además, son de observancia y aplicación, entre otros, para **todos los juzgadores** del Estado Mexicano al constituir una obligación en el concierto de las naciones que los suscriben bajo los principios pacta sunt servanda, relativo a que todo tratado en vigor obliga a las partes, así como el cumplimiento de dichos instrumentos conforme al principio de buena fe, tal y como lo prevé la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados en su artículo 26.*

*Ahora bien, en términos del artículo 62.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados Unidos Mexicanos han reconocido la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir de mil novecientos noventa y ocho, por lo que la jurisprudencia que emita respecto a la interpretación de dicha convención es de **observancia obligatoria**.*

*De esta forma, al resolver el caso Almonacid Arellano vs Chile, la citada Corte Interamericana ha establecido que **los Estados parte se encuentran obligados a aplicar la Convención en las decisiones que impliquen vulneración de los derechos contemplados en ella**, armonizando las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, teniendo en cuenta no solamente el tratado sino también la interpretación que del mismo ha realizado la citada Corte Interamericana, cuya tendencia se ha reflejado en la jurisprudencia de dicho órgano jurisdiccional supranacional.*

²⁹ Sentencia ST-JDC-53/2011. Lo resaltado es propio.

SUP-RAP-43/2013

*Al respecto, es ilustrativo el voto razonado del Juez Ad hoc de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot, en el fallo del caso Cabrera García y Montiel Flores vs México, en el que señaló que la intencionalidad de la Corte Interamericana es clara al establecer que el control de convencionalidad debe ejercerse por “todos los jueces”, independientemente de su formal pertenencia o no al Poder Judicial y sin importar su jerarquía, grado, cuantía o materia de especialización, lo cual implica, entre otros aspectos, **la obligación de los jueces de aplicar de forma directa los tratados internacionales.***

*De esta forma, los jueces o tribunales que materialmente realicen actividades jurisdiccionales, sean de la competencia local o federal, necesariamente logran **interpretaciones conforme al corpus juris interamericano.***

Esta tendencia de aplicar directamente tratados internacionales se acentúa, si se toma en consideración que los tribunales del Poder Judicial de la Federación, en diversos criterios, han reconocido esta forma de interpretación, al tiempo que aplican las convenciones internas con la finalidad de maximizar los derechos humanos potenciando su ejercicio.

Acorde con ello, también se han pronunciado en cuanto a la obligación de aplicar-tratados internacionales al resolver sobre asuntos que impliquen violación a derechos humanos.

Lo expuesto cobra especial relevancia, ya que ante la desigualdad existente entre un individuo y el propio Estado, se tienen que salvaguardar sus derechos fundamentales como soporte indispensable de todo régimen democrático.

Lo anterior es así, puesto que una característica de los derechos fundamentales es la de ser proclives de ampliarse o maximizarse con la finalidad de potenciar su ejercicio, siendo por vía de consecuencia oponible al indebido ejercicio del Poder Público del Estado; situación que es acorde con una tendencia garantista y antiformalista adoptada por este órgano jurisdiccional en diversos de sus fallos. De esta manera, ante la existencia de diversas disposiciones del orden jurídico vigente que contemplan, la tutela de derechos fundamentales, éstas deben armonizarse e interpretarse de forma sistemática con la finalidad de integrar el contenido y alcances del derecho fundamental a tutelar, como en lo que aquí interesa, el derecho político-electoral al voto activo.

En esta tesitura, los derechos constitucionales son susceptibles de armonizarse en los ordenamientos que conforman la “Ley Suprema de la Unión”, en lo que se ha conocido como bloque de constitucionalidad”³⁰.

³⁰ Sentencia ST-JDC-33/2011.

De esta manera, el control de convencionalidad que podría ejercer esta Sala Superior **podría consistir en revocar la resolución impugnada al considerar la legalidad y constitucionalidad de contenido de los spots mencionados a la luz de la jurisprudencia interamericana, concretamente la relativa al derecho de libertad de expresión, en su vertiente de recibir información.** Para ello, la técnica a emplear sería mediante **una interpretación conforme** entre la Constitución Federal, los tratados internacionales y la mencionada jurisprudencia interamericana aplicable, justificado todo al caso concreto.

En efecto, de considerarse procedente dicho control de convencionalidad, consecuentemente debe resolverse que el promocional mencionado en modo alguno viola la Constitución Federal y el código electoral federal, pues en todo caso se refiere a una de las hipótesis permitidas por dichos cuerpos normativos, además de que tal acción resulta a favor de las personas al proveer de información útil para un mal que aqueja al país.

SEXTO. FALTA DE EXHAUSTIVIDAD Y DEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN CUANTO A LA VISTA DADA AL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL.

Causa agravio a quien suscribe, la determinación contenida en el en la resolución, la cual se refiere a la vista dada al órgano interno de control para efectos de resolver sobre la responsabilidad de diversos servidores públicos, entre ellos, el suscrito en su carácter de otrora Subsecretario de Normatividad de Medios.

Lo anterior es así, porque la vista señalada carece de la debida fundamentación y motivación además de falta de exhaustividad en cuanto a establecer la normativa aplicable a fin de establecer las sanciones correspondientes. Es decir, en ningún momento se establecen las normas jurídicas relativas a los parámetros que justifiquen la remisión a la autoridad correspondiente.

En ese sentido, únicamente la autoridad responsable se limitó a decir lo siguiente, después de la cita del artículo 108 de la Constitución Federal:

De lo anterior, se colige que la responsable afirma tener la facultad de remitir el expediente una vez conocida una supuesta infracción, sin embargo, contrariamente a lo afirmado por la responsable, no establece cuál es la norma que le faculta para tal acción.

De hecho, tal determinación **incurre en una contradicción interna**, pues si supuestamente el origen de la responsabilidad en comento es eminentemente electoral (la difusión de propaganda prohibida) **el Consejo General pretende que sea**

SUP-RAP-43/2013

una autoridad distinta a esa materia la que determine la sanción correspondiente.

Además, parte de la falta de fundamentación y motivación se refiere a que la autoridad responsable **no determina con claridad los efectos de esa vista, pues no refiere el régimen que amerite.**

En ese sentido, debió en todo caso especificar cuáles son las acciones específicas materia de la sanción, así como las normas que justifiquen dicha competencia y no remitirlo al superior jerárquico para efectos de una supuesta sanción que no existe a la luz del código electoral federal. Todo esto se sustenta en el principio de legalidad referido a las autoridades electorales en el entendido de que aquéllas sólo pueden realizar lo expresamente establecido.

En efecto, en dicho cuerpo normativo no existe ninguna sanción respecto a la violación de disposiciones en el ámbito electoral, lo cual lo reconoce la propia autoridad responsable en este recurso:

Por tanto, tal y como lo reconoce la responsable, al no existir una sanción por la comisión del ilícito administrativo, debe estarse al principio *nullum crime sine poena, nulla poena sine lege*, es decir, que incluso a la supuesta autoridad que tuviera que conocer de la infracción, no podría aplicar sanción alguna pues respecto del ilícito objeto de litis, no hay sanción aplicable en el código electoral correspondiente. De ahí lo inviable e inejecutable de la vista ordenada.

En ese contexto es relevante señalar que las vistas dadas por la propia Sala Superior en los asuntos de su competencia, siempre deben estar sustentadas y justificadas, tal y como sucede con la remisión de asuntos por la posible comisión de delitos a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, por mencionar un solo ejemplo.

