

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-525/2011 Y SUP-RAP-526/2011
ACUMULADO

RECURRENTES: TELEVIMEX,
SOCIEDAD ANÓNIMA DE
CAPITAL VARIABLE Y MEJOR
SOCIEDAD MEJOR GOBIERNO,
ASOCIACIÓN CIVIL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO FEDERAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
ALEJANDRO LUNA RAMOS

SECRETARIOS: FERNANDO
RAMÍREZ BARRIOS, GUSTAVO
PALE BERISTAIN Y EMILIO
ZACARÍAS GÁLVEZ

México, Distrito Federal, once de abril de dos mil doce.

VISTOS, para resolver los autos de los recursos de apelación SUP-RAP-525/2011 y SUP-RAP-526/2011 interpuestos por interpuestos por Televimex, Sociedad Anónima de Capital Variable y Mejor Sociedad Mejor Gobierno, Asociación Civil, respectivamente, mediante los cuales impugnan la resolución CG296/2011 de catorce de septiembre de dos mil once emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la cual se declaró fundado el procedimiento especial sancionador

SCG/PE/CG/065/2011 y su acumulado
SCG/PE/PRD/CG/066/2011, y

RESULTANDO

I. Resolución impugnada. El catorce de septiembre de dos mil once, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución respecto al procedimiento especial sancionador incoado contra las personas jurídicas Mejor Sociedad Mejor Gobierno, Asociación Civil; Televisa, Sociedad Anónima de Capital Variable y Televimex, Sociedad Anónima de Capital Variable, por diversas violaciones a la normatividad electoral, cuyos puntos resolutivos son del tenor siguiente:

“SEGUNDO.- Se declara FUNDADO el procedimiento especial sancionador incoado en contra de la persona moral denominada “Mejor Sociedad, Mejor Gobierno, A.C.” en términos de lo expuesto en el considerando DÉCIMO del presente fallo.

TERCERO.- Se impone a la persona moral denominada “Mejor Sociedad, Mejor Gobierno, A.C.”, una sanción consistente en una multa de cincuenta y siete mil cuarenta y cinco días de salario mínimo general vigente en la época en que sucedieron los hechos (año 2008) en el Distrito Federal, lo que equivale a la cantidad de \$2,999,996.55 (Dos millones novecientos noventa y nueve mil, novecientos noventa y seis pesos 55/100 M.N.), en términos de lo precisado en el considerando DÉCIMO SEGUNDO de esta Resolución.

CUARTO.- Se declara FUNDADO el procedimiento especial sancionador incoado en contra de “Televimex, Sociedad Anónima de Capital Variable”, en términos de lo expuesto en el considerando DÉCIMO PRIMERO del presente fallo.

QUINTO.- Se impone a “Televimex, Sociedad Anónima de Capital Variable”, una sanción consistente en una multa de cincuenta y siete mil cuarenta y cinco días de salario mínimo general vigente en la época en que sucedieron los hechos (año 2008) en el Distrito Federal, lo que equivale a la cantidad de \$2,999,996.55 (Dos millones novecientos noventa y nueve

mil, novecientos noventa y seis pesos 55/100 M.N.), en términos de lo precisado en el considerando DÉCIMO TERCERO de esta Resolución.”

II. Medios de impugnación. Inconformes con dicha resolución, Mejor Sociedad Mejor Gobierno, Asociación Civil y Televimex, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de sus respectivos representantes, interpusieron sendos recursos de apelación el trece de octubre de dos mil once.

III. Recepción. Mediante los oficios SCG/3028/2011 y SCG/3029/2011 de dieciocho de octubre de dos mil once, recibidos en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior en la propia fecha, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral remitió las demandas, informes circunstanciados y demás documentación necesaria para la resolución de los presentes medios de impugnación.

IV. Turno. Recibidas las constancias atinentes, mediante proveído de dieciocho de octubre del dos mil once, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acordó integrar los expedientes SUP-RAP-525/2011 y SUP-RAP-526/2011, y turnarlos a la ponencia a su cargo, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior fue cumplimentado con los oficios TEPJF-SGA-13577/11 y TEPJF-SGA-13578/11, respectivamente, signados por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.

V. Admisión. En su oportunidad, se admitieron los medios de impugnación que en esta instancia se resuelven y al no existir diligencias pendientes por realizar, se declaró cerrada su instrucción, quedando, los autos, en estado de resolución, y

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción, y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a) y g), y 189, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 42, apartado 1; 44, apartado 1, inciso a), y 45, apartado 1, inciso b), fracción IV, todos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de recursos de apelación interpuestos por dos personas jurídicas para impugnar una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la que se les sanciona.

SEGUNDO. Acumulación. La lectura de los escritos de demanda permite advertir la existencia de conexidad en la causa, derivado de la identidad del acto reclamado y de la autoridad responsable; así como la similitud de las pretensiones aducidas.

Se advierte que los recurrentes controvierten la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, CG296/2011, recaída al procedimiento especial sancionador identificado con la clave SCG/PE/CG/065/2011 y su acumulado, por el que se sancionó a Mejor Sociedad Mejor Gobierno, Asociación Civil y a Televimex, Sociedad Anónima de Capital Variable, por hechos que se consideraron constitutivos de infracciones al normatividad electoral federal.

Así, por economía procesal y a efecto de evitar el pronunciamiento de resoluciones contrarias o contradictorias, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los artículos 86 y 87 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se decreta la acumulación del expediente SUP-RAP-526/2011 al diverso SUP-RAP-525/2011, por ser éste 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 autos del expediente cuya acumulación se decreta.

TERCERO. Procedencia. En los presentes medios de impugnación se cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8º; 9º, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b) y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a lo siguiente:

a) Forma. Los recursos de apelación se presentaron por escrito ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, en los mismos señalan el acto impugnado y autoridad responsable; los hechos en los que basan las impugnaciones; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; así como el nombre y firma autógrafa de quienes promueven en representación de las personas jurídicas apelantes.

Al respecto, los recursos atinentes fueron presentados ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, esto es, el órgano encargado de recibir los medios de impugnación que se interpongan en contra de los actos o resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que es precisamente la autoridad señalada como responsable, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 120, apartado 1, inciso f) y 125, apartado 1, incisos a) y b), del Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales, con lo que se cumple con la carga procesal establecida en el artículo 9 párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

b) Oportunidad. Los medios de impugnación que se resuelven fueron interpuestos oportunamente, toda vez que de las constancias de autos se obtiene que fueron presentados dentro del plazo de cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que tuvieron conocimiento de la resolución impugnada, o al que les fue notificada la misma, tal y como se explica a continuación.

El acuerdo impugnado se emitió el catorce de septiembre de dos mil once y se notificó a los ahora recurrentes hasta el siete de octubre siguiente, según consta en las cédulas de notificación correspondientes, las cuales tienen valor probatorio pleno, acorde con lo establecido en el artículo 14, apartado 1, inciso a) y apartado 4, inciso b), en relación con el numeral 16, apartado 2, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En esas circunstancias, si los enjuiciantes tuvieron conocimiento de la resolución reclamada hasta el siete de octubre de dos mil once y las demandas de apelación respectivas fueron presentadas el trece siguiente, es claro que su presentación se realizó dentro del plazo correspondiente, pues éste transcurrió del diez al trece de

octubre, sin contar los días ocho y nueve por tratarse de sábado y domingo, respectivamente.

Lo anterior, porque si bien el proceso electoral federal inició el siete de octubre, en términos de lo establecido en el artículo 210, apartados 1 y 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo cierto es que ha sido criterio reiterado de este órgano jurisdiccional que la interpretación sistemática del artículo 7, párrafos 1 y 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, permite afirmar que cuando el acto que se impugna sea emitido durante el desarrollo de un proceso electoral y no se encuentra vinculado a éste, el cómputo del plazo respectivo debe hacerse tomando en consideración los días hábiles con excepción de los sábados y domingos y los inhábiles en términos de ley.

Esto es así, en atención a que la expresión "durante el desarrollo de un proceso electoral federal", no debe entenderse únicamente en un sentido temporal, sino también material, es decir, que los actos se encuentren relacionados con alguna de las etapas del proceso electoral. Lo anterior obedece a que, en el caso en comento, al no estar vinculado a proceso comicial, no existe riesgo alguno de alterar alguna de sus etapas, por lo que no se afecta la definitividad de éstas; de tal forma que no se justifica considerar todos los días y horas como hábiles. Tal conclusión es acorde con el derecho

fundamental a la impartición de justicia electoral completa y efectiva, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 17, párrafo segundo, y 116, párrafo segundo, fracción IV, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso, la materia de impugnación consiste en una resolución dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en un procedimiento administrativo sancionador en virtud del cual determinó imponer una sanción a los ahora recurrentes por la transmisión de un spot en televisión durante dos mil ocho, por lo que es claro que el acto impugnado en forma alguna se encuentra vinculado con el proceso electoral que actualmente se desarrolla, por lo que plazo para la presentación de la demanda se debe computar sin tomar en cuenta los días inhábiles.

c) Legitimación. Los recursos de apelación que se analizan fueron interpuestos por dos personas jurídicas legitimadas, acorde con lo dispuesto en los artículos artículo 42, apartado 1 y 45, apartado 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puesto que tanto Televimex, Sociedad Anónima de Capital Variable y Mejor Sociedad Mejor Gobierno, Asociación Civil, fueron sancionados con multa por la transmisión del promocional respectivo.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido el criterio de que de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, bases V, décimo párrafo, y VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 40, 41, 42, 43 bis y 45, párrafo 1, incisos b) y c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierten las hipótesis de procedencia del recurso de apelación, las cuales no deben considerarse taxativas, sino enunciativas, dado que la ley regula situaciones jurídicas ordinarias, sin prever todas las posibilidades de procedibilidad. Por tanto, el medio de defensa idóneo que las personas físicas o morales pueden promover, cuando resientan un agravio derivado de un procedimiento administrativo sancionador, a fin de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones definitivos de los órganos del Instituto Federal Electoral, es el recurso de apelación.

Tal criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia 25/2009, consultable en las páginas 132-133 de la obra *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, volumen 1, tomo Jurisprudencia, cuyo rubro es: **“APELACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR ACTOS O RESOLUCIONES DEFINITIVOS DE LOS ÓRGANOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE CAUSEN AGRAVIO A PERSONAS FÍSICAS O MORALES CON MOTIVO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR”**.

d) Interés Jurídico. Los apelantes tienen interés jurídico dado que la resolución impugnada les impone una sanción por la violación a la normatividad constitucional aplicable que, en su entender, lesiona sus derechos, y la presente vía es la idónea y resulta ser útil, en caso de que se determinara la ilegalidad del acto mencionado.

e) Personería. Los medios de impugnación fueron promovidos por representantes legítimos con personería suficiente para hacerlo.

Esto es así, porque en el caso de Mejor Sociedad, Mejor Gobierno, Asociación Civil, la demanda fue suscrita por León Prior Hernández, en su carácter de representante legal de dicha persona moral, lo que acredita con original del segundo testimonio, segundo en su orden, de la escritura pública número veintinueve mil doscientos de veintisiete de junio de dos mil siete pasada ante la fe de Alfredo Ayala Herrera, Notario Público número doscientos treinta y siete del Distrito Federal, mediante la cual se protocolizó el acta de Asamblea Constitutiva de la Asociación Civil, “Mejor Sociedad, Mejor Gobierno” y en cuya clausula transitoria tercera se advierte el otorgamiento a León Prior Hernández de poder general de pleitos y cobranzas, en términos de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal.

En lo relativo a Televimex, Sociedad Anónima de Capital Variable obra en el expediente copia certificada de veintidós de julio de dos mil once expedida por Manuel Enrique Oliveros Lara, Notario Público número cien del Distrito Federal de la escritura pública número diecisiete mil setecientos quince de tres de diciembre de dos mil once en la cual consta la protocolización de las resoluciones tomadas fuera de la Asamblea por votación unánime de los accionistas que representan la totalidad de las acciones con derecho a voto de la persona jurídica referida, en cuya primera resolución se nombra a Ramón Perez Amador, persona que suscribe de la demanda de apelación, como gerente especial y, en consecuencia, se le otorga la representación legal de la Sociedad con poder general para pleitos y cobranzas, en términos de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal.

A tales documentos se les otorga valor probatorio pleno, conforme a lo dispuesto por el artículo 14, apartado 1, inciso a) y apartado 4, inciso d) con relación al numeral 16, apartado 2, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de documentos emitidos por personas investidas de fe pública como son los notarios, acorde con lo establecido en el artículo 42 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal.

En esas condiciones, se estima que los ciudadanos que suscriben las demandas respectivas en representación de las personas morales recurrentes cuentan con la personería suficiente para interponer el presente medio de impugnación, acorde con lo dispuesto en el artículo acorde a lo dispuesto por el artículo 45, apartado 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Aunado a lo anterior, la autoridad responsable en los respectivos informes circunstanciados reconoce la personería con la que se ostentan los representantes, en términos de lo dispuesto en el artículo 18, apartado 2, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

f) Definitividad. Se satisface este requisito de procedibilidad, porque el presente recurso es interpuesto para controvertir, entre otros actos, una resolución expedida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de la cual, no existe diverso medio de defensa, mediante el cual pudiera ser revocado, anulado o modificado, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 40, apartado 1, inciso b), de la citada ley general de medios.

Al estar colmados los requisitos de procedencia indicados, lo conducente es emprender el estudio de la controversia planteada, previa transcripción de los agravios expuestos.

CUARTO. Agravios. En su escrito de demanda, Televimex, Sociedad Anónima de Capital Variable, hace valer los motivos de inconformidad siguientes:

“IV.-CONCEPTOS DE AGRAVIO:

PRIMERO. En el presente agravio se hace valer la violación al imperativo legal contenido en el artículo 355, párrafo 5, inciso f) del COFIPE en relación con los artículos 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que resuelve imponer una sanción a mi mandante sin que en el caso cumpla con los requisitos contenidos en los numerales de referencia los cuales han sido reiterados por nuestro máximo Tribunal y por esta H. Sala Superior.

Señala el artículo 16 de la Carta Magna, que los actos de autoridad deberán estar debidamente fundados y motivados, entendiendo por lo anterior que se deberá citar el precepto legal aplicable al caso en particular así como las circunstancias de hecho, causas inmediatas o razones que tomó en cuenta la autoridad para emitir el acto en comento; además deberá existir adecuación entre el fundamento legal invocado y las circunstancias especiales del caso en particular que se actualizó, de tal forma que los elementos integrantes de la hipótesis normativa contenida en la norma jurídica estén plenamente acreditados en la realidad fáctica, cumpliendo así con una completa adecuación de la norma jurídica de que se trate con las situaciones de hecho que en verdad sucedieron. El artículo constitucional antes referido señala en la parte que nos interesa lo siguiente:

Artículo 16. *(Se transcribe).*

En este sentido, los principios de fundamentación y motivación no son ajenos a la materia electoral, y por ello, los actos administrativos que deban notificarse, deberán estar debidamente fundados y motivados, entendiendo por lo anterior que se deberá citar el precepto legal aplicable al caso en particular así como las circunstancias de hecho, causas inmediatas o razones que tomó en cuenta la autoridad para emitir el acto en comento y que se hubieran verificado ciertamente en la realidad.

Los citados requisitos se componen de dos aspectos: uno formal y otro material; el primero se cumple al momento que las autoridades invocan las circunstancias de derecho y de hecho que, a su juicio, dan lugar a la emisión del acto de molestia; por su parte, el aspecto material sólo se cumple si los fundamentos de derecho y las circunstancias de hecho son ciertos, correctos y adecuados, esto es, si son aplicables al caso en particular, debiendo existir una relación de causalidad entre ambos requisitos.

Confirman el anterior razonamiento, las siguientes tesis jurisprudenciales:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACIÓN. *(Se transcribe)*.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACIÓN. *(Se transcribe)*.

Por su parte los artículos 22 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen los requisitos que las multas administrativas deberán revestir como ha sido reconocido por el Poder Judicial Federal en diversos criterios que ha sustentado.

MULTAS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR. *(Se transcribe)*.

De lo hasta ahora expuesto podemos llegar a una primer conclusión en el sentido de que el Instituto Federal Electoral o cualquier autoridad que pretenda sancionar a un particular haciendo uso de las facultades de imperio de que están revestidas, se encuentran obligadas a respetar los principios y garantías constitucionales previstos en los artículos 16 y 22 de nuestro máximo ordenamiento (*requisitos estos que se hacen constar en la jurisprudencia apenas transcrita*), a efecto de proceder válidamente a la imposición de una multa.

Ahora bien, los principios y garantías antes citados, los retoma el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en específico en el diverso artículo 355, punto 5, inciso f) que dispone expresamente los elementos y circunstancias que la autoridad electoral debe tomaren cuenta para individualizar una sanción.

Para mayor claridad procedemos a transcribir la parte del precepto que nos interesa:

Artículo 355. *(Se transcribe)*.

En concordancia y para robustecer lo anterior la Sala Superior del Tribunal Federal Electora del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado respecto del tema en cuestión refiriéndose a los elementos de las sanciones administrativas en materia electoral y a las circunstancias particulares y subjetivas al momento de imponer las mismas de conformidad con las siguientes jurisprudencias.

SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN. *(Se transcribe)*.

SUP-RAP-525/2011 Y ACUMULADO

ARBITRIO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES. LO TIENE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *(Se transcribe)*.

De las jurisprudencias antes vertidas se desprende con meridiana claridad que la facultad del Instituto Federal Electoral para imponer sanciones no es ilimitada e irrestricta, sino por el contrario se encuentra vinculada a respetar una serie de requisitos y condiciones regulados tanto a nivel legal como jurisprudencial.

En efecto, la Autoridad Electoral tiene que señalar de forma clara y expresa las razones que demuestren *i)* la gravedad de la responsabilidad en que se incurra; *ii)* las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; *iii)* las condiciones socioeconómicas del infractor; *iv)* las condiciones externas y los medios de ejecución; *v)* la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones *vi)* el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

No es suficiente con mencionar someramente que se tomaron en cuenta los requisitos antes descritos para llegar al quantum de la multa, sino que es necesario acreditar la actualización de dichos supuestos, mediante los razonamientos lógicos jurídicos que así lo demuestren, que expliquen cómo y porqué la falta se considera intención; cuál es y cómo, con base en qué elementos objetivos se determinó la capacidad económica del infractor; y en qué consiste y con base en qué se determinó la gravedad de la infracción, las condiciones externas y los medios de ejecución. En su caso el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de la obligación.

Todos estos requisitos son necesarios para que las multas administrativas cumplan con la garantía de debida fundamentación y motivación que consagra el artículo 16 constitucional y requisitos reiterados por la jurisprudencia emitida por nuestros más altos Tribunales.

En la especie, la Autoridad Electoral emite una resolución a través de la cual sanciona a mi representada, sin cumplir correctamente con los lineamientos dispuestos en el artículo 355 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en las jurisprudencias y tesis transcritas, incurriendo en una indebida fundamentación y motivación; requisito constitucional para cualquier acto de autoridad sin distingo alguno, tal y como se ha venido señalando a lo largo del presente argumento.

En este sentido, en la resolución CG296/2011 de fecha 14 de septiembre de 2011, que resuelve el expediente SCG/PE/CG/065/2011 y su acumulado SCG/PE/PRD/CG/066/2011, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral se omite dar cumplimiento cabal a los requisitos señalados en las líneas que anteceden, toda

vez que en ninguna de las partes del documento continente de la sanción sujeta a debate, se satisfacen correctamente todas las condiciones señaladas a efecto de considerar que la multa impuesta se emitió de manera adecuada.

En primer lugar, la autoridad demandada en ningún momento se refiere a la capacidad socioeconómica del infractor, por el contrario, hace alusión a un supuesto beneficio al señalar que la multa impuesta en cantidad total de \$3,000,000.00, no es excesiva o de carácter gravoso para mi mandante, así mismo toma dicha cantidad como monto para sancionar a mi representada basándose como la propia autoridad electoral resuelve a foja 181 de la resolución que se combate, en el hecho de que *"el monto que se pagó por la difusión del multicitado promocional, ascendió a la cantidad de \$3,000,000.00 (tres millones de pesos 00/100 M.N.) además, que se trata de una de las principales empresas de televisión abierta.*

De lo anterior podemos advertir que la Autoridad determinó el monto a sancionar a mi representada tomando como base un supuesto monto que indica fue pagado por la difusión de los spots en comento entre dos empresas diversas a mi mandante (Mejor Sociedad Mejor Gobierno A.C. y Canal XXI), sin embargo de las constancias que integran el expediente en que se actúa, no existe ni siquiera prueba indiciaria de que se hubiera pagado dicho monto a favor de mi mandante, ni mucho menos se desprende documento alguno que acredite dicha contratación, o que la transmisión de los promocionales en cuestión se hubiera transmitido con una contraprestación equivalente a ese mismo monto, lo que evidencia la ilegalidad de la resolución que hoy se combate.

Más aún, la propia autoridad reconoce a foja 127 de la resolución que se combate, que en efecto no es posible acreditar la contratación, de manera específica la autoridad precisó en la foja antes citada lo siguiente:

"Que si bien el representante legal de la persona moral denominada "Mejor Sociedad, Mejor Gobierno A.C", manifestó haber contratado la difusión del promocional en cuestión con la empresa denominada "Canal XXI", lo cierto es que del conglomerado probatorio que obra en autos no es posible acreditar dicha circunstancia".

Como se observa de la transcripción anterior la propia autoridad reconoció dentro de la resolución, el hecho de que no existió documento alguno que acredite la contratación de los promocionales, sin embargo al momento de determinar la individualización de la sanción a mi representada, cambia completamente su criterio y determina equivocadamente que existió un pago a favor de la actora, pese a que no existe prueba o documento alguno que acredite el mismo, y por el contrario hay elementos que permiten deducir que en efecto no se realizó dicho pago.

Aunado al hecho de que la responsable determina de manera arbitraria, que mi representada es una de las principales empresas de televisión abierta, argumento que de ninguna manera puede ser considerado como fundado para determinar una multa a imponer, ya que dicho criterio es subjetivo y carente de sustento jurídico.

Ahora bien, por lo que toca al requisito que debe comprobar la autoridad sobre el monto del beneficio, lucro o perjuicio del incumplimiento de obligaciones por las que se sancionó, la autoridad electoral resolvió a foja 181 de la resolución combatida:

"...; SIN EMBARGO, ESTA AUTORIDAD NO CUENTA CON ELEMENTOS OBJETIVOS QUE PERMITAN MEDIR EL BENEFICIO O DAÑO CAUSADO CON LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN...".

Como se observa la responsable manifiesta que no cuenta con algún elemento objetivo que acredite el beneficio que obtuvo mi representada con la supuesta infracción que se le imputa, ello en virtud de que no existe documento alguno que acredite un beneficio por parte de mi mandante, dado que, como la propia autoridad reconoció en la resolución combatida, no hay un contrato que acredite la adquisición o venta de los spots, esto es, no existe documento alguno que acredite que mi representada se benefició u obtuvo un ingreso con la difusión, por lo que resulta absurdo sancionar con una multa de casi tres millones de pesos, cuando en la realidad no existe elemento real y objetivo que acredite la contratación y el pago por la misma.

Asimismo resuelve la autoridad dentro del apartado de "El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado de la infracción" esto es a foja 182 de la resolución que se combate, lo siguiente:

"En este sentido, dicho comportamiento debe interpretarse como una falta de cooperación con la autoridad administrativa electoral federal, para abstenerse de difundir propaganda pagada ordenada por personas distintas al Instituto Federal Electoral, en términos de lo expresado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales"

Como se observa de la transcripción anterior, la autoridad electoral al no contar con elementos suficientes que acrediten el supuesto beneficio de mi mandante así como el perjuicio causado, recurre a argumentos carentes de toda lógica y relación con los hechos, ya que parte de una supuesta *falta de cooperación*, figura que no está regulada dentro de ninguno de los ordenamientos ni artículos que utiliza la autoridad responsable como fundamento para sancionar a mi mandante con una multa tan gravosa en cantidad de \$2,999,996.55.

En ese orden de ideas, como se desprende de los elementos que integran el expediente, se reitera que el monto de tres

millones utilizado como referencia para determinar el quantum de la sanción, deriva de una contratación entre dos sujetos ajenos a la persona moral que represento, por lo que el mismo no puede ser utilizado como referente para determinar que ese fue el supuesto beneficio de la apelante, pues ésta no formó parte de dicha transacción.

En este sentido, la autoridad debió acreditar el daño y el perjuicio, y al no contar o poder acreditar tales elementos, recurre a argumentos notoriamente absurdos los cuales no guardan relación con lo que debe acreditar, pretendiendo así confundir a mi mandante, lo cual se traduce en una notoria falta, de fundamentación y motivación y, consecuentemente, en la imposición de una multa excesiva.

Lo anterior, denota una falta de seguridad e incertidumbre para mi representada, ya que no señala claramente en qué consiste el perjuicio que se dio como resultado de la supuesta conducta infractora que supuestamente se cometió. Por el contrario, solamente consiste en afirmaciones vagas, genéricas y subjetivas que no sustentan los extremos que pretende la responsable.

Por otro lado, el perjuicio, según lo establecido en el artículo 2109 del Código Civil Federal, es la privación de cualquiera ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de una obligación.

En tales condiciones, es importante señalar como se ha venido refiriendo, que al no existir un documento que acredite la contratación y con ello determinar el monto beneficiado, la autoridad electoral no cuenta con elementos para determinar cuál es la ganancia lícita de la que se privó a los citados objetivos a los que hace alusión.

Es decir la autoridad estaba obligada a acreditar el supuesto perjuicio, por lo que debió haber partido del elemento esencial de esta figura jurídica, que es precisamente la privación de una ganancia lícita.

Ahora bien, suponiendo sin conceder que supuestamente se hubiera actualizado tal perjuicio, era necesario que se señalara en qué consiste, a cuánto asciende y de dónde se obtiene el dato respecto del mismo, elementos que permiten acreditar que realmente existe el citado perjuicio.

Toda vez que la autoridad no cumple con estos requisitos en la resolución que se impugna, es claro que en la especie se actualiza una violación a los artículos que se citan al inicio del presente concepto de impugnación.

En este sentido, la autoridad pretende justificar su obligación de motivar cual fue el monto del beneficio, lucro o perjuicio, consecuencia de la supuesta conducta infractora de mi representada, señalando solamente que no tiene elementos para hacerlo.

Con lo que se evidencia una clara falta de debida motivación a la que se encuentra vinculada por el inciso f) punto 5 del

**SUP-RAP-525/2011
Y ACUMULADO**

artículo 355 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por lo anterior, se actualiza la ilegalidad de la resolución ya que la autoridad no puede argumentar que no motiva tal circunstancia por el simple hecho de que no tiene elementos, por el contrario era su deber allegarse de los mismo para razonar su resolución y así motivar la resolución que nos ocupa. Al respecto debe estimarse que la falta de exhaustividad en la investigación de la responsable no se erige ni puede argumentarse como justificación para dejar de observar de manera puntual y precisa los requerimientos constitucionales y legales que le permiten determinar el monto de cualquier sanción que impone. Tan es así que ya la Sala Superior le ha facultado para realizar investigaciones preliminares, aún dentro de los procedimientos especiales sancionadores.

Asimismo, por cuanto hace al elemento consistente en la gravedad de la infracción en que se incurrió, se indica lo siguiente:

La autoridad señala en la resolución recurrida, que la conducta desplegada por mi representada debe de calificarse con una gravedad especial en atención a lo siguiente.

"En el presente caso, atendiendo a los elementos objetivos anteriormente precisados, la conducta debe clasificarse con una gravedad especial, ya que la misma, como se explicó en el apartado de intencionalidad, tuvo como finalidad infringir de forma directa los objetivos tutelados por la norma relativos a garantizar que los actores políticos cuenten con las mismas oportunidades para difundir su ideología o promover sus propuestas e impedir que terceros ajenos al proceso electoral incidan en su resultado."

De lo anterior se desprende claramente, el hecho de que la autoridad electoral realizó un examen incorrecto, para valorar la gravedad de la infracción, puesto que equivocadamente determina que la conducta de mi mandante debe ser catalogada como especial, ya que la conducta tuvo como finalidad infringir de manera directa los objetivos tutelados por la norma, sin embargo se equivoca al motivar la resolución que hoy se recurre ya que señala que con la transmisión imputada se infringen los objetivos tutelados por legislación electoral consistente en garantizar que los actores políticos cuenten con las mismas oportunidades para difundir su ideología o promover sus respuestas; sin embargo no sabemos por qué la autoridad arriba a dicha conclusión, ya que del contenido de los spots no se desprende se esté difundiendo una ideología o promoviendo propuestas políticas.

Al respecto debe decirse que dicha conclusión de la autoridad es ilegal, ya que la autoridad electoral está obligada a señalar de manera puntual, las causas o circunstancias de la

conducta del gobernado que ocasionan la infracción a la ley, para clasificarla.

Es decir, que se clasifique la gravedad de la conducta tomando en cuenta los elementos que dispone el propio artículo 355 del COFIPE, como lo son el perjuicio causado, el carácter intencional, la reincidencia y la condición económica del infractor, para que con base en ello se determine precisamente la gravedad de la conducta supuestamente desplegada por mi representada.

Más aún se objeta que mi mandante se haya conducido con la intencionalidad de violentar la normatividad electoral, pues lo cierto es que Adicionalmente es pertinente atender al significado mismo que respecto de la palabra INTENCIÓN, considera el Diccionario de la Lengua Española: "...Intención.... (Del lat intentío, -onis).1. f. Determinación de la voluntad en orden a un fin.

En ese sentido, la difusión de los mensajes el fin que perseguía, era la realización de las actividades ordinarias de la empresa, en estricto cumplimiento con su objeto social.

Al respecto conviene traer a colación que el artículo 58 de la Ley Federal de Radio y Televisión, respecto de la libertad de expresión señala que *"El derecho de información, de expresión y de recepción, mediante la radio y la televisión, es libre y consecuentemente no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa ni de limitación alguna ni censura previa, y se ejercerá en los términos de la Constitución y de las leyes"*.

Por su parte, el Reglamento de esta Ley también hace un señalamiento respecto a la libertad de expresión en su artículo 4 al afirmar que *"[l]a función informativa constituye una actividad específica de la radio y la televisión tendiente a orientar a la comunidad, en forma veraz y oportuna, dentro del respeto a la vida privada y a la moral, sin afectar los derechos de terceros, ni perturbar el orden y la paz pública."*

En ese sentido, es importante recordar que para toda vida democrática es necesario se escuchen todo tipo de pensamientos, pues es la única manera de que se genere un verdadero estado de derecho. Por ende, la libertad de expresión asegura el derecho a recibir información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, esto es, garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protegen 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 –lo que está sucediendo en el presente caso.

Para comprender mejor lo anterior se citan las siguientes tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales resultan plenamente aplicables al caso en análisis:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO. (Se transcribe)

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO. (Se transcribe).

De igual manera, la Sala Superior del-Tribunal asentó en la sentencia del expediente SUP-RAP-156/2009 y Acumulados, (el cual ha sido reiterado en otras sentencias), lo siguiente:

"(...)

Ante ello, resulta necesario que el órgano jurisdiccional realice un examen sumamente cuidadoso de los derechos fundamentales, bienes constitucionales y valores que confluyen en un determinado caso concreto, a fin de impedir la limitación injustificada y arbitraria de la libertad de expresión.

(...)

Por ello a fin de maximizar el umbral de tolerancia respecto de los asuntos de interés general, se debe minimizar las posibles restricciones a la libertad de expresión y buscar equilibrar la participación de las distintas corrientes en el debate público, impulsando el pluralismo informativo y prefiriendo aquellas valoraciones fácticas que amplíen el ejercicio de las libertades, frente a las restricciones.

En la especie, según se demostró, en el discurso emitido en los spots no hay coacción o presión que directamente, ni objetivamente pueda advertirse sobre el electorado y las supuestas inferencias perjudiciales que se avizoran no son consecuencia necesaria, ni única, ni razonablemente previsible que pueda generar una afectación del principio de libertad de sufragio.

Este Tribunal, en reiteradas ocasiones, ha coincidido con otras instancias nacionales e internacionales, particularmente con la jurisprudencia orientadora de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que la libertad de expresión, particularmente en asuntos de interés público, "es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática" y ha consolidado, a través de sus resoluciones, líneas jurisprudenciales relevantes para contribuir a la comprensión de la importancia y los límites de la libertad de expresión.

Así lo demuestra la tesis de jurisprudencia 11/2008 con el rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO, así como la tesis citada en el propio proyecto con el rubro: PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.

(...)

La tarea de control por parte de este Tribunal Electoral, tratándose de restricciones a los derechos fundamentales en general, y, en particular, del derecho a la libertad de expresión en el debate público (en su doble dimensión individual y colectiva) debe hacerse con vocación constitucional, a partir de lo que la doctrina denomina una "fiscalización judicial intensa" (strict scrutiny).

*Esto es que ante cualquier "suspect classifications", como podría ser un control administrativo que involucra un poder de apreciación discrecional y subjetivo, mas no por ello inmune al control de constitucionalidad, o ante un ejercicio abusivo de un poder o una facultad (incluso de los propios partidos), el juez constitucional debe ejercer un "control reforzado", siguiendo en ello, la doctrina jurisprudencial desarrollada, entre otros, por el tribunal supremo norteamericano en el caso *Bolling vs. Sharpe* (1954), que si bien encuentra su ámbito de aplicación principal en materia de discriminación, es aplicable también a otros ámbitos de afectación de los derechos fundamentales en donde pueden existir límites innecesarios y desproporcionales en el contexto de una sociedad democrática. Por ello, en la especie debe preferirse la valoración de los hechos analizados de forma que pueda concluirse que no ha existido coacción o presión sobre el electorado.*

(...)"

A mayor abundamiento, deben tenerse como referente obligado en materia de libertad de expresión los siguientes criterios:

Declaración Universal de los Derechos y Deberes del Hombre.

Aprobada en 1948 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que en los artículos 12, 19 y 29 se hace referencia a la libertad de expresión y el derecho a la información.

En concreto, el artículo 19 establece que: *(Se transcribe)*.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos de La Organización de Estados Americanos (OEA). Dicha Convención efectuada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, refiere en sus artículos 11, 13 y 14 a la libertad de expresión, derecho a la información, derecho a la privacidad y réplica.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual entró en vigor desde 1976, en éste se hace un gran señalamiento respecto la libertad de expresión con una especificación respecto a cuál es su límite.

Artículo 19. *(Se transcribe)*.

En conclusión, la libertad de expresión permite la existencia de un Estado democrático, además de crear opinión pública, es por ello que los medios de comunicación, deben ser un vehículo de información para la ciudadanía. Ahora bien, con

relación a lo aducido por el actor de que los partidos políticos fueron descalificados por el contenido del promocional, ello es falso, ya que lo que se hace en el spot es presentar solamente hechos históricos objetivos y verificables (incluyendo la clausura del Congreso mexicano), lo cual no descalifica a nadie, sino solamente consiste en una presentación comparativa de eventos sin que ello pueda influenciar las preferencias electorales.

Así, los mensajes que se observan a mi mandante no atentan contra las disposiciones constitucionales y legales por los siguientes motivos.

El artículo 41, Base III, Apartado A, inciso g), de la Constitución, señala lo siguiente: *(Se transcribe)*

En efecto, de ninguna de las partes de los citados spots se desprende la "intencionalidad" de mi mandante de difundir algún tipo de ideología, programa y/o acciones.

En este sentido, es claro que lo transmitido por mi representada no establece elementos que lleven a acreditar que en efecto se tratara de propaganda política o que la misma se encontraba encaminada a influir en los ciudadanos para que adoptaran determinadas conductas.

No obstante lo anterior, el razonamiento que pretende hacer la responsable para argumentar la gravedad de la infracción, únicamente se concreta a decir que la gravedad de la infracción se deriva de la supuesta intención de infringir la norma, sin embargo, nunca explica qué aspectos rodearon la conducta del infractor para considerarla como especial.