Pero en este ejemplo, es clara la competencia de la autoridad ministerial federal en la persecución de delitos en materia electoral, cosa que no sucede con las vistas a los superiores jerárquicos que se determinan en la resolución combatida, pues no debe olvidarse que la autoridad sólo puede hacer aquello que expresamente le faculta la ley, por tanto, la resolución combatida carece de fundamentación y motivación, pues la vista es para los efectos legales, sin que la autoridad resolutora precise cuáles son y con fundamento en qué norma se ejecutaría.”

...

QUINTO. Agravios. Del escrito de demanda transcrito se desprende que Héctor Javier Villareal Ordoñez, en su calidad de otrora Subsecretario de Normatividad y Medios de la Secretaría de Gobernación, controvierte la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral número CG63/2013, planteando, en esencia, lo siguiente:

PRIMERO. La responsable, no tomó en cuenta, las argumentos y causales de improcedencia, hechas valer, con lo que se afecta el debido proceso y la garantía de audiencia y seguridad jurídica. Al emplazarlo, se le dejó en estado de indefensión por no permitirle saber claramente la conducta que se le imputaba de forma directa. La denuncia en ningún momento se endereza o imputa alguna irregularidad que le sea atribuible, de ahí que se incurra en plus petitio, es decir, resuelva más de lo solicitado y, por tanto, viole el principio de congruencia.

La difusión de la propaganda gubernamental, es un acto atribuible al Director General de Radio, Televisión y Cinematografía, en cumplimiento a sus obligaciones legales y reglamentarias, como administrador de los Tiempos Oficiales.

SEGUNDO. Falta de fundamentación y motivación para atribuirle y demostrar su responsabilidad. Se debió precisar cuál fue la acción u omisión, en la comisión de la conducta materia de responsabilidad administrativa electoral. La resolución debería señalar y precisar con qué prueba se acreditó que ordenó o intervino en la realización del pauta del promocional identificado con el número de folio RA00597-11, para que pudiera imputarse responsabilidad por esa acción determinada.

SUP-RAP-43/2013

Alega que para determinarle responsabilidad como garante, debió demostrarse y precisarse la norma jurídica que le otorgaba tal posición, pero no en términos abstractos, sino en relación con la conducta específica materia de responsabilidad, es decir, se debió demostrar que alguna norma jurídica le obligaba a vigilar y verificar las órdenes de pauta del Director General de Radio, Televisión y Cinematografía para la difusión de los promocionales gubernamentales durante el desarrollo de campañas electorales y hasta la jornada electoral.

La responsable le finca responsabilidad por la relación jerárquica de éste en relación con el Director General de Radio, Televisión y Cinematografía sin haber analizado el régimen del ejercicio de competencias al interior de la Secretaría de Gobernación

TERCERO. El recurrente precisa que, en lo que respecta a la responsabilidad que se le atribuye, únicamente se vinculó por lo tocante al promocional identificado con la clave RA00597-11, el cual lleva por título Fortalecimiento de la Seguridad Pública "Extorsión Mayo", mismo que no vulnera la prohibición Constitucional y Legal: No pretende la difusión de logros, programas, acciones y obras del Gobierno Federal; El contexto fáctico en el que se difunde se encuentra enmarcado por un reclamo social; No describe las acciones implementadas por la Secretaría de Seguridad Pública Federal para abatir ese ilícito; No está dirigida a influir de alguna forma en las preferencias electorales; Proporciona información a la ciudadanía; La mención de la dependencia se hace en estricto apego a lo dispuesto por el artículo 134 Constitucional.

CUARTO. Considera el actor que en el presente caso, se podría ejercer el control de convencionalidad, mismo que podría consistir en revocar la resolución impugnada al considerar la legalidad y constitucionalidad de contenido de los spots mencionados a la luz de la jurisprudencia interamericana, concretamente la relativa al derecho de libertad de expresión, en su vertiente de recibir información. Para ello, alega que la técnica a emplear sería mediante una interpretación conforme entre la Constitución Federal, los tratados internacionales y la mencionada jurisprudencia interamericana aplicable, justificado todo al caso concreto.

QUINTO. Considera el recurrente que le causa agravio la determinación de dar vista al órgano interno de control para efectos de resolver sobre la responsabilidad de diversos servidores públicos, entre ellos él, en su carácter de otrora Subsecretario de Normatividad de Medios, y estima que tal determinación incurre en una contradicción interna, pues si supuestamente el origen de la responsabilidad es eminentemente electoral (la difusión de propaganda prohibida) el Consejo General pretende que sea una autoridad distinta a esa materia la que determine la sanción correspondiente, además de que la autoridad responsable no determina con claridad los efectos de esa vista, pues no refiere el régimen que amerite.

SEXTO.- Estudio de fondo.- Esta Sala Superior advierte que, en el caso, **la facultad sancionadora del Consejo General del Instituto Federal Electoral ha caducado**. Lo anterior porque la resolución **CG63/2013** que aquí se impugna fue dictada en un plazo mayor a un año contado a partir de la presentación de la

SUP-RAP-43/2013

denuncia que dio inicio al procedimiento especial sancionador en cuestión, sin que tal dilación esté justificada, según se explica enseguida.

En la ejecutoria pronunciada en el recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-525/2011 y SUP-RAP-526/2011 acumulados**, de la cual derivó la tesis de rubro **“CADUCIDAD. OPERA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR”**, esta Sala Superior adoptó criterios específicos sobre la forma y temporalidad en la que debe ejercerse la facultad sancionadora del Instituto Federal Electoral en el marco de un procedimiento especial sancionador, mismos que fueron retomados en las sentencias dictadas en los expedientes **SUP-RAP-528/2012 y SUP-RAP-139/2012**.

En esos criterios se precisó que la garantía constitucional de impartición de justicia establecida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva, el cual entraña el derecho a la resolución de los casos en plazos breves, conforme a referentes que sean racionales, objetivos y proporcionales al fin pretendido con su previsión.

La garantía a la tutela jurisdiccional es el derecho subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.

Similar derecho se encuentra tutelado en los artículos 14, apartado 3, inciso c) del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, y 8, apartado 1, de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, suscritos por el Estado Mexicano, mismos que en términos de los artículos 1º y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tienen el mismo rango jerárquico en la cúspide de la pirámide normativa y como tal, constituyen derecho positivo de los mexicanos.

En el primero de los dispositivos se reconoce el derecho de toda persona acusada de un delito a ser juzgada sin dilaciones indebidas; y en el segundo, el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la substanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o cualquier otro carácter.

Lo anterior revela que, mediante la utilización de diversas expresiones: resolución pronta, proceso sin dilaciones indebidas, realizado dentro de un plazo razonable se establece la exigencia de que las situaciones jurídicas de las personas involucradas en cualquier clase de procesos o procedimientos deben decidirse sin dilaciones, en plazos razonables.

Al respecto, la Corte Interamericana ha puesto de manifiesto, a través de la jurisprudencia que emite como máximo intérprete de la *Convención Americana de Derechos Humanos* que las garantías previstas se deben observar en todo proceso jurisdiccional, sin que deban entenderse limitadas exclusivamente a la materia penal.

SUP-RAP-43/2013

Tales garantías son exigibles a todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional; es decir, a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas.