Por ello resulta deficiente la motivación de la autoridad, ya que incurre en diversas falacias al no señalar de forma clara y concreta porqué es de gravedad especial la infracción cometida por mi mandante.

En conclusión, la autoridad demandada tampoco hace constar de manera correcta los motivos, causas y razones por los cuales la conducta de imputada a mi representada se considera de gravedad especial como para considerar plenamente procedente la imposición de una multa equivalente al monto en que la impuso y no una multa equivalente al mínimo o a otra cantidad.

Al no haber razonado la gravedad de la conducta de mi mandante ni correctamente su capacidad económica, la sanción controvertida deviene en excesiva de conformidad con las jurisprudencias que enseguida se transcriben:

MULTA EXCESIVA, CONCEPTO DE. *(Se transcribe)*

MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL. *(Se transcribe)*.

En tal virtud, insistimos que la resolución impugnada además de violentar el artículo 355 del Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales, carece de una debida fundamentación y motivación, además que la multa

impuesta es excesiva y en ese sentido deberá reconocerlo esa H. Sala Superior del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que la autoridad demandada al imponer la señalada sanción no tomó en cuenta: (i) la gravedad de la infracción cometida por mi mandante, (ii) su capacidad socioeconómica, (iii) el perjuicio causado, (iv) y tampoco invoca cualquier otro elemento del que pueda inferirse acertadamente la gravedad o levedad del hecho infractor presuntamente cometido.

Ahora bien, la autoridad demandada también es omisa en motivar correctamente la condición socioeconómica de mi representada, ya que solamente se limita a afirmar dogmáticamente que la multa impuesta, en modo alguno resulta excesiva.

Sin embargo, no detalla cuáles son las condiciones socioeconómicas de mi representada tal y como lo dispone el artículo 355 de Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales.

En efecto, la contraria señala textualmente que:

"Las condiciones socioeconómicas del infractor.

Atendiendo a la jurisprudencia emitida por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación identificada bajo la clave de identificación 29/2009 y cuyo rubro reza "PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTÁ FACULTADA PARA RECABAR PRUEBAS QUE ACREDITEN LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL SANCIONADO." así como a las consideraciones sostenidas por dicho órgano jurisdiccional al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUPRAP- 272/2009, SUP-RAP-279/2009, SUP-RAP-285/2009 y SUP-RAP-286/2009, esta autoridad requirió al Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de este instituto información relacionada con la capacidad socioeconómica de Televimex, S.A. de C.V. Al respecto, la Dirección General de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de este Instituto remitió diversa información que le fue remitida por el Servicio de Administración Tributaria; y de la que se desprende que dicha persona moral cuenta con un total de ingresos de \$1,156,324,470.00 (mil ciento cincuenta y seis millones, trescientos veinticuatro mil cuatrocientos setenta pesos 00/MN), sin que pase desapercibido para esta autoridad el hecho que haya generado una pérdida fiscal que asciende a la cantidad de \$30,382,026.00 (treinta millones, trescientos ochenta y dos mil veintiséis pesos 00/100 M.N.); no obstante ello, se debe tomar en cuenta que la capacidad económica real de un infractor, en primer término, estará sujeta a la diferencia resultante entre el conjunto de bienes y derechos de un sujeto, frente a sus cargas y obligaciones, estimables pecuniariamente; sin embargo, el hecho de que se

SUP-RAP-525/2011 Y ACUMULADO

hayan reportado pérdidas en el último ejercicio fiscal, ello no se traduce necesariamente que la persona moral se encuentre en estado de insolvencia.

En ese sentido, es que se puede arribar a la conclusión que no obstante el reporte de pasivos declarados en su último ejercicio fiscal, lo cierto también es que dicha persona moral genera ingresos y no puede estimarse insolvente. Cabe señalar, que las anteriores consideraciones fueron sostenidas por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado con el número SUP-RAP-111/2011 y su acumulado SUP-RAP-113/2011. Así, bajo esta premisa, tampoco debe pasar inadvertido que la conducta desplegada por la persona moral Televimex S.A. de C.V., fue la consistente en difundir propaganda política pagada ordenada por personas distintas al instituto Federal Electoral, particularmente un promocional en contra de los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia, durante los días 17, 18, 19, 20 y 21 de abril de dos mil ocho.

Así, y tomando en consideración la actividad desplegada por la persona moral denunciada, se estima que la multa impuesta deviene proporcional y en modo alguno resulta excesiva, si se considera que entre el monto mínimo y el máximo que se le pudo haber impuesto como multa, la que determinó esta autoridad, constituye apenas el 57.05% de la prevista como máxima para las personas morales."

Nótese la redacción del párrafo, considera que la multa no es excesiva si se considera que entre el monto mínimo y el máximo que se le pudo haber impuesto como multa constituye apenas el 57.05%, sin embargo, este extraordinario esfuerzo de motivación, estos argumentos lúcidos y dramáticos de alusión al porcentaje que se determinó como multa, no pueden servir como razonamiento para concluir que la multa no es excesiva, pues como se evidenció con las jurisprudencias antes transcritas, lo excesivo de la multa no deriva de qué porcentaje represente ésta respecto del tope establecido en la ley, sino que la calidad de excesiva deriva de las condiciones objetivas y subjetivas del sujeto a quien se le impone la sanción pecuniaria.

Asimismo refiere que aún y cuando la Dirección General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos remitió diversa información respecto de mi representada, la autoridad es omisa en tomarlos en cuenta ya que pasa por alto que mi mandante cuenta con una pérdida fiscal y que ello refleja una verdadera capacidad económica y pretende justificar su argumento señalando que mi representada tiene ingresos y no puede estimarse insolvente, es decir, no toma en cuenta que el patrimonio de mi representada lo constituyen la diferencia entre sus activos y

pasivos, circunstancia que omite al no considerar la pérdida fiscal con la que cuenta mi manante.

Los argumentos de la autoridad electoral no dejan de ser frases dadas al aire, sin correspondencia alguna en la realidad y que a la postre se tornan absurdas, en la medida en que no existe sustento para las mismas al referir solamente el porcentaje del máximo de la multa que se le pudo determinar.

Así es fácil concluir que, los razonamientos que utiliza la autoridad son subjetivos para determinar las condiciones socioeconómicas de la empresa infractora e imponer una multa acorde con dichas circunstancias, toda vez que no utiliza elemento objetivo alguno que le permita concluir cuáles son en efecto las condiciones económicas de la empresa actora.

Por último, la autoridad electoral responsable también es omisa en atender al número de impactos de los spots que transmitió mi representada, esto es, de las constancias que obran en autos se observa que en total fueron 23 impactos spots transmitidos, por lo que se toma completamente desproporcional el hecho de que por 23 impactos se pretenda sancionar a mi mandante con una multa de \$2,999,996.55, cuando en otros procedimientos sancionadores como por ejemplo en la resolución CG362/2009, de fecha 21 de julio de 2009, recaída al expediente SCG/PE/PRD/CG/237/2009, a través de la cual se sancionó a Televimex, S.A. de C.V. por la cantidad total de \$415,986.08, por la transmisión de 354 impactos de lo que se consideró como propaganda político electoral.

Con lo anterior, se evidencia claramente la arbitrariedad del monto de la sanción que se le impone a mi representada, sin que en la resolución se justifique o argumente el por qué de dicha diferencia.

Más aun, al analizar que la responsable impuso como sanción exactamente el mismo monto a la persona moral denominada "Mejor Sociedad, Mejor Gobierno, A.C.", queda claramente documentado que lo que la autoridad hizo fue imponer multas fijas, las cuales se encuentran prohibidas por la Constitución General de la República.

Aunado a que como se ha precisado en líneas anteriores, no existe elemento algo en las constancias que integran el expediente en que se actúa, con el que se acredite que mi mandante obtuvo un beneficio equivalente al de la multa impuesta, como pretende hacer valer la demanda, así pues es claro que individualización de la multa impuesta a mi mandante fue realizada de manera incorrecta, por lo cual debe ser revocada por ese H. Tribunal.

SEGUNDO.- En el presente agravio se hace valer la violación al principio de legalidad establecido en el artículo 105 numeral 2 del Código Comicial al incurrir en una indebida valoración

de las pruebas que obran dentro del expediente que originó la resolución objeto de la presente apelación, por los siguientes motivos.

En principio debe decirse que la prueba es un elemento de convicción y medio para llegar de una verdad desconocida a una conocida, su ofrecimiento, desahogo y valoración se encuentran regidos bajo ciertos principios generales como el de necesidad de la prueba, prohibición de modificar su ofrecimiento, contradicción de la prueba, entre otros.

En tal virtud el artículo 359 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales regula la forma en que se valorarán las pruebas exhibidas en el procedimiento especial sancionador, esto es, que se harán en su conjunto atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como los principios rectores de la función electoral, con la finalidad de producir convicción sobre los hechos denunciados de infracciones a la ley. El numeral de mérito de forma textual señala: *(Se transcribe)*.

En este sentido, el sistema de valoración y apreciación de la prueba que realiza en este caso la autoridad electoral, se rige bajo un sistema mixto, que incluye al legal y al de libre apreciación, pero necesariamente de una manera razonada. Lo anterior, sin duda nunca podrá estar apartado de lo previsto por los principios aplicables en materia de derecho administrativo sancionador.

Por su lado, es de explorado derecho que la prueba presuncional, también denominada circunstancial, es aquella que a través de hechos plenamente conocidos se puede llegar a concluir un hecho desconocido que no son susceptibles de demostrarse de manera directa, puesto que al acontecer los hechos en un tiempo y espacio determinados, una vez consumados, es difícil constatar de manera inmediata su existencia.

Es por ello que la presunción nace de la probabilidad y que la relación entre el hecho conocido y el desconocido; se apoya en una conjetura, motivo por el cual, es menester que la conclusión alcanzada sea el resultado de un proceso lógico; o dicho de otra manera, es necesario que la persona que juzgará deduzca la consecuencia de un hecho probado para averiguar otro desconocido, con base en inferencias razonables y lógicamente válidas, esto es, resulta indispensable que entre el hecho demostrado y el que se busca exista una relación precisa más o menos necesaria, que impida que se deduzcan presunciones contradictorias.

Es decir, para que pueda darse valor probatorio a una presunción se necesita que descansa en pruebas cierta e inmovible para que, a partir de ella, obtener una inferencia lógica y verdadera.

En la especie la autoridad electoral basa su resolución en una prueba indebidamente analizada y valorada, la cual toma

como base para determinar y cuantificar la sanción a imponer a mi representada.

Lo anterior ya que determinó que el escrito presentado por el representante legal de la persona moral Mejor Sociedad Mejor Gobierno, A.C., es un elemento probatorio con el cual se acredita la contratación, valorando una prueba documental, como una prueba confesional y con ello concluir que se contrató el promocional, por lo tanto mi representada fue beneficiada.

Esto es, si bien es cierto lo manifestado por el representante legal de Mejor Sociedad Mejor Gobierno, A.C. constituye una confesión expresa que hace prueba plena, no menos lo es que dicha confesión solamente puede dársele esta valoración únicamente para la asociación civil que la hizo y no como valor probatorio pleno para acreditar una contratación o suscripción de un pagaré con mi representada, máxime que en ninguna parte de la confesional realizada refiere a hechos que involucren a Televimex, S.A. de C.V.

En efecto, la autoridad responsable pasa por alto que el hecho de que el representante legal de Mejor Sociedad Mejor Gobierno A.C. hubiere manifestado que con motivo de la contratación del spot el 16 de abril de 2008, mediante la firma de pagaré por la cantidad de \$3,000,000.00, más el impuesto al valor agregado, no quiere decir que dicha manifestación sea verdadera y mucho menos que Televimex, S.A. de C.V. fue la persona moral a favor de quien suscribió el pagaré que refiere, ni mucho menos que exista un acuerdo de voluntades para la transmisión de los spots, circunstancias que la autoridad electoral fue omisa en acreditar fehacientemente en el procedimiento especial sancionador que instruyó.

A efecto de acreditar el ilegal actuar de la autoridad resulta oportuno analizar lo resuelto por la autoridad a foja 127 de la resolución que se combate dentro del aparato denominado "CONCLUSIONES ACERCA DE LA VALORACIÓN DE PRUEBAS" en el cual expuso: *(Se transcribe)*.

Al respecto debemos decir que las conclusiones a las que llega la autoridad de las pruebas que obran en autos del expediente, resultan ser completamente contradictorias, ya que primero concluye que el representante legal de la Sociedad Mejor Gobierno A.C., aceptó haber contratado, sin embargo expone la propia autoridad también, que no existe en autos documento alguno que acredite la contratación, así mismo concluye que por tal contratación dicha sociedad se comprometió a un pago, sin embargo no acredita fehacientemente que existiera la contratación con mi representada y mucho menos que dicho pago hubiese efectivamente existido.

De manera que consuma la autoridad electoral de manera ilegal, que existió contratación, omitiendo el hecho de que no se acredita con documento o elemento probatorio alguno la

misma y que derivado de dicha contratación se comprometió a un pago, pero se insiste no hay elementos probatorios que confirmen las aseveraciones a que señala la autoridad responsable sancionadora en contra de mí mandante.

Lo anterior evidencia plenamente el ilegal actuar de la autoridad, ya que realizó una indebida valoración de las pruebas aportadas por las partes en el procedimiento, en relación a la hoy apelante, toda vez que toma como base la manifestación unilateral del representante legal de Mejor Sociedad Mejor Gobierno, A.C. realizada en un escrito, sin que dicho elemento indiciario se perfeccione con otro medio probatorio con el que se acredite incuestionablemente la veracidad de lo manifestado, esto es, lo dicho por la Asociación multicitada sirve de sustento para la resolución que apelamos y concluir sancionar a mi mandante, pero no existe otro elemento probatorio con el que se perfeccione la confesional a que alude la autoridad responsable.

No obstante, la ilegal valoración antes demostrado, la autoridad a fojas 148 y 149 concluye dar valor probatorio pleno a la confesional del representante legal de Mejor Sociedad Mejor Gobierno A.C. a diversa prueba documental publica, que si bien es cierto es una confesión expresa para efectos de la asociación, también lo es que no refiere hecho alguno sancionable a cargo de mi representada, contraviniendo completamente la forma de valoración de las pruebas establecida en el artículo 359 del COFIPE citado en líneas anterior.

Lo anterior ya que en relación con mi representada cambia totalmente la naturaleza de una prueba, como lo es la documental privada, dándole el valor y fuerza de prueba confesional y don base en dicha confesión sanciona a mi representada.

Al respecto, debe precisarse que las pruebas en materia electoral como establece el propicio artículo 359 en el párrafo 3, deben valorarse atendiendo a los demás elementos que obren en el expediente, esto es, la autoridad electoral sólo resolverá que las pruebas documentales privadas hacen prueba plena cuando a su juicio generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados, al conectarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el raciocinio que guarden.

Esto es, para darle el valor de prueba plena a una documental como en el caso, fue el escrito del representante de la persona moral Mejor Sociedad, Mejor Gobierno, debió la autoridad analizar y acreditar una conexidad y hacer una valoración adminiculada y sistemática con las demás pruebas que obran en el expediente y con base en ello determinar si la manifestación efectivamente constituía procedente valorarse como prueba plena.

Al no existir dicho análisis, no puede darse el valor probatorio de pleno, aunado a que no existen otros elementos de prueba o afirmaciones que ayuden o robustezcan la manifestación de la asociación civil, lo anterior ya que dentro de las constancias que obran en autos, no existe elemento probatorio que ayude perfeccionar la supuesta confesional y acreditar la supuesta contratación y el pago del promocional objeto del procedimiento sancionador, ya que únicamente dicha circunstancia consta en un escrito, al cual de manera individual no se le puede dar valor probatorio pleno como ilegalmente lo hizo la autoridad responsable.

Así se concluye que la resolución que se apela se ha sustentado en simples presunciones sin que existan o exhiban pruebas o elementos objetivos para concluir que mi representada efectivamente (i) incurrió en infracciones al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales y (ii) se benefició con la cantidad de \$3,000,000.00 M.N., por la difusión de diverso promocional; por lo que resulta ser completamente ilegal y violatoria de garantías individuales, siendo procedente en el caso revocar la resolución apelada.

En ese sentido, debe recordarse que en los procedimientos administrativos sancionadores resultan aplicables los principios del *ius puniendi*, como esa Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación reconoce en la tesis *S3EL 045/2002* que a continuación se cita:

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

Una de las vertientes de dicho principio consiste en el principio de presunción de inocencia, que consiste esencialmente en que la autoridad deba acreditar de manera fehaciente y con elementos de prueba aptos, adecuados, idóneos y suficientes (y no solamente con base en presunciones como en este caso sucede) que el sujeto a quien imputa una infracción efectivamente la cometió en los términos que se le atribuye. Al respecto resulta ilustrativa la siguiente tesis:

"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. PRINCIPIO VIGENTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. (Se transcribe).

En ese sentido, se reitera, la resolución que se apela se ha sustentado en simples presunciones sin que existan o exhiban pruebas o elementos objetivos para concluir que mi representada efectivamente (i) incurrió en infracciones al Código de instituciones y Procedimientos Electorales y (ii) se benefició con la cantidad de \$3,000,000.00 M.N., por la difusión de diverso promocional; por lo que la misma deberá revocarse."

Por su parte, Mejor Sociedad, Mejor Gobierno, Asociación Civil expresa los motivos de inconformidad siguientes:

“1.- La Resolución que ataca viola los derechos de mi representada, ya que se le impone una sanción que ni tiene fundamento y menos razón alguna, motivo por el cual este H. Tribunal debe de ordenar se revoque dicha resolución, por los motivos que me permito exponer a continuación.

2.- Se viola el contenido del artículo 109 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que obliga al Instituto Federal Electoral a "...velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto."

Lo que omite cumplir dicho organismo, en virtud de que la resolución que se ataca no cumple con dichos principios, especialmente con el de legalidad, imparcialidad y objetividad. Esto en virtud de que es una obligación de la autoridad electoral el dar cumplimiento a las formalidades esenciales del Procedimiento, determinadas clara y evidentemente en la siguiente Tesis Jurisprudencial:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. (Se transcribe).

3.- Resultando evidente que el Instituto Federal Electoral como se ha señalado, incumplió con el contenido de esa Tesis Jurisprudencial, al haber violentado el contenido del artículo 357 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no haber cumplido con su contenido, y específicamente con los plazos para la notificación de una diligencia o en este caso de una audiencia en la que debería participar mi representada, lo que es suficiente para que se declare procedente este Recurso de Apelación.

Lo que se hizo valer en forma oportuna en escrito presentado por esta parte de fecha doce de septiembre del dos mil once, mismo que no fue valorado, por lo que es obvio que no se manifestó el Instituto en la resolución que se ataca sobre las manifestaciones formuladas por esta persona moral.

Cuando como consta en autos del Expediente en que se actúa, se hizo valer esa situación anómala en el escrito referido, al señalar en el mismo lo siguiente: *(Se transcribe)*.

4.- Lo que es suficiente para que este H. Tribunal resuelva conforme a derecho, y ordene se haga efectivo el plazo contenido en el mencionado artículo 357 de la Ley referida.

Esto en virtud de que la autoridad no analizó y menos resolvió conforme a derecho lo que se ha señalado en el apartado anterior número 3, ya que en forma incongruente, simplemente anotó en la parte de la Resolución impugnada bajo el Rubro Excepciones y Defensas que obra a foja 59 de dicho documento simplemente señaló:

‘...Por otra parte, a través de escrito de fecha doce de septiembre del presente año, mediante el cual comparece al presente procedimiento especial sancionador, el representante legal de la persona moral denominada Mejor Sociedad, Mejor Gobierno, A.C., manifestó:

Que el emplazamiento para la audiencia de fecha doce de septiembre de 2011, tuvo que ser practicado con tres días hábiles de anticipación a la misma, lo anterior de conformidad con el artículo 357, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que en la especie no ocurrió, toda vez que dicho emplazamiento fue notificado el ocho de septiembre del 2011, esto es un día hábil antes de dicha audiencia...’.

Y DA CONTESTACIÓN A DICHA EXCEPCIÓN LA MISMA AUTORIDAD EMISORA DE LA RESOLUCIÓN, EN EL CAPÍTULO: "CONTESTACIÓN A LAS EXCEPCIONES Y DEFENSAS OPUESTAS POR EL REPRESENTANTE LEGAL DE LA PERSONA MORAL DENOMINADA MEJOR SOCIEDAD, MEJOR GOBIERNO, A.C. , HECHAS VALER A TRAVÉS DEL ESCRITO MEDIANTE EL QUE COMPARECE LA AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS, en los siguientes términos como obra a foja 68 y 69 de dicho documento:

‘En primer término respecto al argumento de defensa consistente en que el emplazamiento para la audiencia de fecha doce de septiembre de 2011, tuvo que ser practicado con tres días hábiles de anticipación a la misma, lo anterior de conformidad con el artículo 357, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que en la especie no ocurrió, toda vez que dicho emplazamiento fue notificado el ocho de septiembre del 2011, esto es un día hábil antes de dicha audiencia, esta autoridad estima que dicho argumento resulta improcedente.

Lo anterior, en virtud de que el máximo órgano jurisdiccional de la materia ha sostenido a través de la Jurisprudencia 27/2009 que la audiencia de pruebas y alegatos dentro del procedimiento especial sancionador, se celebrará dentro del término de cuarenta y ocho horas posteriores al emplazamiento, como lo dispone el artículo 368, numeral 7 del Código Electoral Federal.’

5.- Lo que confirma la violación a los derechos de mi representada, ya que la autoridad electoral que emitió la resolución actúa en forma contraria a los principios antes indicados, a los que está obligado a actuar, ya que si bien

**SUP-RAP-525/2011
Y ACUMULADO**

resulta cierto lo que señala el artículo 368 numeral 7 del mencionado ordenamiento al estatuir que: *(Se transcribe)*.

Lo que debe de ser congruente con el principio de certeza y legalidad, ya que el artículo 109 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, obliga al Instituto Federal Electoral a conducirse con ese proceder, lo que no ocurrió en este caso que nos ocupa, ya que debe haber una actuación lógico jurídica que haga efectivo dicho principio de certeza y de legalidad, a efecto de que tenga tiempo suficiente para preparar los argumentos de defensa suficientes para recabar pruebas y preparara la defensa que le corresponde a mi representada.

Lo que no sucedió en este caso, va que como podrá notar esta H. Sala, el Instituto Federal Electoral notificó a mi representada el día 8 de septiembre del dos mil once, para una audiencia que se llevó a cabo el día doce de ese mismo mes y año, esto es veinticuatro horas después de dicha notificación, lo que no es posible que sea suficiente para que esta persona moral hubiera podido cumplir con esos requisitos esenciales de defensa, situación que por tanto hace necesario que se declare nulo todo lo actuado, y se otorgue el plazo suficiente para ese efecto, va que entre la fecha de la notificación y la audiencia simplemente transcurrieron 24 horas, lo que no puede ser suficiente a ninguna persona física o moral para preparar una debida defensa, lo que vulnera el contenido de la Tesis Jurisprudencial señalada con antelación, y por ende también el contenido de la siguiente emitida por este H. Tribunal, aplicable exactamente al caso que nos ocupa, y por tanto se debe estar a ese criterio jurisprudencial, debiendo declarar nulo todo lo actuado, ordenando se otorgue al suscrito el tiempo señalado con antelación.

Debiendo ordenar a ese órgano electoral, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento, dejando sin efecto todo lo actuado, a efecto de que se pueda tener el tiempo suficiente para tener una debida defensa:

AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA CELEBRARLA SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO. (Se transcribe)

SEGUNDO AGRAVIO.

La resolución dictada por el Instituto Federal Electoral causa grave perjuicio a esta parte, en virtud de que omitió analizar los argumentos esgrimidos por mi representada, en virtud de que es un principio lógico jurídico que los juicios deben tener una duración cierta, así como que las acciones ejercitadas no pueden ser eternas, o extremadamente largas, lo que ha dado origen a las figuras procesales, tales como la caducidad y la preclusión. Y por lo que hace al derecho sustantivo a la PRESCRIPCIÓN.

Prescripción que consiste en la pérdida de un derecho por el simple transcurso del tiempo, lo que tiene su origen en el artículo 17 Constitucional, que establece el principio de celeridad procesal. Por lo que ante ello también la autoridad electoral, por lógica - jurídica está sujeta a ese principio.

En la inteligencia de que si no existe un artículo expreso que regule una parte de la ley, es obvio que la propia ley debe analizarse en todas y cada una de sus partes, a efecto de obtener los principios que el propio legislador ha sustentado para casos similares o análogos.

En este orden de ideas nos encontramos en un supuesto originado en fecha 18 de abril del 2008, tal y como se señala en el RESULTANDO I de la Resolución que se ataca y que obra a foja 1 de dicho documento.

1.-) Por lo que no cabe duda de que la acción ejercitada por el Instituto Federal Electoral tiene fecha 18 de abril del 2008. LO QUE SE DESPRENDE DE LAS PROPIAS ACTUACIONES QUE SE HICIERON VALER A MI REPRESENTADA AL MOMENTO DE QUE FUE NOTIFICADA DE LA AUDIENCIA DE FECHA 12 DE SEPTIEMBRE DEL 2011, EN LA CUAL SE HIZO VALER LO SIGUIENTE:

III.- De la misma manera vengo a hacer valer la prescripción de la acción ejercitada por ese INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, en virtud de que es de explorado derecho, y se desprende del contenido del apartado 2 del artículo 375 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que la queja que da inicio a un procedimiento como el que se ha notificado a mi representada tiene una vigencia de tres años, lo que se justifica con el contenido de ese numeral que a la letra indica:

Artículo 375. *(Se transcribe)*.

Por lo que teniendo presentes los documentos con los cuales fue emplazada a este procedimiento mi representada, se demuestra que ese Instituto mediante acuerdo de fecha primero de septiembre del dos mil once señaló en el inicio del rubro CONSIDERANDO , lo siguiente:

‘I. Que con fecha dieciocho de abril de dos mil ocho, esta autoridad electoral federal tuvo conocimiento de hechos que pudieran constituir infracciones al del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que de manera oficiosa el entonces Encargado del Despacho de la Secretaría Ejecutiva en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dictó un acuerdo en el que medularmente sostuvo lo siguiente...’:

Por lo que al haber notificado a mi representada el inicio de Procedimiento Especial Sancionador, el día 8 de septiembre del 2011, es evidente que han transcurrido en exceso los tres años siguientes a esa norma general establecida en el Código que rige esta materia, y por ende al hacer el cómputo con la fecha de inicio de la actuación de este Instituto Federal

**SUP-RAP-525/2011
Y ACUMULADO**

Electoral, el día "dieciocho de abril del dos mil ocho, a la fecha antes indicada, 8 de septiembre del 2011, es evidente que han transcurrido en exceso los tres años a los que se refiere dicho artículo, y por ende se debe declarar que HA PRESCRITO LA ACCIÓN QUE EJERCITA ESTA AUTORIDAD ELECTORAL, DEBIENDO POR CONSIGUIENTE ORDENAR QUE AL SER DECLARADA ESTA EXCEPCIÓN, SE DEBE ARCHIVAR EL PRESENTE ASUNTO.

Lo anterior encuentra su fundamento en el mencionado artículo 375 parte 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aunado a lo preceptuado por el artículo 17 Constitucional, que señala que los procedimientos de cualquier juicio deben ser expeditos, en breve término, ya que las acciones no pueden ser consideradas eternas y fuera del marco de las leyes, como se señala en el presente caso, en aplicación del numeral señalado del Código de la Materia, por lo que se insiste ha prescrito la acción intentada en el presente Procedimiento, por lo que se debe ordenar el archivo de este asunto por carecer de materia al ser procedente la EXCEPCIÓN DE PRESCRIPCIÓN de la acción ejercitada por el Instituto Federal Electoral.

2.- Lo que debió haber atendido debidamente el Instituto, y el que en lugar de hacerlo, simplemente manifestó lo siguiente:

'En segundo término, respecto al argumento de defensa consistente en que la queja primigenia tiene vigencia de tres años, por lo que ha prescrito la acción ejercitada por este Instituto, lo anterior en términos de lo establecido por el apartado 2 del artículo 375 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, esta autoridad comicial federal estima que dicho argumento es improcedente, en virtud de que el artículo 375 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a que hace referencia el denunciado, resulta inoperante para la tramitación del presente procedimiento especial sancionador. Lo anterior toda vez que el artículo de mérito se encuentra contemplado dentro Capítulo Quinto del Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, denominado "Del procedimiento en Materia de Quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos", siendo que el presente asunto se rige bajo las reglas del procedimiento administrativo sancionador. Por tanto, resulta inatendible el argumento esgrimido por el denunciante.'

3.- Lo que desde luego se ataca, por no cumplir con los requisitos de actuación de ese Instituto, lo que desde luego causa agravio a esta persona moral.

Esto en virtud de que esa autoridad debe actuar en base al principio de certeza y de legalidad. Lo que es una obligación legal, como ya se ha determinado y es de explorado derecho.

Por ende, dicho organismo debió haber realizado un análisis lógico - jurídico, de acuerdo a lo sustentado, debiendo haber analizado la figura de la prescripción que existe para toda clase de derechos sustantivos contenidos en la ley de la materia, debiendo resolver, que en el caso de que alguna situación jurídica o alguna parte de la ley no esté debidamente regulada en la propia ley, es obvio que debe analizarse lo que el propio legislador señaló en una situación semejante derivada de otra parte semejante del mismo ordenamiento jurídico.

Ello en virtud del principio jurídico de que donde existe la misma razón se debe de aplicar la misma ley.

Y en el caso concreto, si analizamos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales la existencia de la figura de la Prescripción, encontramos solamente el contenido del artículo que se hace valer en este caso que nos ocupa (*sic*).

De donde surge la pregunta básica, ya resuelta en otras materias.

Esto es, si una parte o una situación jurídica determinada no está regulada en una parte de la ley, como es el caso que nos ocupa sobre la prescripción, es obvio que debe analizarse si la propia ley se refiere a dicha figura jurídica en su propio cuerpo normativo.

Y si se encuentra en una parte de la ley dicha figura, referida a una parte de la misma, sin referirse a otra parte de la propia ley, en ese caso de acuerdo a las reglas de la interpretación, es evidente que se debe interpretar que el legislador se refirió a esa figura, y no puede cambiar su contenido ni sus términos.

4.- De lo que se desprende por lógica-jurídica y en una recta interpretación, que debe aplicarse ese plazo de prescripción, como es el que nos señala el propio artículo 375 de la ley de la materia a otros casos en los que tenga que aplicarse dicha prescripción.

Ya que si el legislador regula un caso concreto con un plazo prescriptivo, es obvio que al no señalar otro distinto, por mayoría de razón y en la recta interpretación se debe atender al mismo, y por ende al no referir ningún otro plazo de prescripción esta ley, es obvio que la intención del legislador fue establecer ese plazo de tres años, para todos los supuestos establecidos en la propia ley electoral.

Lo que se justifica por el principio de mayoría de razón, y porque fue la intención del legislador establecer esa prescripción, que al no determinar otro plazo, sino ese que es único para la ley, es evidente que debe de aplicarse ese término de tres años.

Lo que hizo valer mi representada, y que es evidente la autoridad electoral no analizó jurídicamente, no lo valoró y simplemente argumentó sin fundar y motivar su resolución.

Lo que ya de por sí es una violación al principio de congruencia de las resoluciones, máxime que no revisó a la luz de la ley el caso concreto y la situación que se hizo valer, por lo que ante ello se violó también como consecuencia el principio de certeza y el de legalidad en perjuicio de esta persona moral, debiendo como es obligación de este Tribunal declarar procedente el plazo de prescripción en su actuación de aplicación de la legislación electoral.

Y por ende se debe declarar que contrariamente a lo que resolvió la autoridad, se debió aplicar el artículo mencionado, 375 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y por ende este Tribunal debe revocar la resolución que se impugna, debiendo declarar procedente la excepción de prescripción hecha valer en tiempo y forma, por ser totalmente procedente en el caso que nos ocupa.

Lo anterior tiene su fundamento, en el propio criterio del Poder Judicial Federal, y que por ende debe ser cumplido en el caso que nos ocupa.

5.- Esto en virtud de que en el Semanario Judicial de la Federación aparece la siguiente Tesis Jurisprudencial en materia laboral, que vino a resolver un caso análogo al presente, y donde declaró procedente el supuesto jurídico que se puso a su consideración que no estaba debidamente regulado, y que con esa Tesis Jurisprudencial determinó su debida aplicación. La Tesis de Referencia es la siguiente: TOMA DE NOTA DE DIRECTIVA SINDICAL. ES APLICABLE ANALÓGICAMENTE EL PROCEDIMIENTO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 366, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. *(Se transcribe)*.

6.-Es decir, la Tesis señala que se considerarán, entre otros supuestos, sus disposiciones que regulen casos semejantes. Por tal motivo, y como el registro de un sindicato y la toma de nota de cambio de directiva son situaciones semejantes, por ser cuestiones referentes al reconocimiento de la personalidad de aquél, diferenciándose únicamente por un aspecto temporal, se concluye que a la toma de nota le es aplicable por analogía el procedimiento previsto en el artículo 366, último párrafo, de la propia Ley, que prevé los plazos y consecuencias legales a seguir para el registro de un sindicato, pues el registro y la toma de nota de cambio de directiva sindical implican la actualización de situaciones de hecho y de derecho que la autoridad encargada debe verificar para salvaguardar la garantía de seguridad jurídica.

7.- De lo que se desprende que el Tribunal de amparo resolvió una situación jurídica que hasta ese momento no estaba debidamente regulado.

Lo que es también semejante en este Recurso de Apelación. Es decir, se hace valer la aplicación de un artículo de la ley electoral, que no está debidamente regulado, por lo que se considera que es aplicable a la acción sancionadora

ejercitada por el Instituto Federal Electoral en perjuicio de mi representada.

Ello en virtud de que como lo señala esa Tesis Jurisprudencial, el contenido del artículo 366 de la Ley Federal del Trabajo prevé los plazos y consecuencias legales a seguir para el registro por primera vez de un sindicato que de esa manera obtiene la toma de nota y, que se hace extensivo para regular también otro caso distinto pero semejante en lo que se refiere al registro de una toma de nota posterior al registro del sindicato ya existente

Por lo que al ser situaciones análogas se aplica el mismo artículo 366 de aquella ley, en una debida interpretación.

8.- Por consiguiente, y en este caso en el que se impugnó en tiempo y forma la procedencia de la acción ejercitada por el IFE, haciendo valer la excepción de prescripción de dicha acción, en base al contenido del artículo 375 del ordenamiento electoral es obvio que resulta aplicable, y debe resolverse su procedencia al haber excedido el plazo de tres años para su ejercicio, procediendo esa figura.

Ya que como se hizo valer ese artículo regula la figura de la prescripción. Y la misma se encuentra señalada en ese numeral para una parte de la ley de referencia como lo señala la autoridad emisora de la Resolución que hoy se ataca con este Recurso de Apelación.

De donde y en base al principio jurisprudencial que determina que donde existe la misma razón se debe aplicar la misma legislación, es procedente se declare por esta autoridad la procedencia de la prescripción, ya que la autoridad de primera instancia omitió hacerlo, violando por indebida aplicación el contenido de ese numeral.

Esto en virtud de que al no existir en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales otro artículo que regule o se refiera a esa figura, es obvio que este Tribunal debe de resolver que es aplicable al supuesto planteado ese mismo artículo, por la simple razón de que no hay otra regulación con distintos plazos o requisitos que también se refiera a la figura señalada.

En base a que se hizo valer la inactividad del Instituto por más de tres años, lo que ya de por sí implica una sanción a esa actitud.

Siendo procedente como se ha dicho que este Tribunal revoque la Resolución dictada por la autoridad recurrida, en su falso argumento en el sentido de que el artículo 375 de la ley electoral se refiere a otra parte de la ley, y no en forma expresa a la impugnación realizada.