Estos derechos los tienen también los gobernados cuando son sujetos a procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral y, por ende, son oponibles a las autoridades competentes de instruir y resolver los mismos, de modo que cuando se encuentren involucrados en una relación de conflicto, les asiste el derecho a que su situación se resuelva de manera pronta, completa y expedita.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido de manera reiterada, por ejemplo, en los asuntos identificados con las claves SUP-RAP-58/2008 y SUP-RAP-44/2010 que los procedimientos administrativos sancionadores, no escapan a las reglas del debido proceso tuteladas, entre otros, por el artículo 17 de la Constitución, lo cual constituye un principio constitucional en cuanto a que los procedimientos de esta naturaleza sean expeditos.

Así, el procedimiento administrativo está impregnado de una serie de principios tales como celeridad, eficiencia, simplicidad, economía procedimental, entre otros, todos los cuales permiten la realización a su vez de dos garantías de rango constitucional que a su vez permean el procedimiento, a saber el Debido Proceso (art. 14 constitucional) y el de Tutela Judicial Efectiva – Tutela Administrativa en este caso- (art. 17 constitucional), que propenden básicamente a que se respeten los derechos del investigado, entendiendo dentro de ellos, evitar las dilaciones

indebidas, por ejemplo, cuando se prolonga una actividad procedimental, o bien, cuando existan periodos prolongados de inactividad procesal por parte de la autoridad, porque debe recordarse que en este tipo de procedimientos, a diferencia de lo que sucede en algunos otros, el impulso procesal corresponde principalmente a la administración, quien es la principal interesada en determinar de manera pronta, expedita e integral, la investigación de las infracciones de la materia a efecto de corregirlas y sancionarlas de manera oportuna.

De ahí que pueda afirmar que todo procedimiento administrativo incluyendo los sancionadores lleva consigo la exigencia intrínseca de que concluya, pues sería absurdo pretender un eterno estado de postulación.

Por todo lo expuesto, mantener indefinida o por un plazo extenso la posibilidad de sancionar a las personas jurídicas, físicas o morales, conculca su esfera de derechos porque genera falta de certeza, al colocarlo en una estatus dudoso para el ejercicio de sus derechos, con la consecuente afectación de las garantías de legalidad, seguridad jurídica y de jurisdicción o de tutela judicial efectiva contenidas en los artículos 14 y 17 constitucionales.

En el sistema jurídico nacional se reconocen distintas figuras jurídicas relativas a la extinción de derechos que consisten generalmente en facultades, potestades o poderes, como la relativa a la imposición de sanciones, la cual requiere para su ejercicio válido la realización de los actos necesarios encaminados a la creación, modificación o extinción de relaciones o situaciones jurídicas, referentes normalmente a cuestiones de orden público e interés social, que necesitan de

SUP-RAP-43/2013

pronta certidumbre, de modo que cuando no se realizan dichos actos, se agota la potestad y se pierde la posibilidad legal de castigar las infracciones.

Las figuras de la extinción de la potestad para sancionar las conductas infractoras constituyen mecanismos o instrumentos relativos a la mutación de las relaciones jurídicas por virtud del transcurso del tiempo, en combinación con la pasividad de la autoridad competente para conocer y resolver los hechos que en cierto momento pueden vulnerar las disposiciones de determinada normativa, de tal forma que, puede aplicarse respecto de las autoridades, en referencia a facultades, potestades o derechos potestativos.

La utilización de alguna de estas figuras jurídicas extintivas explica y justifica la pérdida de las facultades sancionadoras de un ente, en tanto se trata de un mecanismo aplicado tanto para generar la pérdida de potestades y también para determinar la pérdida de derechos sustantivos o procesales.

Esto es así, porque el ejercicio de la facultad para sancionar a las personas jurídicas no puede ser indefinido ni perenne, pues debe estar acotado temporalmente y esa restricción obedece a las reglas del debido proceso, base de la garantía de los derechos de certeza, seguridad jurídica y de acceso a la jurisdicción estadual. Derechos que tienen su sustento en las garantías constitucionales tuteladas en los artículos 14, 16, 17 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tal razón, si los sujetos probables responsables de una infracción electoral no son castigados, porque se omite ejercer las acciones pertinentes para someterlos a los procedimientos

respectivos y sancionarlos, o bien, porque ha transcurrido un plazo excesivamente largo para la emisión de la resolución correspondiente, sin que ello se encuentre justificado, entonces, tanto la autoridad administrativa como la jurisdiccional competente deben reconocer, incluso de oficio, que se ha producido la extinción de la facultad normativa para sancionar las infracciones y reprochar la responsabilidad del infractor.

En otro orden de ideas, **el análisis respectivo en torno a la extinción de la facultad sancionadora por la comisión de una falta es indispensable para dotar de legalidad a la decisión respectiva, cuando se advierta que ha transcurrido un tiempo considerable entre la fecha en que se inició y aquella en la que finaliza el procedimiento al presunto infractor mediante la emisión y notificación de la resolución respectiva, porque sólo de ese modo se cumplen las reglas del debido proceso al garantizar la seguridad jurídica de las personas jurídicas en un Estado democrático, respecto de la subsistencia de su responsabilidad y de la legalidad de la resolución atinente.**

Por ello, de corroborarse que ha expirado esa atribución, la autoridad administrativa electoral competente no podría válidamente sancionar a los presuntos infractores, sino por el contrario debe declarar la extinción de esa posibilidad.

Ahora bien, dentro de este análisis de la caducidad de la facultad sancionadora, resulta importante destacar que, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-139/2012, el pasado diez de abril del año en curso, por unanimidad de votos, consideró que, en

SUP-RAP-43/2013

consecuencia, si entre los principios del Estado democrático evidentemente se encuentran los de legalidad, debido proceso, así como los de certeza y seguridad jurídica, que son precisamente los rectores de la función punitiva de las autoridades electorales y conforme a ellos se justifica el reconocimiento de que las infracciones que cometen las personas jurídicas, están sujetas a la extinción de la potestad para sancionarlas, entonces **dicha situación debe analizarse de manera preferente de oficio por la autoridad tanto administrativa como jurisdiccional**, es decir, al margen de si lo hacen valer o no las partes, porque tal situación constituye una regla del debido proceso y en esa medida es de orden público analizar en ese tipo de procedimientos si ha caducado o no la facultad de la autoridad para sancionar, pues ello constituye un elemento que otorga certeza y seguridad a los gobernados en tanto que la caducidad constituye una condición para el ejercicio de tal facultad al obligar a la autoridad administrativa a resolver en los tiempos establecidos por la normatividad.

En ese contexto, **la autoridad jurisdiccional** no solamente está facultada, sino que **tiene la ineludible obligación de examinar de oficio si se actualiza o no**, a fin de ver si se cumplen los requisitos que para su ejercicio requiere esa misma ley, aun en aquellos casos en los que las partes no lo aducen como motivo de inconformidad. De ahí que esté plenamente justificado que esta Sala Superior estudie si, en el caso, la facultad sancionadora del Consejo General del Instituto Federal Electoral fue ejercida dentro de plazos razonables que exigen los principios de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso.

Ahora bien, en relación con la caducidad de la aludida facultad sancionadora en un procedimiento especial sancionador, esta Sala Superior estableció específicamente lo siguiente:

- Atendiendo a las reglas del debido proceso, 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, con la finalidad de respetar el derecho fundamental de acceso a la justicia establecido en el artículo 17, de la Ley Suprema, que reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva, el cual a su vez, entraña el derecho a la resolución de los asuntos en los términos legalmente señalados, o bien, en plazos breves, conforme a referentes que sean racionales, objetivos y proporcionales al fin pretendido con su previsión.
- Los procedimientos administrativos sancionadores no son ajenos a las reglas del debido proceso, de forma tal que se deben evitar dilaciones indebidas, por ejemplo, prolongación injustificada de la actividad procedimental, o bien, periodos largos de inactividad procesal por parte de la autoridad.
- Cuando se dejan de llevar a cabo los actos procesales encaminados a la solución pronta de la denuncia planteada, se agota la potestad sancionadora y se pierde la posibilidad legal de castigar las infracciones. Ello, porque el ejercicio de la facultad para sancionar no puede ser indefinida ni perenne, sino que debe estar acotada temporalmente, y esa restricción obedece a la observancia del debido proceso.

SUP-RAP-43/2013

- 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.
- El procedimiento especial sancionador es de carácter sumario por la brevedad del trámite y resolución que lo distingue, y la necesidad de definir con la mayor celeridad posible, la licitud o ilicitud de las conductas reprochadas.
- 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, de ahí que la Sala Superior interpretara las disposiciones atinentes a fin de privilegiar el principio de legalidad, en concreto, las reglas del debido proceso.
- Así, **este órgano jurisdiccional determinó que en observancia a los principios de seguridad y certeza jurídica, es proporcional, razonable y equitativo el plazo de un año para que, por regla general, 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 atención a la temporalidad apuntada, si la autoridad administrativa electoral competente -Instituto Federal Electoral - no ha dictado la resolución definitiva, o la dicta una vez transcurrido ese plazo dentro del procedimiento

especial sancionador debe entenderse que ha caducado su facultad para sancionar, tomando en consideración que ese tiempo es idóneo para materializar todos los actos válidos tendentes a resolver el procedimiento de marras.

- Si en ese lapso idóneo, la autoridad administrativa electoral ha faltado a su obligación de integrar debidamente el expediente sin causas que justifiquen ese proceder, y derivado de ello, ha dejado de emitir la resolución correspondiente, debe considerarse que ha excedido el plazo razonable para dar por finalizado el procedimiento especial y, en consecuencia, habrá caducado su facultad de sancionar.
- La circunstancia apuntada cobra mayor relevancia, si existe una inacción prolongada durante un término significativo, que además sea injustificada. Esto, siempre y cuando la paralización no sea consecuencia directa de una actitud asumida por el presunto infractor, contraventora del principio de buena fe que rige toda relación jurídica sustantiva o procesal, o bien, producto del retraso generado por cualquier otra persona jurídica, física o moral, pública o privada, que omita cumplir debidamente los requerimientos formulados por la autoridad competente.

Como corolario de la reseña expuesta, es factible concluir que la Sala Superior sostuvo en aquellos asuntos que la potestad sancionadora de la autoridad electoral administrativa, **por regla general, debe entenderse agotada, si transcurrido el plazo razonable de un año** para integrar y decidir un procedimiento especial sancionador, no se han materializado todos los actos

SUP-RAP-43/2013

válidos tendentes a resolver el procedimiento en cuestión, derivado de una inacción de la autoridad sancionadora que resulte prolongada durante un tiempo significativo.

Lo anterior, según se vio, porque el impulso procedimental corresponde principalmente al órgano competente, siempre y cuando, se insiste, la paralización no sea consecuencia directa de una actitud asumida por el presunto infractor contraventora del principio de buena fe que rige toda relación jurídica sustantiva o procesal, o bien, producto del retraso generado por cualquier otra persona jurídica, física o moral, pública o privada, que omita cumplir debidamente los requerimientos formulados por la autoridad competente, ya que en estos casos, en modo alguno podría estimarse que opera la caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad, teniendo en cuenta que la dilación en el dictado de la resolución correspondiente no sería imputable al Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Las consideraciones que anteceden dan sustento a la ya referida tesis XXIII/2012, emitida por esta Sala Superior, del tenor 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.

Como se aprecia, este órgano jurisdiccional ha determinado que en observancia a los principios de seguridad y certeza jurídica, **el plazo de un año es proporcional y equitativo para que, por regla general, 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.

Al respecto cabe destacar los aspectos relevantes del **procedimiento especial sancionador**, a partir de su regulación en la normativa electoral federal.

Para ello, es necesario atender a lo dispuesto en el artículo 367, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo contenido es el siguiente:

CAPÍTULO CUARTO **Del procedimiento especial sancionador**

Artículo 367

1. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría del Consejo General instruirá el procedimiento especial establecido por el presente capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

SUP-RAP-43/2013

- a)** Violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución;
- b)** Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en este Código; o
- c)** Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.”

De la lectura de tal precepto, se desprende que el procedimiento especial sancionador está dirigido a conocer de irregularidades, dentro de los procesos electorales, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

- a)** Violen lo establecido en la base III párrafo segundo del artículo 41 o en el séptimo párrafo del artículo 134, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- b)** Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, establecidas para los partidos políticos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, o
- c)** Constituyan actos anticipados de precampaña o de campaña.

En este sentido, esta Sala Superior ha establecido que, cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión, durante los procedimientos electorales de las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente debe presentar la denuncia ante el Instituto Federal Electoral.

Ahora bien, a partir de lo establecido en el Capítulo Cuarto, Título Primero del Libro Séptimo del Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierten las particularidades del procedimiento especial sancionador, que se destacan a continuación.

El órgano del Instituto que reciba o presente la denuncia la remitirá inmediatamente a la Secretaría, para que ésta la examine, junto con las pruebas aportadas.

La denuncia será desechada de plano, sin prevención alguna, cuando: **a)** No reúna los requisitos previstos en el citado artículo 368 párrafo 3; **b)** Los hechos denunciados no constituyan, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral dentro de un procedimiento electoral; **c)** El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de su dicho, y **d)** La materia de la denuncia resulte irreparable.

En el supuesto de desechamiento, la Secretaría debe notificar al denunciante su resolución, por el medio más expedito a su alcance, dentro del plazo de doce horas; la resolución debe ser confirmada por escrito.

Cuando se admita la denuncia, se debe emplazar al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, a celebrar dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión. En el escrito respectivo se informará al denunciado sobre la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia, con sus anexos.

Si la Secretaría considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias, dentro del plazo antes señalado, en los términos establecidos en el artículo 365 del Código en consulta.

SUP-RAP-43/2013

La audiencia de pruebas y alegatos se debe celebrar de manera ininterrumpida, en forma oral, conducida por la Secretaría, haciéndola constar por escrito.

En el procedimiento administrativo sancionador especial no son admisibles más pruebas que la documental y la técnica.

Iniciada la audiencia, se dará el uso de la voz al denunciante, a fin de que, en una intervención no mayor de quince minutos, resuma los hechos que motivaron la denuncia y haga una relación de las pruebas que, a su juicio los corroboran. Si el procedimiento se inició de oficio la Secretaría actuará como denunciante;

Acto seguido, se dará el uso de la voz al denunciado, a fin de que, en un tiempo no mayor de treinta minutos, responda a la denuncia, ofreciendo las pruebas que a su juicio desvirtúen los hechos que le son imputados;

La Secretaría debe resolver sobre la admisión de pruebas y, acto seguido, proceder a su desahogo; concluido el desahogo de pruebas, la Secretaría concederá, en forma sucesiva, el uso de la voz al denunciante y al denunciado o a sus representantes, quienes podrán alegar en forma escrita o verbal, por una sola vez y en tiempo no mayor a quince minutos cada uno.