9.- Lo que debe regularizarse, porque como ya se ha demostrado, se hizo valer oportunamente y acreditando el transcurso del plazo de los tres años, lo que desde luego resulta irrenunciable, ya que la falta de ejercicio de la acción le es imputable a dicho Instituto, y ello no se puede salvar por

**SUP-RAP-525/2011
Y ACUMULADO**

el propio instituto que actuó de oficio, cambiando la acción original, lo que desde luego es una situación que escapa a mi representada.

Y muy por el contrario, es una sanción al mal obrar de ese Instituto, que fue omiso en señalar diligencia para continuar con la tramitación del procedimiento sancionador, siendo evidente su inactividad que dejó de actuar por más de tres años, y posteriormente a ellos como se hizo valer, en el escrito referido, y que se reproduce a la letra en sus argumentos, se sanciona dicha inactividad, ya que las acciones de cualquier materia, civil, mercantil, laboral, penal, de seguros, etc., no es eterna ni está al libre albedrío de las partes o de la autoridad, por lo que ante ello es procedente se resuelva en los términos indicados, para dar mayor seguridad y seriedad a este procedimiento, que no puede quedar a la libre elección de la autoridad, lo que confirma que en esa forma se debe de dar cumplimiento a la obligación de la autoridad, que debe actuar con certeza y legalidad.

Lo que solicito a nombre de mi representada se resuelva en esos términos, en beneficio de la justicia electoral, declarando improcedentes los CONSIDERANDOS DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, al haber procedido dicha prescripción, con las consecuencias de tener que declarar improcedente la acción ejercitada, por el simple transcurso del tiempo, y por lo resuelto en el artículo indicado, que es la voluntad del legislador, que no tiene necesidad de ser interpretado, o no considerarse de forma diversa a lo que el propio legislador estatuyó en la ley, con el debido proceso legislativo.

TERCER AGRAVIO.

Causa agravio a mi representada el CONSIDERANDO OCTAVO de la Resolución de fecha 14 de septiembre del año en curso, dictada por el Instituto Federal Electoral, al momento de hacer valoración de las pruebas de esta persona moral hoy apelante.

1.- En primer lugar hace referencia a un acta circunstanciada de fecha 18 de abril de dos mil ocho, a la que le da pleno valor probatorio, sin indicar cuál parte de la documental es la que tiene ese valor, y menos para que efectos tiene valor.

Es decir, omite indicar con veracidad y exactitud, qué es lo que supuestamente acredita la autoridad con ese documento, por lo que la valoración que realiza viola los principios o reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, como los principios rectores de la función electoral federal, siendo inaplicables las partes que señala de los artículos 358, 359 y demás que indica en la página 79 de la resolución impugnada.

Máxime que en la página 80 hace referencia a que hacen prueba plena las páginas de los periódicos "El Universal" y la página de mi representada.

2.- Lo que contradice los más elementales principios de valoración de las pruebas, en virtud de que un periódico no hace prueba plena, lo que es de explorado derecho, al no existir ninguna certeza de lo que pudo escribir un periodista, máxime que omite anotar la autoridad electoral, a qué artículo o parte de artículo de ese periódico pudiera referirse, omitiendo quien es el autor del artículo y que es lo que pudiera probar, lo que por ende es inexacto que haga prueba plena, aunado a que en el escrito de mi representada nunca ha reconocido haber realizado ningún promocional.

Por lo que ante ello es ilegal y contrario a las constancias de autos que un periódico haga prueba plena, cuando la autoridad ni siquiera señala por qué hace prueba plena, y menos sobre cuales aspectos que incidan en la resolución que se impugna, lo que desde luego hace que dicha resolución sea incongruente, al no tener sustento alguno, siendo falso que haga prueba plena, lo que este tribunal debe resolver, en el sentido de que se violan los artículos señalados, al no existir aplicación ni de la sana crítica que es un recto juzgar, que obliga a la práctica de un silogismo que lleva a un recto raciocinio, lo que por tanto es suficiente para desestimar ese periódico.

3.- De la misma manera es ilegal y se ataca el pleno valor que le otorga el Instituto al contenido del oficio DG/3100/08-01 FIRMADO POR EL Licenciado Norberto Tapia Latisnere, que ocupaba el puesto que señala, ya que insisto en que mi representada nunca ha realizado ningún promocional, y que el supuesto reporte del monitoreo que dice fue practicado el mismo fue realizado por persona moral distinta a mi representada, por lo que ante ello esa prueba no puede tener pleno valor probatorio como lo señala la autoridad.

Lo anterior en virtud de que incumple esa valoración con el contenido del artículo 359 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que obliga a la valoración en su conjunto de esta prueba, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y los demás elementos que señala dicho numeral.

Ello en virtud de que es evidente que la autoridad electoral omite realizar un juicio de valor, ya que como dogma admite dicha probanza, y le otorga el valor indicado, sin mencionar las causas, razones o motivos de ello, lo que desde luego le causa agravio a mi representada.

Ya que no existe juicio o razonamiento alguno que demuestre haber cumplido con lo preceptuado con el apartado 1 del artículo 359 de la ley, lo que es suficiente para tener por demostrado que esa prueba ningún valor tiene, ni siquiera como indicio, en virtud de que tenía que fundar y motivar, en base a esos requisitos señalados en el numeral, ese valor, omisión que por ende acredita que dicha probanza carece de valor alguno, y por lo que debe resolver este tribunal, que ni

**SUP-RAP-525/2011
Y ACUMULADO**

esta ni la anterior tiene valor alguno, al incumplir con esos requisitos o cargas para el juzgador, violando con ello los principios de certeza y de legalidad, por lo que debe resolver que carecen de todo valor.

4.- Se ataca la valoración de las pruebas del expediente SCG/QPRD/CG/069/2008, en virtud de que resulta incongruente que dicho expediente sea valorado, cuando dejó de tener vigencia, al haberse hecho la modificación de la acción ejercitada, que se ha demostrado estaba prescrita, y por ende igual que los apartados anteriores de este Agravio por adolecer de dicha prescripción carecen de valor alguno, lo que debe ser resuelto de esa manera por este tribunal.

5.- No obstante lo indicado, se impugna el valor que otorga la autoridad electoral a la prueba técnica, que señala bajo el apartado A) Disco compacto, que atribuye a mi representada, lo anterior en virtud de que también omite realizar juicio o razonamiento alguno que demuestre haber cumplido con lo preceptuado con el apartado 1 del artículo 359 de la ley, lo que es suficiente para tener por demostrado que esa prueba ningún valor tiene, ni siquiera como indicio, en virtud de que tenía que fundar y motivar, en base a esos requisitos señalados en el numeral, ese valor, omisión que por ende acredita que dicha probanza carece de valor alguno, y por lo que debe resolver este tribunal, que ni esta ni la anterior tiene valor alguno, al incumplir con esos requisitos o cargas para el juzgador, violando con ello los principios de certeza y de legalidad, por lo que debe resolver que carecen de todo valor.

6.- Carece también de valor la DOCUMENTAL PRIVADA a que se refiere bajo el apartado A) de y que obra a foja 89, supuesta impresión de la página que indica, como la impresión que señala de! apartado B), del C) , D), E) hasta el K) al no cumplir con lo preceptuado por el apartado 1 del artículo 359 de la ley, lo que es suficiente para tener por demostrado que esa prueba ningún valor tiene, ni siquiera como indicio, en virtud de que tenía que fundar y motivar, en base a esos requisitos señalados en el numeral, ese valor, omisión que por ende acredita que dicha probanza carece de valor alguno, y por lo que debe resolver este tribunal, que ni esta ni la anterior tiene valor alguno, al incumplir con esos requisitos o cargas para el juzgador, violando con ello los principios de certeza y de legalidad, por lo que debe resolver que carecen de todo valor.

7.- Impugnándose también el valor que otorga a la DOCUMENTAL PUBLICA referida en la página 93 de la Resolución que se ataca, en virtud de que la que señala bajo el apartado A), ninguna relación tiene con mi representada, lo que es suficiente para restarle todo valor.

8.- Impugnándose también el supuesto Requerimiento al Director Gen eral de radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, y que indica en el apartado 103

de la Resolución que se ataca, en virtud de que el IFE no cumple con los requisitos establecidos en el apartado 1 del artículo 359 de la ley, lo que es suficiente para tener por demostrado que esa prueba ningún valor tiene, ni siquiera como indicio, en virtud de que tenía que fundar y motivar, en base a esos requisitos señalados en el numeral, ese valor, omisión que por ende acredita que dicha probanza carece de valor alguno, y por lo que debe resolver este tribunal, que ni esta ni la anterior tiene valor alguno, al incumplir con esos requisitos o cargas para el juzgador, violando con ello los principios de certeza y de legalidad, por lo que debe resolver que carecen de todo valor.

9.- Se impugna también por no tener el valor que indica el Requerimiento que el IFE realiza al Director Ejecutivo de prerrogativas y Partidos Políticos de ese mismo instituto, como el Requerimiento al Director de Información y Encargado del Despacho de la Coordinación Nacional de Comunicación Social del Instituto Federal Electoral que obra de las fojas 103 a la 108 de la Resolución que se ataca, en virtud de que el IFE no cumple con los requisitos establecidos en el apartado 1 del artículo 359 de la ley, lo que es suficiente para tener por demostrado que esa prueba ningún valor tiene, ni siquiera como indicio, en virtud de que tenía que fundar y motivar, en base a esos requisitos señalados en el numeral, ese valor, omisión que por ende acredita que dicha probanza carece de valor alguno, y por lo que debe resolver este tribunal, que ni esta ni la anterior tiene valor alguno, al incumplir con esos requisitos o cargas para el juzgador, violando con ello los principios de certeza y de legalidad, por lo que debe resolver que carecen de todo valor.

10.- De la misma manera es ilegal y por ende se impugna, por carecer de valor el requerimiento que formula el Instituto a mi representada, ya que el mismo se refiere al escrito del representante legal de esta persona moral de fecha 18 de septiembre del 2008, en primer lugar, porque nunca ha aceptado esta persona moral haber realizado un promocional, y además porque dicho documento adolece de la prescripción que se ha formulado ya desde aquel procedimiento a la acción ejercitada, y en el escrito de alegatos y contestación al emplazamiento a mi poderdante, que fue notificado el día 8 de septiembre del 2011. Parte de la Resolución que obra de la foja 111 a 113, en virtud de que el IFE no cumple con los requisitos establecidos en el apartado 1 del artículo 359 de la ley, lo que es suficiente para tener por demostrado que esa prueba ningún valor tiene, ni siquiera como indicio, en virtud de que tenía que fundar y motivar, en base a esos requisitos señalados en el numeral, ese valor, omisión que por ende acredita que dicha probanza carece de valor alguno, y por lo que debe resolver este tribunal, que ni esta ni la anterior tiene valor alguno, al incumplir con esos requisitos o cargas para el

**SUP-RAP-525/2011
Y ACUMULADO**

juzgador, violando con ello los principios de certeza y de legalidad, por lo que debe resolver que carecen de todo valor.

11.- Se ataca la parte de la Resolución emitida por el IFE, supuesta VISTA FORULADA POR EL REPRESENTANTE LEGAL DE ESTA PERSONA MORAL, en virtud de que como se desprende de ese documento, en ningún momento esta persona moral reconoció haber incurrido en violación alguna a la ley, por lo que ante ello el IFE no cumple con los requisitos establecidos en el apartado 1 del artículo 359 de la ley, lo que es suficiente para tener por demostrado que esa prueba ningún valor tiene, ni siquiera como indicio, en virtud de que tenía que fundar y motivar, en base a esos requisitos señalados en el numeral, ese valor, omisión que por ende acredita que dicha probanza carece de valor alguno, y por lo que debe resolver este tribunal, que ni esta ni la anterior tiene valor alguno, al incumplir con esos requisitos o cargas para el juzgador, violando con ello los principios de certeza y de legalidad, por lo que debe resolver que carecen de todo valor.

12.- Se atacan las Conclusiones acerca de la valoración de las pruebas que formula el IFE, en virtud de que no señala elementos válidos que demuestren que hizo valoración de las pruebas formuladas por mi representada, que obran en el escrito con el que hizo valer su derecho, y que obran en el escrito que está en autos, y donde mi representada nunca admitió valor alguno o responsabilidad alguna sobre los hechos que le imputa el organismo electoral. Aunado a que es falso que haya reconocido como señala a foja 127 de la Resolución impugnada el IFE, situaciones que además demuestran que el IFE no cumple con los requisitos establecidos en el apartado 1 del artículo 359 de la ley, lo que es suficiente para tener por demostrado que esa prueba ningún valor tiene, ni siquiera como indicio, en virtud de que tenía que fundar y motivar, en base a esos requisitos señalados en el numeral, ese valor, omisión que por ende acredita que dicha probanza carece de valor alguno, y por lo que debe resolver este tribunal, que ni esta ni la anterior tiene valor alguno, al incumplir con esos requisitos o cargas para el juzgador, violando con ello los principios de certeza y de legalidad, por lo que debe resolver que carecen de todo valor.

13.- Se ataca también las consideraciones que realiza la autoridad electoral en el CONSIDERANDO NOVENO, en el que omite hacer las reflexiones que puedan validar alguna conducta indebida de esta parte, por lo que ante ello y no cumplir con los requisitos establecidos por apartado 1 del artículo 359 de la ley, lo que es suficiente para tener por demostrado que esa prueba ningún valor tiene, ni siquiera como indicio, en virtud de que tenía que fundar y motivar, en base a esos requisitos señalados en el numeral, ese valor, omisión que por ende acredita que dicha probanza carece de

valor alguno, y por lo que debe resolver este tribunal, que ni esta ni la anterior tiene valor alguno, al incumplir con esos requisitos o cargas para el juzgador, violando con ello los principios de certeza y de legalidad, por lo que debe resolver que carecen de todo valor.

14.- De la misma manera se ataca el CONSIDERANDO DÉCIMO, Pronunciamiento de Fondo, a partir de la página 144 de la Resolución que se impugna, ya que no es cierto que se demuestre la existencia de los hechos que pretende atribuir a mi representada el IFE.

Aunado a que se ataca el contenido del párrafo antepenúltimo de la página 147 de la misma, que señala que *'el promocional de mérito pretende hacer creer a la ciudadanía la idea de que la democracia del país se encontraba en un punto de inestabilidad y riesgo, derivado de la presunta conducta realizada por los partidos políticos de mérito y sus militantes. En efecto, este órgano resolutor estima que las expresiones e imágenes utilizadas en el promocional objeto de análisis tienen como finalidad esencial difundir la idea de que los partidos políticos de mérito así como sus militantes, atentaron contra la paz y estabilidad de la sociedad mexicana, y pusieron en riesgo la democracia del país.'*

Lo que se ataca, en virtud de que viola el contenido del artículo 109 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que obliga al Instituto Federal Electoral a *'...velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.'*

Esto en virtud de que la autoridad no cumple con su obligación de exponer razonamientos válidos, que lleven a una plena certeza e imparcialidad, como objetividad, ya que no expone un razonamiento lógico-jurídico, que pueda justificar cada una de las afirmaciones que expone y que se han transcrito.

Lo que lleva a manifestar puras apreciaciones subjetivas, no objetivas como es su obligación, en virtud de que mi representada nunca ha hecho creer a la ciudadanía que la idea de democracia del país se encontraba en inestabilidad y riesgo, y menos puede llegar a la conclusión de que las imágenes a que alude tienen como finalidad esencial difundir la idea de que los partidos políticos y sus militantes atentaron contra la paz y estabilidad de la sociedad mexicana.

Ello por las siguientes razones:

Porque mi representada nunca ha realizado las conductas y situaciones que señala la autoridad electoral.

Además lo único que obra en las imágenes que señala la autoridad, se refieren a hechos de la historia, y la realidad que sucedió en el Congreso, lo que queda enmarcado en la tesis Jurisprudencial que se refiere a los hechos notorios, que a la letra señala:

HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO. *(Se transcribe)*.

De lo que se concluye que el hacer referencia a hechos de la historia y de la realidad, en ningún momento puede hacer que la autoridad electoral llegue a esas increíbles conclusiones. Y menos a que mi representada quiera poner en duda o en peligro la democracia. Situación que incluso sería un delito, que tendría que resolverse en otra instancia.

Lo que confirma la falta de objetividad y lo errado del razonamiento de la autoridad electoral, y que es suficiente para tener por acreditado que omitió conducirse con objetividad, y menos con certeza y con legalidad. Por lo que ante ello, este H. Tribunal deberá resolver que la parte de la resolución que se ataca, viola los principios de actuación de ese organismo, y por ello es suficiente para que se revoque la sentencia, dejando sin efecto la sanción económica, que a más de infundada es ilegal.

15.- Se ataca también por violar los mismos principios de actuación de la autoridad electoral, las manifestaciones que anota en los **dos** últimos párrafos de la página 148 la autoridad electoral. Ello en virtud de que mi representada nunca ha reconocido haber contratado la transmisión de un promocional, y menos que haya infringido la normatividad electoral, aunado a que no señala las causas o razones de ello, lo que demuestra la violación al contenido del artículo 109 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, esto es carece de certeza su actuación, siendo también a más de ilegal y por ende falto de objetividad.

Negando haber realizado una confesión en los términos que señala dicha autoridad, por lo que resultan falsos y sin valor los supuestos criterios que anota en la página 149 de la Resolución que se ataca.

Siendo también ilegal, la manifestación contenida en el penúltimo párrafo de la página 150 de la Resolución impugnada, en virtud de que no es cierto que con las imágenes a que se refiere la autoridad electora se haya denigrado a alguna entidad política y menos a alguna persona, ya que se insiste que son imágenes de hechos notorios, conocidos por la historia y por los ciudadanos, lo que no puede considerarse una denigración, aunado a que ni dice esa autoridad que entiende por denigración y menos en que pudiera haber contenido esta.

16.- Por otra parte es falso que mi representada haya contratado un promocional, cuando contrató con la persona moral que se indica en los autos del juicio, las imágenes que se han indicado, y que son hechos notorios.

De la misma manera se ataca la conclusión a que llega la autoridad al indicar que mi representada tuvo poder de decisión sobre la difusión del promocional en contra de los partidos a que se refiere en la página 151 de la Resolución

que se impugna, ya que nunca contrató esta persona moral la difusión de un promocional, como se ha manifestado en exceso. Y menos que se haya vulnerado la integridad de la imagen pública de los partidos que señala, aunado a que ahora tampoco señala en que pudiera consistir esa violación a su imagen pública, lo que es suficiente para que ante su falta de cumplimiento al contenido del artículo 109 y demás que se indican en este Agravio de la ley de la materia, se debe de revocar la Resolución dictada por el IFE, y por ello dejar sin efecto la indebida multa en perjuicio de esta persona moral, al ser contraria a ese artículo y no estar sustentada por una debida fundamentación y motivación, y por inaplicar el contenido de los artículos 358 y 359 en su exacto sentido, al dar valor a pruebas que no exponen las causas y los requisitos establecidos en el segundo de los numerales indicados.

17.- Se ataca también el contenido del CONSIDERANDO DÉCIMO SEGUNDO de la Resolución de la autoridad electoral, en virtud de que no es cierto que haya quedado demostrada infracción a la normatividad electoral por parte de esta persona moral, y por ello es inaplicable el artículo 354 de la ley de la materia. Esto en virtud de que se insiste no se enmarca en ningún tipo de infracción lo que ha realizado mi poderdante. Aunado a que nunca se demostró que haya causado denigración a partido o persona alguna, por lo que ni es cierto que el supuesto bien jurídico tutelado se haya transgredido, y menos el supuesto modo, tiempo y lugar de la misma, y menos se demuestra intención alguna, como tampoco la supuesta conducta externa, de donde al no existir la infracción es obvio que carece de sustento la multa que se impone a esta persona moral.

Ello además por las siguientes razones:

Porque no se demostró infracción a algún artículo de ley.

Porque no se demostró que se entienda por denigración a persona alguna.

Porque no se demuestra que haya causado alguna denigración a las personas indica la autoridad.

Pero sobre todo porque los hechos que originan la acción del proceso sancionador son a todas luces afectos de prescripción, en los términos señalados en los anteriores agravios.

Porque en una forma a todas luces contradictoria, la autoridad señala en la página 169 de la Resolución, que *'En esta tesitura, en principio, aunque sería dable sancionar a la persona moral con una multa de un salario mínimo general vigente en el distrito Federal....lo cierto es queque el monto que se pagó por la difusión del citado promocional ascendió a la cantidad de tres millones de pesos... se debe sancionar a la persona moral denominada ...con una multa de cincuenta y*

siete mil cuarenta y cinco días de salario mínimo general vigente...

Lo que es incongruente, ya que no se demostró conducta sancionable alguna, aunado a que dice que se tenía en ese supuesto sin conceder, que condenar al pago de un salario mínimo, y se va a otro aspecto no comprobado, al decir que pagó esta persona moral la cantidad de tres millones de pesos, sin que exista constancia alguna de que la ha pagado, sino que por el contrario se demostró que no se ha cubierto por falta de recursos económicos.

De donde ante esa incongruencia, es obvio que la sanción a más de prescrita, suponiendo sin conceder que procediera, es ilegal, al no exponer razones válidas y comprobadas de la causa de su imposición, lo que es de explorado derecho debe justificarse total y objetivamente, como que debe exponerse cada una de las razones que lleven a imponer una multa tan excesiva. Lo que es suficiente junto con la prescripción de la acción demostrada, que este Tribunal resuelva revocar la sentencia y obviamente la multa, por no cumplir la autoridad con sus obligaciones, como se ha demostrado, aunado a que hizo indebida valoración de las pruebas que obran en el expediente. Lo que desde luego causa grave perjuicio económico mi poderdante, lo que es ilegal, y carente de certeza.

QUINTO. Previamente al análisis de los agravios se debe tener en cuenta que ha sido criterio reiterado por esta Sala Superior que los agravios hechos valer por los enjuiciantes, pueden ser desprendidos de cualquier capítulo del escrito inicial y no estrictamente en el apartado de los agravios, toda vez que una de las finalidades esenciales del sistema de medios de impugnación en materia electoral es la vigencia de los principios que rigen tal disciplina, atendiendo a toda expresión de agravio, con independencia del apartado de la demanda que la contenga.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2/98 consultable a fojas 118-119 de la obra *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, volumen 1, tomo Jurisprudencia, cuyo rubro es: **“AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL”**.

Asimismo, cabe señalar que el juzgador debe analizar cuidadosamente la demanda correspondiente, a fin de atender a lo que quiso decir el demandante y no a lo que aparentemente dijo, con el objeto de determinar con mayor grado de aproximación a la intención del promovente, ya que sólo de esta forma se puede lograr una recta impartición de justicia en materia electoral.

Lo anterior tiene sustento en la tesis de jurisprudencia 04/99, consultable a fojas 382-383, de la *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, volumen 1, tomo Jurisprudencia, cuyo rubro es: **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR”**.

Tanto en el apartado de hechos como de agravios d su libelo, Mejor Sociedad, Mejor Gobierno, Asociación Civil aduce, en esencia, que la resolución reclamada es ilegal al

haber prescrito la acción del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento administrativo sancionador.

El agravio es **fundado** y suficiente para revocar la resolución impugnada, aunque para ello esta Sala Superior supla la deficiencia de la queja, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque, efectivamente, la facultad de la autoridad administrativa electoral federal para sancionar a las personas morales recurrentes ha caducado, pues entre la fechas de comisión de la conducta imputada que se considera como falta a la normativa del partido y el momento en el cual se determinó la responsabilidad de los actores en el procedimiento de sanción, existe un lapso considerable.

En primer término, es necesario establecer el marco normativo y doctrinal correspondiente.

1. Debido proceso y garantía a la impartición de justicia pronta y expedita.

El artículo 14 constitucional dispone que nadie puede ser privado de sus derechos sino mediante juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

Tal disposición constitucional constituye una garantía de seguridad jurídica y establece, entre otras cuestiones, el principio de que toda privación de bienes o derechos sólo puede realizarse mediante un proceso o procedimiento en el cual se cumplan las denominadas reglas del debido proceso se cumplan las reglas del debido proceso.

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estas reglas se traducen en los requisitos siguientes: 1) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa, 3) la oportunidad de alegar, y 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas¹.

En el mismo sentido, ese Alto Tribunal ha reconocido² que en las leyes procedimentales, tales instrumentos se traducen en la existencia de instancias, recursos o medios de defensa que permitan a los gobernados ofrecer pruebas y expresar argumentos que tiendan a obtener una decisión favorable a su interés, de forma tal que para brindar las condiciones materiales necesarias que permitan ejercer los medios defensivos

¹ Tesis: P./J. 47/95, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO". SJFG, tomo II diciembre de 1995, p. 133.

² Tesis: P. XXXV/98, de rubro "AUDIENCIA, GARANTÍA DE. PARA QUE SE RESPETE EN LOS PROCEDIMIENTOS PRIVATIVOS DE DERECHOS, LA OPORTUNIDAD DE PRESENTAR PRUEBAS Y ALEGATOS DEBE SER NO SÓLO FORMAL SINO MATERIAL", SJFG tomo VII, abril de 1998, p. 21.

previstos en las leyes, en respeto de la garantía de audiencia, resulta indispensable que el interesado pueda conocer directamente todos los elementos de convicción que aporten las demás partes que concurran al procedimiento, para que pueda imponerse de los hechos y medios de acreditamiento que hayan sido aportados al procedimiento de que se trate, con objeto de que se facilite la preparación de su defensa, mediante la rendición de pruebas y alegatos dentro de los plazos que la ley prevea para tal efecto.

Desde un punto de vista convencional el artículo 8 (denominado Garantías Judiciales), párrafo 1, de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, prescribe que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. La Declaración Universal de Derechos Humanos contiene, en su artículo 10, una prescripción similar y lo mismo ocurre en el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en diversos casos, al interpretar el artículo 8° de la Convención Americana, ha sostenido que ese numeral

prevé las garantías mínimas que se deben observar en todo proceso; por lo que, el derecho a la defensa adecuada no se agota en el listado ahí contenido; esto es, también se deben observar las garantías del debido proceso, consistentes, además, de ser dirigido por un juez competente, independiente e imparcial, el deber de preservar, al menos las garantías de publicidad, igualdad del contradictorio, oportunidad probatoria, medidas precautorias o cautelares y fundamentación de las resoluciones pronunciadas, las cuales son exigibles a todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional, en este sentido, ha señalado que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un juez o tribunal competentes para la determinación de sus derechos, éste tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías de debido proceso legal.

En ese mismo orden de ideas, esta Sala Superior ha considerado que el derecho a que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, previo a la emisión de un acto de privación de derechos, implica: a) Hacer del conocimiento del interesado, el acto o resolución que afecta sus derechos, así como la motivación y el fundamento jurídico que lo sustentan; b) Respetar al destinatario del acto o resolución el ejercicio de su derecho de ser oído en defensa de su interés jurídico, en términos de la normativa aplicable; c) Dar oportunidad al interesado de ofrecer y aportar elementos de prueba que soporten las

afirmaciones emitidas en su defensa y, en su caso, recabar aquellos que, conforme a la normativa que rige en el particular, deban ser obtenidas por la propia responsable. (SUP-JDC-157/2007 y acumulados).

Todos estos elementos que conforman parte de las reglas del debido tienen como característica común la finalidad de proporcionar aspectos indispensables de seguridad jurídica a los gobernados y con el objetivo de impedir que sean privados de sus bienes o derechos de manera arbitraria.

Entre las reglas del debido proceso se encuentra la relativa a que los procedimientos y procesos deben ser resueltos en plazo razonables, mediante el establecimiento de términos breves, pues resultaría una contradicción al orden jurídico permitir la perpetuación en el tiempo de estos mecanismos.

Tanto el debido proceso como el acceso efectivo a la justicia requiere necesariamente que la autoridad competente, en ejercicio de sus funciones y atribuciones, realice todos los actos necesarios e indispensables para poner en estado de resolución los asuntos y emitir una decisión que cumpla determinados requisitos, pues de lo contrario la privación de bienes o derechos junto con la indefinición de situaciones jurídicas de las partes involucradas constituiría una amenaza constante y permanente, con el consiguiente establecimiento de un

estado de incertidumbre producto de la ausencia de una resolución vinculante.

Esto es así, porque el transcurso del tiempo, unido a la inactividad procesal, desarrolla una creciente situación de incerteza para los sujetos intervinientes respecto de sus derechos, deberes y obligaciones.

Al respecto, debe considerarse que en el Derecho, en general, y en la materia electoral, en particular, el principio de certeza constituye uno de los pilares fundamentales y, por ello, una característica esencial de todo juicio y, en cuanto tal, una regla esencial del debido proceso es el establecimiento de figuras extintivas de derechos, facultades, potestades o poderes.

Así, frente a la situación de incertidumbre generada cuando los procedimiento o procesos tardan demasiado tiempo en resolverse, el sistema jurídico busca eliminar dicha situación mediante el establecimiento de un plazo más allá del cual el interés incierto pasa a ser un límite irrelevante, pues el orden público y el interés social exigen la determinación de un límite temporal, cumplido el cual se vuelva a generar la certeza correspondiente en torno a las relaciones jurídicas.

De ahí que el establecimiento de estas figuras extintivas como la caducidad, la prescripción, la preclusión, entre otras, tienen una relevancia innegable dentro del

ordenamiento jurídico, porque a través de ellas, junto con las restantes reglas del debido proceso, se obtiene una tutela eficiente y completa del principio de seguridad jurídica, de los derechos de terceros y del orden y la paz social.

En ese sentido, tales figuras vienen a ser una limitación al ejercicio de una determinada facultad, pues al exigírsele un uso razonable de la misma se evita que prolongue su ejercicio indefinidamente, o bien, que omita ejercerlo dentro del plazo legal estipulado, ya que cualquiera de estas dos situaciones genera una situación incertidumbre sobre la situación jurídica de las partes en el procedimiento o proceso.

Por ello, estas figuras extintivas integran y conforman parte esencial del principio de seguridad y certeza jurídica, los cuales resultan básicos dentro del ordenamiento jurídico.

En consecuencia, el establecimiento de estas figuras extintivas constituye una parte esencial de todo juicio, por lo que forma parte de las reglas del debido proceso en cuanto son esenciales para la observancia de los principios referidos.

Acorde con lo anterior, la privación de derechos a que se refiere el artículo 14 constitucional debe cumplir con los requisitos siguientes:

1. Procedimiento en forma de juicio. El artículo 14 constitucional establece diversas condiciones para que tengan lugar los actos de privación, como son: la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, o bien, un procedimiento administrativo que se siga en forma de juicio ante autoridad competente, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado.

Lo anterior debe ser así, en virtud de que, como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto e los actos de molestia, según se advierte de la jurisprudencia: ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IV (julio de 1996), página 5.

2. Debido proceso. Como elementos que deben observarse para su cumplimiento, es necesario:

a) Que el procedimiento o proceso se desarrolle y resuelva por una autoridad competente, con la debida fundamentación y motivación correspondiente.

b) Proporcionar al demandado o posible afectado una noticia completa ya sea de la demanda o denuncia, con sus anexos, o bien, del acto privativo de derechos o posesiones que pretenda realizar la autoridad, mediante la notificación personal que se le haga, la cual debe ser suficiente y eficaz de manera tal que se tenga un conocimiento fehaciente del hecho, acto u omisión de que se trate y, por ende, una posibilidad real y amplia de defenderse.

c) Otorgar la oportunidad razonable a las partes o al posible afectado para aportar, esto es, ofrecer y desahogar, las pruebas pertinentes y relevantes en que se finque la defensa, lo cual incluye, además, el derecho a que dichas pruebas sean admitidas y valoradas.

d) Dar la posibilidad a las partes y al posible afectado una oportunidad para que se expresen alegatos, esto es, de fijar su posición sobre los hechos y el derecho de que se trata, mediante la formulación de argumentaciones jurídicas con base en las pruebas ofrecidas.

e) Preservar las garantías de publicidad, igualdad del contradictorio, así como de certeza y seguridad jurídica, para lo cual es necesario el establecimiento de figuras extintivas de derechos, facultades, poderes, potestades o atribuciones a efecto de impedir que se prolongue su ejercicio indefinidamente, o bien, que se omita ejercerlo dentro del plazo legal estipulado.

f) Desarrollar el proceso de manera pronta, expedita y con apego a los términos establecidos por la normatividad a efecto de evitar la perpetuación de juicios en el tiempo con la consiguiente generación de incertidumbre con relación a las relaciones jurídicas de las partes.

g) Finalizar el proceso o procedimiento administrativo mediante el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas, la cual deberá cumplir, de manera estricta, con los requisitos de fundamentación y motivación legal, así como los principios de exhaustividad y congruencia.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 14, párrafo segundo; 16, primer párrafo, y 17, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8º. párrafo 1, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los cuales se sigue que todo individuo sujeto a un proceso jurisdiccional, o bien, a un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, tiene derecho a que se respeten las garantías esenciales respectivas y, en particular, la de audiencia.

3. Principio de proporcionalidad. Los actos del procedimiento instrumentado deben ajustarse al principio

de proporcionalidad, es decir, a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

a) El criterio de idoneidad es un criterio de carácter negativo que excluye los medios no idóneos.

b) Según el criterio de necesidad, de dos medios igualmente idóneos, debe escogerse aquel que sea más benigno con el derecho fundamental afectado (o menos restrictivo del mismo).

c) El criterio de proporcionalidad (en sentido estricto) establece que el grado de intensidad de la intervención o afectación de uno de los principios en pugna en un determinado caso concreto (por ejemplo, la libertad de expresión) debe estar en relación con la mayor importancia de la satisfacción del otro principio (verbi gratia, el derecho al honor). De esta forma, una intervención en la libertad de expresión puede estar justificada en un determinado caso concreto si se considera que la protección del derecho al honor tiene una elevada importancia, en el entendido de que, en todo caso, la ponderación que llegara a efectuarse de los principios o valores tutelados constitucionalmente en conflicto debe ser controlable racionalmente y, desde luego, controlable jurisdiccionalmente.

Por su parte, la garantía constitucional de impartición de justicia establecida en el artículo 17 de la Ley Fundamental 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.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, mediante jurisprudencia, que la garantía de acceso a la impartición de justicia prevista en el artículo 17 de la ley fundamental comprende distintos derechos a favor de los gobernados, uno de ellos, el de justicia pronta consistente en la obligación de los tribunales de resolver las controversias dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes.

Al mismo tiempo, en dicho criterio jurídico se precisó que esta obligación es exigible no sólo a los tribunales, sino también a cualquier autoridad que realiza actos

materialmente jurisdiccionales, es decir, de aquellos entes que en el ámbito de su competencia tienen la atribución para dirimir un conflicto y ejerzan funciones materialmente jurisdiccionales.

La jurisprudencia de mérito se identifica como 2ª./J. 192/2007, localizable en la página 209 del Tomo XXVI, octubre de 2007, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, cuyo texto es como sigue:

"ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes; 2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la

observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales."

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.

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.

El procedimiento administrativo sancionador es el conjunto de actos sucesivos y concatenados en virtud de orden cronológico y funcional para verificar la existencia de infracciones o faltas al ordenamiento jurídico; establecer la responsabilidad de los sujetos jurídicos y, en su caso, individualizar e imponer la consecuencia jurídica correspondiente, la cual, implica, generalmente, un menoscabo de bienes jurídicos –tangibles o intangibles-, todo ello mediante la decisión que le pone fin.

El procedimiento sancionador está integrado por las siguientes etapas: 1) Denuncia o queja, en la cual la persona legitimada para ello debe presentar la queja o denuncia, con todos los requisitos legalmente establecidos; 2) Admisión, siempre que la autoridad del conocimiento considere satisfechos los requisitos legalmente previstos; 3) Emplazamiento al denunciante y al denunciado, principalmente para que este último comparezca al procedimiento, a exponer las razones, de hecho y de Derecho, en que sustente su defensa; 4) Etapa

probatoria y de alegatos, a fin de que el denunciante y denunciado tengan la oportunidad jurídica suficiente y adecuada para ofrecer y aportar elementos de prueba, además de expresar sus alegatos y, 5) Resolución, a cargo de la autoridad competente, a fin de determinar, conforme a Derecho, si la queja o denuncia es fundada o infundada para, en su caso, imponer o solicitar la imposición de la sanción correspondiente o bien para declarar que no existe infracción a la ley o que, existiendo infracción, no procede imponer sanción alguna al denunciado.