Celebrada la audiencia, la Secretaría debe formular un proyecto de resolución, dentro de las veinticuatro horas siguientes, para presentarlo al consejero presidente, quien debe convocar a los demás miembros del Consejo General a una sesión de resolución, que se debe celebrar dentro de las veinticuatro horas posteriores a la entrega del citado proyecto.

En la sesión respectiva el Consejo General conocerá y resolverá sobre el proyecto de resolución. De estar comprobada la infracción denunciada, el Consejo General debe ordenar la cancelación inmediata de la transmisión, en radio y televisión, de la propaganda política o electoral, motivo de la denuncia; el retiro físico o la inmediata suspensión de la distribución o difusión de propaganda violatoria del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cualquiera que sea su forma o medio de difusión; asimismo debe imponer las sanciones correspondientes.

A partir de lo anterior, puede advertirse que el **procedimiento especial sancionador**, tal y como lo ha sostenido esta Sala Superior, tiene un **carácter sumario**, atendiendo a los plazos en que se debe llevar a cabo su trámite y resolución, esto es, desde la presentación de la queja o denuncia o bien del inicio de oficio, hasta el momento de la resolución, de conformidad con los plazos previstos en la legislación electoral.

Tal característica de ser un procedimiento sumario o de tramitación abreviada, atiende a que se trata de resolver determinados casos, en los que a partir de la naturaleza de la controversia, se pretende que se diriman en un menor tiempo, dada la repercusión que puede tener en relación a la materia para la cual están diseñados.

En efecto, esta Sala Superior ha sostenido que el procedimiento especial sancionador previsto en el artículo 367 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, está diseñado para conocer actos y conductos relacionadas con: **violaciones a las disposiciones en materia de radio y televisión**; la contravención de normas sobre **propaganda**

SUP-RAP-43/2013

política o electoral establecidas para los partidos políticos y cuando constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Si bien el referido precepto, alude a que esas irregularidades tengan lugar durante el desarrollo de un proceso comicial federal, este órgano jurisdiccional electoral federal ha considerado que ello no significa que las irregularidades en materia de radio y televisión, queden excluidas del procedimiento especial.

Lo anterior es así, en virtud de que el derecho de acceder a los medios de comunicación social otorgado a los partidos políticos, en términos de lo dispuesto en los artículos 41 de la Constitución General de la República y 49 del código electoral federal, es permanente, y no exclusivamente dentro de los procesos comiciales, por lo que de esa manera, es también permanente la posibilidad de que se cometan violaciones a las normas que regulan dicha prerrogativa, así como la afectación que puede ocasionarse con la difusión de promocionales propagandísticos de la naturaleza apuntada.

Por ende, esta Sala Superior ha considerado que una interpretación funcional de las normas señaladas, conduce a sostener que en **tratándose de propaganda electoral o política difundida en medios de comunicación social como es la radio y la televisión, el procedimiento especial sancionador es la vía idónea para analizar las conductas denunciadas** en esa materia, por lo que se puede instaurar en cualquier tiempo, en consecuencia, es factible instaurarlo dentro o fuera de un proceso electoral federal.

Tal criterio se encuentra plasmado en la tesis de jurisprudencia 10/2008, cuyo rubro es PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN, consultable en la *Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, volumen 1 Jurisprudencia, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 518 a 520.

Ahora bien, al respecto, cabe precisar que, no obstante que el diseño del procedimiento especial sancionador, atiende a la materia de las violaciones denunciadas, no a la temporalidad en que éstas tengan lugar, ello, porque el derecho de acceso de los partidos políticos a la radio y televisión es permanente, no puede ignorarse que en muchas ocasiones, como ocurre en el caso concreto, los hechos denunciados tenían que ver con la transmisión de promocionales gubernamentales, dentro del periodo de campañas en procesos electorales que se estaban realizando en determinadas entidades federativas, de ahí que fuera indispensable mayor celeridad en la definición de la posible ilicitud de las conductas reprochadas, en virtud de que esa clase de trasgresiones podría ocasionar un daño irreversible a determinado proceso comicial local; así, resulta claro, que es en este procedimiento –especial sancionador– donde se privilegia en mayor medida, la prontitud requerida para estos casos.

Como se advierte de todo lo antes expuesto, **la caducidad de la facultad sancionadora es una sanción por la inactividad**

SUP-RAP-43/2013

de la autoridad competente para conocer, en el caso, de infracciones a la normativa electoral.

Ahora bien, es importante señalar que, como en se determinó 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; sin que ello signifique 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.

En efecto, como se ha venido razonando, y así se ha sostenido en los casos precedentes que se han citado, esta Sala Superior ha establecido que, como regla general, el plazo de caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad electoral, tratándose de los procedimientos especiales sancionadores, es de una año.

De tal forma, al tratarse de una regla general, evidentemente la misma tiene excepciones, pero las mismas se actualizarán cuando existan casos en que, por circunstancias plenamente justificadas y acreditadas, el plazo de una año resulte insuficiente para dictar una resolución debidamente fundada y motivada, en el procedimiento especial sancionador, dada la

complejidad del caso, el volumen de pruebas y actuaciones que se hayan presentado, o la dificultad para recabar todos los elementos de convicción en ciertos casos, e incluso, la necesidad de obtener información o datos, provenientes de otras entidades públicas o privadas, incluyendo otras autoridades, que actuando en el ámbito de sus competencias, puedan tener relación con la integración de los expedientes que permitan resolver los procedimientos de mérito.

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.

Pero como se ha señalado, 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.

En relación con lo antes expuesto, cabe insistir en 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

SUP-RAP-43/2013

contrario, evidenciar la falta de diligencia que se ha presentado en tales casos.

Asimismo, resulta necesario precisar que, tratándose de 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, pues si así se pretendiera hacer, se estaría ante otra institución o figura del derecho procesal, que es la de caducidad de la instancia, en la que se sanciona con la conclusión del procedimiento, también por el transcurso del tiempo, pero la inactividad dentro de un procedimiento.

De tal forma, caducidad de la facultad sancionadora y caducidad de la instancia, si bien son dos formas de concluir con un procedimiento, a partir del transcurso del tiempo y antes de que se dicte una resolución en el mismo, no son las mismas instituciones procesales.

Hechas las precisiones anteriores, cabe advertir que, en el caso concreto, de las constancias de autos, así como de los resultandos del Acuerdo tildado de ilegal, en los que se describen las actuaciones llevadas a cabo por la autoridad

electoral administrativa federal dentro del referido procedimiento especial sancionador, se desprenden los siguientes datos :

- 1) El **siete de junio de dos mil once**, el encargado de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, en su carácter de Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, dio vista a la Secretaría Ejecutiva, de la presunta violación a la normativa electoral federal, en contra de quien resultara responsable, por la difusión de propaganda gubernamental en radio y televisión, en los **Estados de México y Nayarit**, en los que se desarrollaba el periodo de campañas de un proceso electoral local; y **el ocho siguiente**, el referido Director amplió la vista, por la difusión de promocionales similares en los **Estados de Coahuila e Hidalgo**. Por lo tanto, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral ordenó integrar el procedimiento administrativo sancionador SCG/PE/CG/039/2011.