Estas fases del procedimiento sancionador se regulan por normas de Derecho Público, a las cuales quedan sujetos todos los que intervienen en el procedimiento, principalmente denunciante y denunciado, así como la autoridad competente, para conocer y resolver sobre el procedimiento sancionador y, en el cual, por regla general, se encuentran señalados los plazos y términos correspondientes en los que cada sujeto que interviene debe desarrollar los actos que le correspondan.

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, 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.

Las figuras extintivas de derechos o facultades desde un punto de vista objetivo pretenden evitar una pendencia indefinida en los procedimientos en virtud del peligro que ello representaría para la seguridad jurídica, con lo cual se busca lograr la celeridad debida en la instrucción y resolución de dichos procedimientos.

Desde un punto de vista subjetivo, tales figuras extintivas buscan, por un lado, otorgar certeza a los sujetos que intervienen en los procedimientos respecto de las relaciones, situaciones y posiciones jurídicas materia del mismo y, por otro, evitar el abandono o las actitudes negligentes del sujeto procedimental que tiene la carga de impulsar el procedimiento hasta su finalización con la emisión de la resolución correspondiente.

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.

2. Justificación de la extinción de la facultad sancionadora.

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 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 los sujetos jurídicos, que puede aplicarse respecto de las personas o de las autoridades, referirse a derechos sustantivos y procesales, e igualmente 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 indefinida ni perenne, pues debe estar acotada 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.

La potestad o facultad para sancionar a las personas jurídicas, físicas o morales, cuando cometen faltas o realizan conductas que violan la normativa electoral, se encuentra sujeta a los principios de legalidad y de seguridad jurídica, en tanto dichos principios rigen toda actividad de la autoridad electoral, pues los ciudadanos, partidos, candidatos o empresas imputadas en tales procedimientos tienen derecho a la resolución justa de los procedimientos de responsabilidad y a la certeza jurídica, conforme a la cual, las personas jurídicas no deben estar sujetas a la amenaza constante o indefinida de ser sancionadas por una infracción, sino que esa posibilidad debe limitarse temporalmente a plazos idóneos y suficientes.

Lo anterior porque, sí 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.

Acorde con lo anterior, la extinción de las facultades sancionatorias resulta aplicable a las autoridades administrativas electorales federales en tanto organismos constitucionales autónomos encargados de la organización y vigilancia de los procesos electorales en el ámbito nacional, puesto que como toda autoridad se encuentra compelida a sujetar sus actos a los principios del Estado democrático y al de legalidad, que la obligan a respetar cabalmente los derechos de las personas, tales como los relativos a la certeza y la seguridad jurídica, de los cuales deriva que no pueden ser sujetos pasivos de un procedimiento administrativo sancionador por conductas constitutivas de una infracción, si ha transcurrido un periodo considerable de la comisión de la falta, bien porque previéndose el ejercicio oficioso de dicha potestad no se realizaron los actos positivos requeridos o bien porque no se formuló la denuncia o queja atinente, así como tampoco es admisible sujetar a los ciudadanos, partidos políticos, candidatos o empresas a procedimientos cuya duración sea excesiva sin causa justificada, pues todas estas circunstancias atentan contra el debido proceso y el acceso a la justicia estatal al generar o mantener en la incertidumbre el estatus jurídico de las personas.

En esa medida, la desaparición o pérdida de la posibilidad jurídica para sancionar las infracciones de normas se justifica desde dos ámbitos.

Por un lado, porque la existencia de figuras jurídicas que producen la extinción de la posibilidad de sancionar no implica la restricción o menoscabo alguno para la autoridad electoral, pues sólo busca garantizar que las conductas constitutivas de faltas no queden impunes ni se mantengan en la indefinición a los infractores respecto a la posibilidad de ser objeto de un reproche punitivo.

Por otro lado, tal extinción constituye una parte esencial del debido proceso al salvaguardar el principio de certeza jurídica y contribuye a garantizar la expeditéz, unidad y celeridad que deben observar los procedimientos administrativos al propiciar la eficiencia de las funciones de los órganos competentes del Instituto, en la medida en que los vincula a ejercerlas de manera oportuna, para lo cual evidentemente deben ejercerlas de manera eficaz, para vigilar y revisar la actuación de las personas jurídicas, para averiguar las conductas infractoras e instaurar los procedimientos atinentes para sancionarlas y se obliga asimismo a los demás sujetos a asumir su corresponsabilidad de presentar la queja, denuncia o petición de sanción, con los elementos disponibles para demostrar la falta.

3. Análisis de la extinción de la facultad sancionadora.

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.

En consecuencia, sí 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 e incluso de oficio por la autoridad respectiva, es decir, al margen de si lo hacen valer o no las partes.

Importa referir que lo anterior no entraña una privación de las funciones de sanción de dicha autoridad, por el contrario se traduce en una medida que coadyuva a su ejercicio eficiente, en tanto la limitante temporal genera el deber del funcionario de actuar conforme a las atribuciones que le son propias y en tiempo, con lo cual se favorece erradicar situaciones fácticas que puedan derivar en actuaciones arbitrarias o caprichosas.

4. Diferencia entre caducidad y prescripción.

Entre las figuras de extinción de derechos que consisten generalmente en facultades, potestades o poderes como son la caducidad y la prescripción.

La caducidad y la prescripción constituyen formas de extinción de derechos que descansan en el transcurso del tiempo, pero entre ambas existen diferencias importantes.

La prescripción supone un hecho negativo, una simple abstención y para que pueda declararse se requiere que la haga valer en juicio a quien la misma aproveche.

Por su parte, mientras que la caducidad supone un hecho positivo para que no se pierda la facultad o el derecho, de donde se deduce que la no caducidad es una condición *sine qua non* para este ejercicio; para que la caducidad no se realice deben ejercitarse los actos que al

respecto indique la ley o los principios aplicables dentro del plazo fijado imperativamente por la misma.

Ello explica la razón por la que la prescripción es considerada como una típica excepción; y la caducidad, cuando se hace valer, como una inconfundible defensa; la primera merced al tiempo transcurrido que señale la ley y la voluntad de que se declare, expresada ante los tribunales, por la parte en cuyo favor corre, extingue el derecho; mientras que la segunda (caducidad), solo requiere la inacción del interesado, para que, los juzgadores la declaren oficiosamente, de tal forma que falta un requisito o presupuesto necesario para su ejercicio.

Por otra parte, la prescripción, por regla general, se relaciona con los derechos que miran más al interés particular o privado; por ello admite no sólo su suspensión, sino también su interrupción por los medios que las leyes establecen; pero cuando entran en juego intereses de orden público, como en la especie, los de definir el tiempo que la autoridad administrativa electoral puede tardar en tramitar, instruir y resolver un procedimiento administrativo sancionador, lo cual resulta de la mayor importancia dado que se trata de un mecanismo para corregir las conculcaciones cometidas a la normatividad en una materia que, dada su propia naturaleza, exige la resolución de tales controversias a efecto de evitar que los posibles efectos perniciosos continúen o se extiendan

indebidamente, de tal forma que entonces, el término, aparte de convertirse, como antes se dijo, en una condición del ejercicio del derecho, no admite interrupción alguna.

Por tanto, si la caducidad es una condición para el ejercicio de la facultad sancionadora, la autoridad jurisdiccional, en el caso esta Sala Superior, no solamente está facultada, sino que tiene la ineludible obligación de examinar si se actualiza o no, a fin de ver si se cumplen los requisitos que para su ejercicio requiere esa misma ley.

La caducidad, es una figura mediante la cual, ante la existencia de una situación donde el sujeto tiene potestad de ejercer un acto que tendrá efectos jurídicos, no lo hace dentro de un lapso perentorio, con la consiguiente extinción de esa potestad únicamente respecto del asunto concreto. La caducidad se compone de dos aspectos:

1) La omisión o falta de realización de un hecho positivo y, en consecuencia, la inactividad del sujeto para ejercer de forma oportuna y diligente sus atribuciones y, en el caso, del procedimiento administrativo de llevar a cabo el impulso correspondiente a efecto de poner en estado de resolución el asunto.

2) El plazo de la caducidad es rígido, no se suspende ni interrumpe, sino que desde que comienza a correr, se conoce cuándo caducará la facultad si el sujeto no la ejerce.

Establecido lo anterior, la caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad administrativa electoral presenta las características siguientes:

1. El contenido de los actos y resoluciones electorales se rige por el principio de certeza, la cual debe ser pronta, especialmente en los procesos electorales, porque las etapas de éstos no tienen retorno, en determinados momentos y circunstancias no cabe la reposición de ciertos actos y resoluciones, y la validez y seguridad de cada acto o resolución de la cadena que conforma estos procesos, puede dar pauta para elegir entre varias posibles acciones o actitudes que puedan asumir los protagonistas, sean las propias autoridades, los partidos políticos o los ciudadanos, en las actuaciones y fases posteriores, dado que éstas deben encontrar respaldo en las precedentes y estar en armonía con ellas;

2. Este medio de extinción del derecho opera por el mero transcurso del tiempo y por la circunstancia de que la autoridad omita realizar de manera pronta y expedita para poner en estado de resolución los procedimientos administrativos sancionadores.

3. Dicho plazo no es susceptible de suspensión o interrupción, en virtud de que el ordenamiento legal que lo regula no contempla que, ante determinados hechos, actos o situaciones, el plazo legal quede paralizado para reanudarse con posterioridad, o que comience de nueva cuenta, ni se encuentran bases, elementos o principios que puedan llevar a dicha consecuencia en condiciones ordinarias.

4. Esta forma de extinción no admite renuncia, anterior o posterior, porque está normada por disposiciones de orden público que no son renunciables, por su naturaleza, y no existen en la normatividad aplicable preceptos que establezcan alguna excepción para esta hipótesis.

5. Se debe invocar de oficio por los tribunales, independientemente de que se haga valer o no por los interesados.

En consecuencia, aunque los recurrentes en el presente juicio aducen que la facultad de la autoridad para sancionarla ha prescrito en virtud del transcurso del tiempo transcurrido desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador, lo cierto es que desde un punto de vista técnico, lo que en realidad aduce es que dicha facultad ha caducado dado el excesivo tiempo empleado por el Instituto Federal Electoral para resolver el procedimiento correspondiente, sin que tal situación se

encuentre justificada, dada la inactividad procesal del Instituto.

La equivocación del recurrente no puede pararle ningún perjuicio, ya que en atención a lo previsto en los artículos 2o., párrafo 1, y 23, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que recogen los principios generales del derecho *iura novit curia* y *da mihi factum dabo tibi jus* (el juez conoce el derecho y dame los hechos y yo te daré el derecho) en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano basta que el actor exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio, para que, con base en los preceptos jurídicos aplicables al asunto sometido a su decisión, la Sala Superior se ocupe de su estudio.

En la especie acontece lo anterior, dado que en su escrito correspondiente, específicamente en el apartado relativo al segundo agravio, en el cual si bien el recurrente manifiesta oponer la excepción de prescripción, lo cierto es que en la parte correspondiente del escrito expresa la causa de pedir aduciendo que si la resolución del expediente tardó más de tres años en ser emitida es claro que “...*la falta de ejercicio de la acción le es imputable a dicho Instituto...las acciones de cualquier materia, civil, mercantil, laboral, penal, de seguros, etc. (sic), no es*

eterna ni está al libre albedrío de las partes o de la autoridad, por lo que ante ello es procedente se resuelva en los términos indicados, para dar mayor seguridad y seriedad a este procedimiento, que no puede quedar a la libre elección de la autoridad, lo que confirma que en esa forma se debe de dar cumplimiento a la obligación de la autoridad, que debe actuar con certeza y legalidad.”

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio contenido en la jurisprudencia 3/2000 consultable a fojas 117-118, de la Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, tomo Jurisprudencia, cuyo rubro es: **“AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR”**.

En esas condiciones, dado que la causa de pedir se encuentra claramente expresada en el escrito de demanda, la circunstancia de que el recurrente haya opuesto la excepción de prescripción, cuando lo procedente era la defensa de caducidad en forma alguna impide el estudio de correspondiente, máximo que como se ha mencionado tal situación debe ser analizada de oficio por este órgano jurisdiccional.

5. Plazo para que opere la extinción de la potestad sancionadora del Instituto Federal Electoral.

Esta Sala Superior ha sostenido el criterio que el propósito de la creación de instituciones como caducidad de las atribuciones de las autoridades u órganos partidarios investigadores, persecutores y sancionadores de los ilícitos, por el sólo transcurso del tiempo, o de la prescripción, como un medio para liberarse de obligaciones, representan una garantía contra las actuaciones indebidas por parte de los órganos sancionadores, susceptibles de mantener al individuo en incertidumbre bajo la amenaza del ejercicio de una facultad punitiva y de constituir un obstáculo al pleno ejercicio de los derechos fundamentales.

También ha sido criterio reiterado de esta Sala que la necesidad de dichas instituciones es un imperativo constitucional y, por tanto, aunque no se encuentre previsto en la normativa secundaria, debe hacerse una interpretación conforme, sobre la base de los dispositivos contenidos en la normativa de mérito, para cumplir con las bases constitucionales.

En ese sentido, las reglas del debido proceso, así como la salvaguarda del derecho a la impartición de justicia pronta y expedita exige que la posibilidad jurídica de sancionar las faltas en materia electoral que cometan las personas jurídicas, físicas y morales, deben estar sujetas a un determinado plazo de extinción y, por consecuencia, de las sanciones que puedan imponerse a los gobernados.

En ese sentido, constituye un requisito de legalidad de la imposición de sanciones, la subsistencia tanto de la atribución o potestad de la autoridad para castigar las conductas violatorias de la normatividad electoral, como de las causas jurídicas que puedan ser excluyentes de la responsabilidad del infractor, porque esos elementos son presupuesto o condición indispensable para la validez de la sanción que se imponga al seno de la organización política.

Lo anterior, puede advertirse, *mutatis mutandis*, en los expedientes relativos a los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados con las claves SUP-JDC-480/2004, SUP-JDC-488/2004, SUP-JDC-155/2005, SUP-JDC-662/2005, SUP-JDC-942/2007 y SUP-JDC-1107/2007 y SUP-JDC-152/2007.

Asimismo, importa considerar que la extinción de esa facultad en un plazo determinado sirve para que los gobernados conozcan de antemano la posibilidad materialmente definida de ser sancionados, de ser sometidos al procedimiento respectivo, con la certeza y seguridad jurídica de que podrán verse compelidos a responder por su proceder y soportar las consecuencias legales, pero al mismo tiempo, conocen el límite de tal amenaza, todo lo cual forma parte de un debido proceso.

Solo así, los gobernados tienen certeza y seguridad jurídica, al saber que no podrán ser afectados o restringidos por el reproche de conductas realizadas con mucha antelación y respecto de las cuales no fue denunciado o acusado o no se realizaron los actos positivos necesarios para sujetarlo al procedimiento respectivo oportunamente, con lo cual se evita la indefinición de las situaciones jurídicas que pudieran afectar sus intereses legítimos, lo mismo que la arbitrariedad o parcialidad de la autoridad electoral y al mismo tiempo se contribuye al eficaz ejercicio de sus atribuciones.

En principio, el plazo requerido para generar la extinción de la potestad sancionadora del Instituto Federal Electoral de la falta se debe fijar en una norma.

Sin embargo, si ello no sucede tal omisión en modo alguno implica, que no pueda reconocerse la pérdida de la facultad, más bien implica que la autoridad competente competente queda constreñida a reconocer la extinción y determinar, el plazo requerido para ese efecto sobre la base de parámetros razonables.

La determinación del plazo razonable de la extinción mencionada obedece, tanto al deber que tienen las autoridades de ajustar sus actos a la legalidad; como a la aplicación de las reglas del debido proceso, a efecto de generar la certeza y seguridad jurídicas que tutelan los

artículos 14, 16 y 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo contrario, es decir, de no determinar un plazo razonablemente idóneo y suficiente para ese efecto, además de la vulneración de tales derechos, se trastocaría la garantía de impartición de justicia pronta y expedita.

En la especie acontece el segundo supuesto, pues la legislación federal electoral no establece un plazo para que opere la caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad administrativa electoral federal.

En efecto, de la revisión de la normativa aplicable se advierten lo siguiente:

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

“Artículo 361.

...

2. La facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones administrativas prescribe en el término de cinco años.

Artículo 375.

...

2. Las quejas deberán ser presentadas dentro de los tres años siguientes al de la fecha en que se haya publicado en el Diario Oficial de la Federación el dictamen consolidado relativo a los informes correspondientes al ejercicio durante el que presuntamente se hayan suscitado los hechos que se denuncian.

Artículo 381.

1.El procedimiento para determinar las responsabilidades de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral a que se refiere este Título se iniciará de oficio o a petición de parte, por queja o denuncia, presentada por cualquier persona, por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos o, en su caso por el Ministerio Público Federal. No se admitirán denuncias anónimas. Las responsabilidades administrativas a que se refiere este artículo, prescribirán en tres años”.

Reglamento de quejas y denuncias del Instituto Federal Electoral.

“Artículo 21

Prescripción para fincar responsabilidades.

1. La facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones administrativas prescribe en el término de cinco años.

a) El término de la prescripción se empezará a contar a partir de la fecha en que hayan ocurrido los presuntos hechos conculcatorios de la normativa comicial federal.

b) La presentación de una queja o el inicio oficioso de un procedimiento sancionador por parte de esta autoridad, interrumpe el cómputo de la prescripción

Artículo 62

Prescripción para fincar responsabilidades

1. Para efectos de la prescripción de los procedimientos contemplados en este Título, se estará a lo dispuesto por el artículo 21 de este Reglamento”.