- 2) El **siete de junio de dos mil once**, el entonces diputado Canek Vázquez Góngora, Consejero Suplente del Poder Legislativo de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral denunció, ante la Secretaría Ejecutiva a Felipe Calderón Hinojosa, entonces Titular del Gobierno Federal, por la presunta difusión de promocionales en radio y televisión a nivel federal en los que propaga el resultado de sus actividades, **durante los procesos electorales de los Estados de México,**

SUP-RAP-43/2013

Coahuila, Hidalgo y Nayarit, por considerar que constituyen infracciones a la normativa electoral federal.

- 3) El ocho de junio del referido año**, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, ordenó integrar el expediente SCG/PE/CVG/CG/040/2011.
- 4) Por oficios de ocho y nueve de junio de dos mil once**, signados por la Secretaria Técnica de la Comisión de Quejas y Denuncias de Instituto Federal Electoral, se remitió a la Dirección de Quejas de la Dirección Jurídica de ese Instituto, el acuerdo por el que se declararon procedentes las medidas cautelares solicitadas en tales denuncias.
- 5) 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 las referidas quejas, dada su estrecha relación y con el fin de evitar el dictado de resoluciones contradictorias.
- 6) El veintisiete de junio de dos mil once**, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral ordenó iniciar el procedimiento especial sancionador en contra de las siguientes personas: a) El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de la Consejería Jurídica; b) El Secretario de Gobernación; c) El Subsecretario de Normatividad y Medios de la Secretaría de Gobernación; d) El Director General de

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

- 7) El **once de julio de dos mil once**, el Consejo General del Instituto Federal Electoral dictó la resolución **CG207/2011**, en los referidos procedimientos, en los que, entre otros aspectos, se acreditó la responsabilidad del Subsecretario de Normatividad y Medios de la Secretaría de Gobernación, por la difusión de los promocionales denunciados, por lo que se determinó dar vista al superior jerárquico o al órgano competente para resolver sobre la responsabilidad del sujeto mencionado.

- 8) Inconformes con la citada resolución, los sujetos involucrados interpusieron veintidós recursos de apelación y **el veintiocho de septiembre de dos mil once**, la Sala Superior resolvió, de manera acumulada los recursos (SUP-RAP-455/2011 y acumulados), en el sentido de revocar la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para el efecto de reponer los procedimientos especiales sancionadores acumulados, para emplazar a los concesionarios y funcionarios

SUP-RAP-43/2013

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, situación que se notificó en la misma fecha.

9) Después de más de seis meses de notificada la sentencia, en cumplimiento a la misma, 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 y ciento sesenta y seis concesionarias de radio y televisión, señalando día y hora para que tuviera verificativo la audiencia de ley a la que se refiere el artículo 369 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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

11) El **nueve de mayo de dos mil doce**, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución **CG292/2012**, en la cual determinó, entre otros aspectos, en lo que interesa, declarar infundados los procedimientos especiales sancionadores incoados en contra del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Secretario de Gobernación; Subsecretario de Normatividad de Medios, y Director General de Radio, Televisión y

Cinematografía (estos dos últimos adscritos a la dependencia de marras), por la difusión de los promocionales RA00597-11, RA00644-11, y RV00553-11, así como de los promocionales RA00623-11, RA00655-11, RA00660-11, RA00656-11, RA00321-11, RA00322-11, RA00323-11 y RV00291-11. Asimismo, impuso a concesionarios y permisionarios de radio y televisión que precisó, una sanción consistente en una multa.

- 12)** Inconformes, con la referida resolución, Televimex, S. A. de C. V., concesionaria de la emisora XHSEN-TV Canal 12 (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, concesionaria de la estación de radio XETA-AM 600 en el Estado de Michoacán, (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), presentaron sendos recursos de apelación.
- 13)** Este órgano jurisdiccional electoral federal resolvió (SUP-RAP-309/2012 y SUP-RAP-310/2012, el **cuatro de julio de dos mil doce**, SUP-RAP-362/2012 y SUP-RAP-363/2012, el **once de julio de dos mil doce**) 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,

SUP-RAP-43/2013

con la debida especificación de los monitoreos que se refieren a la trasmisión de los spots denunciados.

- 14)** El **once de julio de dos mil doce**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el recurso de apelación identificado con el número de expediente **SUP-RAP-358/2012**, interpuesto por Stella Generosa Mejido Hernández, concesionaria de la emisora XHTIX-FM 100.1, a fin de impugnar la citada resolución **CG292/2012**, por la que, entre otras cuestiones, le impuso una multa, por la presunta difusión de propaganda gubernamental federal, en medios de comunicación social, una vez iniciadas las campañas electorales de los procesos comiciales locales que se desarrollaban en los estados de Coahuila, Hidalgo, México y Nayarit durante el año dos mil once. Al efecto, en la ejecutoria se determinó confirmar, en lo conducente, la resolución impugnada, sobre la base de que el contenido de los promocionales identificados como: RA00321-11 (Recuperación Económica/Vivienda “Dormida”); RA00322-11 (Desarrollo Social e Igualdad de Oportunidades “Niña Paleta”); RA00323-11 (Economía y Generación de empleos, versión “Camión”); y RA00597-11 (alusivo a llamadas de extorsión), constituye propaganda gubernamental que exalta logros de gobierno atribuibles al Gobierno Federal e identificaba como responsable de esos provechos al gobierno del Presidente de la República, aunado a que calificaba cuantitativamente el beneficio de los programas sociales, de ahí que no se ubicaban dentro de las excepciones

previstas en el artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La sentencia se notificó el propio once de julio de dos mil doce.

- 15)** Después de seis meses y veintisiete días, esto es, el **ocho de febrero de dos mil trece**, en cumplimiento a lo ordenado en las ejecutorias antes referidas, así como en el desglose ordenado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del citado órgano máximo de dirección, ordenó emplazar a las denunciadas, señalando día y hora para que tuviera verificativo la audiencia de ley.
- 16)** La audiencia de pruebas y alegatos tuvo verificativo el **dieciocho de febrero de dos mil trece**, en la cual se declaró cerrado el periodo de instrucción.
- 17)** El **veinte de febrero de dos mil trece**, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución **CG63/2013**, ahora impugnada, declarando fundados los procedimientos especiales sancionadores incoados en contra del Subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación, por la difusión del promocional RA00597-11 y dar vista con la resolución y las actuaciones que integran los legajos en que se actúa, al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación, para que determinara lo que en derecho corresponda al haberse acreditado la infracción a la normativa comicial federal.

SUP-RAP-43/2013

- 18)** La resolución le fue notificada, entre otros, a Héctor Javier Villareal Ordoñez, otrora Subsecretario de Normatividad y Medios de la Secretaría de Gobernación, el **trece de marzo** del año en curso.

Como se puede advertir de lo antes precisado, en el presente caso, previamente al dictado de la resolución impugnada en el recurso de apelación bajo análisis, se han dictado dos resoluciones que han pretendido resolver los procedimientos especiales sancionadores SCG/PE/CG/039/2011 y SCG/PE/CVG/CG/040/2011, acumulados; la primera de ellas, el **once de julio de dos mil once**, y se le identificó con la clave **CG207/2011**, en tanto que la segunda fue el **nueve de mayo de dos mil doce**, y el Consejo General del Instituto Federal Electoral la identificó como **CG292/2012**, sin embargo, ambas resoluciones fueron impugnadas a través de diversos recursos de apelación, que fueron resueltos por esta Sala Superior, respecto de la primera resolución, el **veintiocho de septiembre de dos mil once**, en tanto que, la segunda, fue revocada, respecto de los entonces impetrantes, los días **cuatro y once de julio de dos mil doce**.

En efecto, esta Sala Superior resolvió el **veintiocho de septiembre de dos mil once**, veintidós recursos de apelación acumulados en el expediente **SUP-RAP-455/2011**, en los que consideró que eran fundados los agravios expuestos por los recurrentes, determinando en consecuencia revocar la resolución **CG207/2011**, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión extraordinaria de **once de**

julio de dos mil once, en los procedimientos especiales sancionadores acumulados, identificados con las claves SCG/PE/CG/039/2011 y SCG/PE/CVG/CG/040/2011, a efecto de que se emplazara debidamente a los procedimientos especiales sancionadores acumulados, a todos los sujetos llamados a esos procedimientos, lo anterior, porque se advirtió la existencia de un litisconsorcio necesario entre todos los denunciados y llamados a los procedimientos especiales sancionadores acumulados.

Cabe advertir que los referidos veintidós medios de impugnación fueron presentados entre el **quince de julio y el nueve de septiembre de dos mil once**, en tanto que el primero se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el **veintidós de julio** y el último el **quince de septiembre de dos mil once**.

Al respecto, cabe aclarar que esta Sala Superior estima que el lapso comprendido entre la presentación del primer medio de impugnación, y la resolución dictada por esta Sala Superior para resolver los recursos de apelación acumulados, no debe ser tomado en cuenta, para efecto de determinar la actualización de la caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad electoral.

Es decir, que **el tiempo que transcurre entre la promoción de un medio de defensa y el dictado de la resolución correspondiente, suspende el cómputo del plazo para determinar la caducidad de la facultad sancionadora, pero no lo interrumpe**, pues esto último implicaría el que se tuviese que iniciar de nueva cuenta el cálculo correspondiente, con el

SUP-RAP-43/2013

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

De tal forma, tomando en consideración que el **siete de junio de dos mil once**, se presentó la denuncia por el entonces Consejero Suplente del Poder Legislativo de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, y se dio la vista a la Secretaría Ejecutiva, por parte del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, en su carácter de Secretario Técnico del Comité de Radio y Televisión del mismo Instituto, de la presunta violación a la normativa electoral federal, por la difusión de promocionales en radio y televisión a nivel federal en los que propaga el resultado de sus actividades, durante los procesos electorales de los Estados de México, Coahuila, Hidalgo y Nayarit, y que la interposición del primer recurso de apelación en contra de la resolución que se dictó en su momento (CG207/2011), fue el **quince de julio de dos mil once**, ello implica que transcurrieron **treinta y siete días**, entre ambos momentos.

Ahora bien, la sentencia de los veintidós recursos de apelación que finalmente se presentaron, se dictó el **veintiocho de septiembre de dos mil once** (SUP-RAP-455/2011 y acumulados), ello implica que a partir del día siguiente, se tendría que continuar el cómputo del plazo en que se actualiza la caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad electoral, esto es, tomando en consideración que ya habían transcurrido **treinta y siete días**.

Cabe precisar que, la sentencia de esta Sala Superior se dio en un término de **sesenta y ocho días naturales**, respecto de que

se recibió el primer recurso de apelación en la Oficialía de Partes, y **trece**, respecto del último de los expedientes que se acumularon.

Después de dictada la sentencia antes precisada, fue hasta el **nueve de mayo de dos mil doce**, que el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución **CG292/2012**, en la cual nuevamente resolvió los procedimientos especiales sancionadores acumulados, identificados con las claves SCG/PE/CG/039/2011 y SCG/PE/CVG/CG/040/2011.

De tal forma, desde el dictado de la sentencia en los recursos de apelación SUP-RAP-455/2011 y acumulados, hasta el momento en que se dictó la segunda resolución en los procedimientos especiales sancionadores antes precisados, transcurrieron **doscientos veintitrés días**, que sumados a los **treinta y siete días** que transcurrieron desde los actos que dieron lugar a iniciar los mismos, hacen un total de **doscientos sesenta días** naturales.

Lo anterior significa que, al momento en que se aprobó la segunda resolución en los procedimientos sancionadores de mérito, aún no se actualizaba la caducidad de la facultad sancionadora del Instituto Federal Electoral, al no haber transcurrido el plazo de un año.

Ahora bien, esta segunda resolución fue impugnada por Televimex, S. A. de C. V., concesionaria de la emisora XHSEN-TV Canal 12, el **diez de junio de dos mil doce (SUP-RAP-309/2012)**; Cadena Radiodifusora Mexicana, y Radio Melodía, ambas S.A. de C.V., el **diez de junio de dos mil doce (SUP-RAP-310/2012)**; la Sucesión a Bienes de Pichir Esteban Polos,

SUP-RAP-43/2013

concesionaria de la estación de radio XETA-AM 600 en el Estado de Michoacán, el **veintiocho de junio de dos mil doce (SUP-RAP-362/2012)**; y Radio Zitácuaro, S.A., concesionario de la emisora XELX-AM 700, en la citada entidad federativa el **veintiocho de junio de dos mil doce (SUP-RAP-363/2012)**, a través de la presentación de sendos recursos de apelación.

De tal forma, hasta el momento en que se presentaron estos recursos de apelación, ya habían transcurrido **treinta y dos días** más, para efectos del cómputo de la caducidad de facultad sancionadora, lo que trae como resultado que, al promoverse tales medios de impugnación, ya se acumulaba un total de **doscientos noventa y dos días**, para efectos de determinar tal caducidad.

Es el **catorce de junio de dos mil doce**, cuando se recibieron en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior los dos primeros medios de impugnación, en tanto que fue **el tres de julio de dos mil doce**, los dos restantes.

Esta Sala Superior resolvió los referidos recursos de apelación (**SUP-RAP-309/2012 y SUP-RAP-310/2012**), el **cuatro de julio de dos mil doce**, y (**SUP-RAP-362/2012 y SUP-RAP-363/2012**), el **once de julio de dos mil doce**, en similares términos, **revocando 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.

En esta segunda ocasión, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió los primeros dos recursos de apelación previamente precisados, en **veinte días naturales**, en tanto que los otros dos, en **ocho días**.

De lo antes precisado, se puede apreciar que la actuación de esta autoridad jurisdiccional electoral federal, en ambas ocasiones, esto es, tanto e dos mil once, como en dos mil doce, se dio en plazos que pueden considerarse oportunos, atendiendo a las particularidades de los medios de impugnación, y a que estos, particularmente en la primera ocasión, se fueron recibiendo en un amplio margen de tiempo, en razón de las diversas fechas en que se fue notificando la resolución entonces combatida, a los sujetos involucrados en las conductas denunciadas.

Ahora bien, de conformidad con lo que se ha venido razonando, el periodo que comprende entre el **diez de junio y el once de julio de dos doce**, no se toma en cuenta para efectos de determinar la caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad electoral, al suspenderse el cómputo de mérito, por la interposición de los recursos de apelación antes precisados, y el momento en que se dictaron las correspondientes resoluciones.

Lo anterior significa que, a partir de la aprobación de las referidas ejecutorias, por parte de esta Sala Superior, el Consejo General del Instituto Federal Electoral **ya sólo contaba con setenta y cuatro días más**, para dictar una resolución que pusiera fin a los procedimientos especiales sancionadores, es decir, **debió haber aprobado la resolución**

SUP-RAP-43/2013

correspondiente, a más tardar el veintitrés de septiembre de dos mil doce, fecha en que se acumulaban un total de trescientos sesenta y seis días, tomando en consideración que en el año de dos mil doce, el mes de febrero tuvo veintinueve días.

Esto es, **el veintitrés de septiembre de dos mil doce, es cuando se cumplió un año para que la autoridad electoral válidamente ejerciera su facultad sancionadora**, tomando en cuenta que dicho plazo se suspendió al momento en que se interpusieron los medios de impugnación, y se reanudó su cómputo, al día siguiente de que se dictaron las correspondientes ejecutorias y se notificaron.

Sin embargo, es el caso de la autoridad administrativa electoral federal, no actuó en tales términos, pues **fue hasta el veinte de febrero de dos mil trece**, cuando el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución CG63/2013, ahora impugnada, declarando, entre otros aspectos, fundados los procedimientos especiales sancionadores incoados en contra del Subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación, por la difusión del promocional RA00597-11 y dar vista con la resolución y las actuaciones que integran los legajos en que se actúa, al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación, para que determinara lo que en derecho corresponda al haberse acreditado la infracción a la normativa comicial federal, y de ahí que en el presente caso se actualice la caducidad de la facultad sancionadora de la misma, como se ha venido razonando.

Ahora bien, a efecto de evidenciar que además de que no se encuentra justificada la dilación en resolver, por parte de la

autoridad señalada como responsable en el presente recurso de apelación, pues no se expresa motivo alguno para que no se resolviera en tiempo, es el caso de que, atendiendo a los elementos que se desprenden de la resolución impugnada, se puede advertir una falta de diligencia notoria, pues se dejó de actuar por amplios periodos, como se demuestra a continuación.

En efecto, como se puede advertir de la propia resolución ahora impugnada, y de las fechas antes precisadas, es el caso, que al ordenarse, en una primera ocasión, la reposición de los procedimientos especiales sancionadores, al resolverse los recursos de apelación **SUP-RAP-455/2011 y acumulados**, que se notificó el propio **veintiocho de septiembre de dos mil once**, fecha en que se dictó, fue hasta el **veinticinco de abril de dos mil doce**, cuando el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, emitió un nuevo acuerdo por el que, en cumplimiento a la sentencia mencionada, ordenó los emplazamientos correspondientes, y es el **nueve de mayo del año de dos mil doce**, cuando se emitió la resolución CG292/2012.

Lo anterior significa que, desde el momento en que se dictó la resolución de los recursos de apelación **SUP-RAP-455/2011 y acumulados**, y que se dio una actuación por parte de la autoridad administrativa electoral federal, en términos de lo expresado por la propia responsable, **transcurrieron doscientos ocho días naturales, sin que exista expresión alguna que pretenda explicar o justificar tal demora en resolver** los procedimientos especiales sancionadores de mérito.

SUP-RAP-43/2013

Asimismo, respecto del segundo grupo de medios de impugnación en contra de la resolución que por segunda ocasión pretendió dar fin a los procedimientos especiales sancionadores previamente precisados, se advierte que esta Sala Superior resolvió los referidos recursos de apelación (SUP-RAP-309/2012 y SUP-RAP-310/2012), el **cuatro de julio de dos mil doce**, y (SUP-RAP-362/2012 y SUP-RAP-363/2012), el **once de julio de dos mil doce**, en similares términos, **revocando 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. Esto es, sólo respecto de **cuatro de los concesionarios** involucrados en los procedimientos especiales sancionadores, en tanto que los mismos se enderezaron respecto de **diez funcionarios de la administración pública federal y ciento sesenta y seis concesionarias de radio y televisión**.

Como puede advertirse de lo antes precisado, el número de emplazamientos que debía reponerse fue muy reducido, sin embargo, desde el momento en que se dictaron las últimas sentencias en los recursos de apelación antes precisados, y que fue el **once de julio de dos mil doce**, y la fecha en que la propia autoridad responsable expresa que volvió a emplazar, el **ocho de febrero de dos mil trece**, lo que significa que transcurrieron **doscientos un días**, sin que nuevamente, la autoridad administrativa electoral federal justifique o exprese, la

razón de la extremada dilación en resolver los expedientes de los referidos procedimientos especiales sancionadores.

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 los emplazamientos al mismo, fue respecto 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

SUP-RAP-43/2013

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.

Conforme a lo razonado, a partir de los antecedentes del asunto que se resuelve y de las constancias de autos, es inconcuso que en el caso caducó la facultad sancionadora del Instituto Federal Electoral para iniciar un procedimiento de esta naturaleza, e imponer pena alguna a Héctor Javier Villareal Ordóñez, en relación con los promocionales denunciados por el otrora Diputado Canek Vázquez Góngora, Consejero Suplente

del Poder Legislativo de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se revoca la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral identificada con el número CG63/2013, exclusivamente por lo que hace a las consideraciones y resolutivos atinentes al actor en el presente recurso de apelación.

NOTIFÍQUESE. Personalmente, al apelante en el domicilio señalado al efecto en autos; por correo electrónico, con copia certificada de la presente resolución, al Consejo General del Instituto Federal Electoral y, por estrados, a los demás interesados.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 26, 27 y 28 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese este expediente como asunto concluido.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron y firmaron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de los Magistrados Manuel González Oropeza y Salvador Olimpo Nava Gomar, y el voto concurrente del Magistrado Constancio

SUP-RAP-43/2013

Carrasco Daza, ante el Secretario General de Acuerdos
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-43/2013.

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:

SUP-RAP-43/2013

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.

SUP-RAP-43/2013

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

SUP-RAP-43/2013

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

SUP-RAP-43/2013

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

SUP-RAP-43/2013

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.

SUP-RAP-43/2013

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-468/2011 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.

SUP-RAP-43/2013

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.

SUP-RAP-43/2013

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 CG63/2013, 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-362/2012 y SUP-RAP-363/2012, 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 Héctor Javier Villareal Ordoñez, Ex Subsecretario de Normatividad de Medios 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-43/2013.

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.

SUP-RAP-43/2013

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

SUP-RAP-43/2013

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 CONCURRENTES QUE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULA EL MAGISTRADO CONSTANCIO CARRASCO DAZA CON RELACIÓN A LA EJECUTORIA RELATIVA AL EXPEDIENTE SUP-RAP-43/2013.

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

SUP-RAP-43/2013

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

SUP-RAP-43/2013

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 a 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.

SUP-RAP-43/2013

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

SUP-RAP-43/2013

corresponde a toda autoridad para emitir una resolución **con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable**, sin incurrir en **dilaciones indebidas**, conforme al postulado de convencionalidad que ahora rige en nuestro sistema jurídico.

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

MAGISTRADO

CONSTANCIO CARRASCO DAZA