Reglamento de procedimientos en materia de fiscalización

“Artículo 20

Del procedimiento oficioso

...

2. La facultad de ordenar el inicio de procedimientos oficiosos que versen sobre hechos de los cuales la autoridad tuvo conocimiento en el procedimiento de revisión de los informes anuales, de precampaña o de campaña, caducará al término de treinta días siguientes a la aprobación de la Resolución que ponga fin a los citados procedimientos.

3. Los procedimientos oficiosos de naturaleza distinta, y aquellos que deriven del procedimiento de fiscalización pero que la autoridad no haya conocido de manera directa, podrán ser iniciados por la Unidad de Fiscalización dentro de los tres años siguientes a aquél en que se hayan suscitado los hechos presuntamente infractores”.

Acorde con la normatividad trascrita se advierte que en la normatividad correspondiente se regulan tres plazos de prescripción:

- a) Para las faltas relativas cuyo conocimiento y resolución corresponde al procedimiento administrativo sancionador ordinario, el plazo de prescripción es de cinco años contados a partir de que hayan ocurrido los hechos conculcatorios de la normatividad electoral federa; plazo que se interrumpe una vez presentada la queja.

- b) Para las faltas cuyo conocimiento y resolución se realiza mediante el procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, el plazo de prescripción es de tres años contados a partir de la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación del dictamen consolidado del ejercicio durante el que se hayan suscitado los hechos que se denuncian, o bien, en cualquier otro caso de tres años a aquél en que se hayan suscitado los hechos presuntamente infractores

- c) La facultad de ordenar el inicio de procedimientos oficiosos que versen sobre hechos de los cuales la autoridad tuvo conocimiento en el procedimiento de revisión de los informes anuales, de precampaña o de campaña, caducará al término de treinta días siguientes a la aprobación de la resolución que ponga fin a los citados procedimientos.

- d) Para las faltas cuyo conocimiento y resolución se lleva a cabo mediante el procedimiento de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Instituto, el plazo de prescripción es de tres años.

Establecido lo anterior, importa referir que salvo el plazo dispuesto en el apartado 2 del artículo 20 del Reglamento en materia de fiscalización, todos los plazos que regula la normatividad electoral en torno a las faltas e infracciones electorales son de prescripción y no de caducidad.

Esta cuestión resulta trascendente porque, como se ha visto, entre ambas instituciones jurídicas existen diferencias relevantes, pues aunque ambas constituyen formas de extinción de derechos por el solo transcurso del tiempo, ambas instituciones no pueden ser confundidas, pues responden a finalidades y objetivos distintos.

En efecto, la prescripción extingue la responsabilidad del infractor por la sola circunstancia de haber transcurrido el plazo correspondiente y, por ello, es que en la legislación electoral se determina que una vez interpuesta la denuncia o iniciado de oficio el procedimiento sancionador, la misma se interrumpe.

En cambio, la caducidad extingue la facultad de la autoridad para sancionar una determinada falta o infracción administrativa por el transcurso del tiempo una vez iniciado el procedimiento administrativo sancionador sin que sea válido interrumpir o suspender su transcurso, pues en materia electoral corresponde a la autoridad realizar los hechos positivos necesarios para llevar a cabo el impulso procesal correspondiente para resolver los asuntos en cuestión, máxime que el conocimiento oportuno y la resolución justa de dichos procedimiento constituye una cuestión de orden público y en acatamiento a la garantía del artículo 17 constitucional que tanto los procedimientos como los juicios concluyan y se resuelvan de manera pronta y expedita.

En otro orden de ideas, las normas transcritas se refieren la prescripción que opera en los plazos que transcurren entre la comisión de la falta y el inicio del procedimiento administrativo sancionador, por lo que no regulan el plazo que debe transcurrir entre el inicio del procedimiento administrativo sancionador y la emisión de la resolución, lo que conlleva a establecer un estado de

incertidumbre a las personas jurídicas, físicas y morales, ante la posibilidad de sujetarlas a procedimientos de duración excesiva y, por tanto, susceptibles de mantener al individuo en inseguridad bajo la amenaza del ejercicio de una facultad punitiva y de constituir un obstáculo al pleno ejercicio de los derechos fundamentales.

Al respecto, importa señalar que de la misma forma que la prescripción y la caducidad no deben ser confundidas a pesar de sus semejanzas, tampoco es válido considerar que los plazos en que opera la prescripción o en que se actualiza la caducidad sean los mismos.

Esto es así, porque, en primer término, dada las distintas funciones y finalidades de cada institución no se justifica llegar a dicha confusión, pues mientras que la prescripción se refiere a la extinción de la responsabilidad, la caducidad tiene que ver con el cese de la facultad sancionadora.

Bajo esa perspectiva, es claro que se encuentra en manos de la autoridad administrativa electoral federal evitar la caducidad de su facultad, pues el impulso correspondiente en los procedimientos administrativos sancionadores corresponde esencialmente a su actuación, ya que esta Sala Superior ha considerado que tales procedimientos priva el principio inquisitivo, de tal forma que una vez presentada la denuncia corresponde a la

autoridad realizar la mayor parte de los hechos positivos para alcanzar la resolución correspondiente.

Sirve de apoyo a lo anterior, *mutatis mutandis*, la jurisprudencia 16/2004 consultable en las páginas 132-133 de la obra *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, volumen 1, tomo Jurisprudencia, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES FALTAS. Conforme a los artículos 40 y 82, párrafo 1, inciso t), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el artículo 12 de los Lineamientos generales para el conocimiento de las faltas administrativas y de las sanciones, previstas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, por conducto de su secretario, tiene facultades para investigar la verdad de los hechos, por los medios legales a su alcance, potestad que no se ve limitada por la inactividad de las partes o por los medios que éstas ofrezcan o pidan. En efecto, el establecimiento de esta facultad tiene por objeto, evidentemente, que la referida autoridad conozca de manera plena la verdad sobre los hechos sometidos a su potestad, con el fin de lograr la tutela efectiva del régimen jurídico electoral, el cual está integrado por normas de orden público y observancia general (artículo 1o. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros), por lo que no puede verse limitada por las circunstancias apuntadas, y por tanto puede ejercerla de oficio. De lo anterior se advierte, que en las normas que regulan la potestad probatoria conferida al secretario ejecutivo, y en los principios que rigen la materia de la prueba en el procedimiento en comento, existe una mayor separación del principio dispositivo y un mayor acercamiento al principio inquisitivo, lo cual es explicable porque se está en el terreno donde se desenvuelven actividades de orden público, como es la función electoral. Por estas razones, si en el procedimiento administrativo

sancionador electoral iniciado con motivo de una queja existen elementos o indicios que evidencien la posible existencia de una falta o infracción legal, ya sea porque el denunciante haya aportado algún medio de convicción con ese alcance, o que de oficio se haya allegado alguna prueba que ponga de relieve esa situación y, no obstante tal circunstancia, el secretario ejecutivo no hace uso de las facultades investigadoras y probatorias que le confiere la ley, con la finalidad de esclarecer plenamente la verdad de las cuestiones fácticas sometidas a su potestad, implica una infracción a las normas que prevén dichas facultades, así como a los principios de certeza y legalidad que rigen en la materia, en términos de lo previsto en el artículo 41, fracción III, constitucional; pues no es sino hasta que el secretario mencionado determina que con los medios de prueba allegados al expediente es factible conocer con certeza los términos, condiciones y particularidades de las cuestiones que se hicieron de su conocimiento, cuando debe formular el proyecto de dictamen correspondiente, porque de no ser así, el expediente no se encuentra debidamente integrado. Consecuentemente, cuando el Consejo General del Instituto Federal Electoral conoce del dictamen elaborado por la Junta General Ejecutiva, para su decisión, y advierte que no están debidamente esclarecidos los puntos de hecho correspondientes, debe ordenar a dicha junta, acorde a lo dispuesto por el artículo 82, apartado 1, inciso t), del código en cita, la investigación de los puntos específicos que no están aclarados, para lograr la finalidad perseguida con el otorgamiento de la potestad investigadora, además de que la normatividad en cita no restringe ni limita en forma alguna el ejercicio de esos poderes a una etapa o fase determinada del procedimiento, pues no se le sujeta a un momento determinado, sin que sea obstáculo para lo anterior, que el artículo 10, inciso e), de los lineamientos citados, establezca como regla general que el dictamen se debe presentar en un plazo no mayor de treinta días naturales, contados a partir de que se recibió la denuncia, pues también establece que no será así cuando las pruebas ofrecidas o las investigaciones que se realicen justifiquen la ampliación del plazo, además de que dicho precepto reglamentario no puede dejar sin efecto la atribución del Consejo General de ordenar la investigación de puntos no aclarados³.

³ El contenido del artículo 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado en esta jurisprudencia, corresponde con el 41, base V, del ordenamiento vigente; asimismo, el artículo 82, párrafo 1, inciso t), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde con el 118, apartado 1, inciso t), del ordenamiento vigente.

En cambio, en lo relativo a la prescripción dado que está opera por el mero transcurso del tiempo, en tanto no se denuncie o se tenga conocimiento de la falta cometida sigue transcurriendo el plazo correspondiente.

De ahí que, los plazos de prescripción y caducidad lejos de ser idénticos o iguales resulten ser distintos, de tal forma que, generalmente, el de la primera institución resulte más largo que el de la segunda, situación que se justifica si se toma en cuenta que, en el caso de la caducidad de la facultad sancionadora, la autoridad ya tiene conocimiento del acto impugnado y depende en gran medida de su actuación resolver de manera pronta y expedita lo que en derecho proceda, lo cual no acontece en la figura de la prescripción.

Así, por ejemplo, en el caso de los procedimientos en materia procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos se establece como plazo de prescripción el de tres años, en tanto que el plazo de caducidad respecto de la facultad para iniciar de oficio procedimientos derivados de de la

En cuanto a los artículos 10, inciso e), y 12 de los Lineamientos Generales para el Conocimiento y la Sustanciación de los Procedimientos de las Faltas Administrativas, establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no se encuentran vigentes, ello en virtud de que en el actual código se establece de manera pormenorizada, en su Título Primero del Libro Séptimo, tanto las reglas generales para la sustanciación y resolución de los procedimientos sancionadores, como las específicas para el procedimiento sancionador ordinario, de acuerdo con lo previsto en los numerales 356 a 366 del código vigente.

revisión de los informes de gasto de los partidos es de treinta días.

En segundo término, no es dable identificar los plazos de caducidad con los de prescripción establecidos en la ley, puesto que ello traería como consecuencia la inobservancia de los principios que pretenden salvaguardar tales figuras.

En efecto, estimar que el plazo de caducidad de la facultad sancionadora es el mismo que el establecido respecto a la prescripción de la caducidad conduciría a estimar la posibilidad de que las personas jurídicas estuvieran sujetas a ser sancionadas durante prácticamente diez años, pues si el plazo para presentar la denuncia es de cinco años y una vez presentada está se estima que la autoridad tiene también cinco años antes de que opere la caducidad de su facultad es claro que ello conduce al absurdo de que las instituciones en cuestión lejos de garantizar un debido proceso y el derecho a una impartición de justicia pronta y expedita, sirven de pretexto para la instrucción de procedimientos de larga duración, con la creación del consiguiente estado de incertidumbre jurídica.

Finalmente, en tercer término, es necesario considerar que en todo caso la normatividad electoral aplicable sólo regula los plazos de prescripción respecto de las faltas e infracciones electorales y administrativas

cuyo conocimiento se realiza a través de los procedimientos ordinario sancionador, en materia de fiscalización de los partidos políticos y de responsabilidades de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, sin que se encuentre regulado plazo alguno referente al procedimiento especial sancionador.

En este punto, importa referir que esta Sala Superior ha determinado que resulta inválido pretender aplicar de manera supletoria las disposiciones que regulan el procedimiento ordinario sancionador al especial sancionados dadas las distintas características y finalidades de cada uno de ellos.

En efecto, entre los requisitos necesarios para que sea viable la aplicación supletoria de otra ley, destacan: a) que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; b) que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; c) que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y d) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra.

Sirve de apoyo a lo anterior, *mutatis mutandis*, el criterio contenido en la tesis LVII/97 consultable en las páginas 132-133 de la obra *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, volumen 2, tomo II Tesis, cuyo rubro es: **“SUPLETORIEDAD. REQUISITOS NECESARIOS PARA QUE PUEDA OPERAR TAL INSTITUCIÓN EN MATERIA LABORAL ELECTORAL”**.

Así como, **“SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE”**⁴.

En esa medida, para la debida implementación de la figura de la aplicación supletoria de la norma, es necesario, entre otras cuestiones, que la ley a suplir contenga, de manera expresa, la supletoriedad de la codificación que se aduce supletoria, es decir, debe estar implícito qué reglas y/o normas deberán aplicarse en caso de ser necesaria la utilización de la mencionada figura.

De ahí, que no resulta lógico ni jurídico acudir a la supletoriedad para crear instituciones extrañas a la ley que la permite, pues esto equivaldría a integrar a la norma, prestaciones, derechos o instituciones ajenas a la misma, lo cual implica, a su vez, invadir las atribuciones que la

⁴ Número de registro 212,754, Materia Común, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 76, Abril de 1994, Tesis I.4o.C. J/58, Página 33.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reservó a los órganos legislativos.

En el caso del procedimiento especial sancionador, el código de la materia no admite expresamente que se pueda recurrir a la supletoriedad para integrar una omisión o bien, para interpretar sus disposiciones.

Al respecto, conviene destacar que el propio código electoral federal, solo en lo que se refiere al procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, en específico en el artículo 372, párrafo 4, prevé que:

"A falta de disposición expresa en el presente capítulo, serán de aplicación supletoria, en lo conducente, las reglas de sustanciación y resolución de procedimiento sancionador previsto en los capítulos segundo y tercero del presente título y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral".

Tal circunstancia, viene a disipar cualquier duda respecto si es correcto aplicar o no, de manera supletoria, lo relativo al procedimiento ordinario en un procedimiento de carácter especial; esto, en virtud de que es irrefutable que si así lo hubiera estimado prudente el legislador, dicha circunstancia estaría contenida en el capítulo correspondiente (Capítulo Cuarto Del Procedimiento Especial Sancionador), pues así lo hizo respecto de diverso procedimiento contenido en el capítulo quinto del mismo libro y título donde se incluyen los procedimientos

ordinario y especial sancionador, en ese tenor, es de concluirse que la aplicación supletoria de las reglas establecidas para el procedimiento ordinario, no son aplicables al procedimiento especial sancionador, ni viceversa.

De ahí que, al tener cada uno normatividad propia y diferenciada, no es posible traspolar reglas entre ellos, pues considerar lo contrario trastocaría el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual prevé como derecho fundamental de los gobernados que todo acto de molestia debe emitirse por autoridad competente y debe contener la fundamentación y motivación que justifique la constitucionalidad y legalidad de la afectación.

Lo anterior, en razón de que en todo acto de autoridad se tiene la obligación de señalar con exactitud y precisión el o los dispositivos que facultan a quien lo emita, así como definir el carácter con que ésta actúa.

En otras palabras, el presupuesto de competencia de todas las autoridades entraña la obligación de las mismas a actuar únicamente cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que este presupuesto constitucional concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones.

Esta obligación de las autoridades se traduce en las correlativas garantías de legalidad y seguridad jurídica a favor de los gobernados, lo cual implica que ante la falta de actualización de los presupuestos de competencia y ausencia o indebida justificación en el acto de autoridad, producen indefectiblemente vicios en la configuración del mismo.

Lo anterior, ha sido considerado como criterio por esta Sala Superior, para resolver los recursos de apelación SUP-RAP-213/2008 y SUP-RAP-223/2008.

Por todo lo expuesto, es claro que en la legislación electoral federal no se establece plazo de caducidad alguna respecto de la facultad sancionadora de la autoridad administrativa electoral en lo atinente a los procedimientos administrativos sancionadores y, en forma evidente, respecto del procedimiento especial, por lo que es necesario proceder a ello a efecto de estar en aptitud de resolver lo conducente.

Lo anterior, porque si en la normativa electoral se prevé la facultad del Instituto Federal Electoral para sancionar las infracciones, al mismo tiempo debe preverse la temporalidad que rija a dicha potestad, o bien reconocerse por el órgano competente al momento de decidir, para ajustar su actuación a los referidos principios, que le son aplicables por tratarse de disposiciones constitucionales.

En consecuencia, el hecho de que en la normativa electoral federal no se prevea plazo alguno para la extinción de las facultades para sancionar las infracciones administrativas, cuando debiera estar debidamente regulada y previsto el tiempo requerido para producirse, para dotar de certeza y seguridad jurídica tanto la actuación de los órganos facultados para sancionar, como a la situación jurídica de los gobernados que incurren en esa responsabilidad, en modo alguno puede constituir un obstáculo para que se reconozca y solventar el estado de incertidumbre contrario al orden constitucional que se genera cuando se mantiene perenne la potestad sancionadora.

De ahí, que la omisión normativa mencionada debe colmarse a través de la aplicación de los principios jurídicos básicos mencionados, como lo autoriza el artículo 14, párrafo cuarto del Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que a falta de ley, las sentencias deben fundarse en los principios generales del derecho, lo cual significa que la falta de una disposición expresa no es razón suficiente para dejar de decidir una controversia.

En este punto, importa precisar que la falta de regulación de la figura de la caducidad no puede pararle perjuicio a los recurrentes, dado que en esos casos, tanto la Constitución como la legislación electoral aplicable

permite la aplicación de principios jurídicos para solventar dicha situación.

Al respecto, debe recordarse que Mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de junio de dos mil once modificó el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer:

“1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.
...”.

En virtud de esa reforma constitucional en el sistema jurídico mexicano se reconoce a nivel de la Carta Magna, que en materia de derechos humanos, todas las autoridades, entre otras cuestiones, deben considerar:

- **Normas de interpretación:** se establece que los derechos humanos deben ser interpretados acorde con la Constitución y los tratados internacionales, y que la interpretación de esos derechos debe realizarse buscando la protección más amplia de los mismos, lo cual encuentra su razón de ser en que los derechos humanos no constituyen una excepción o un privilegio, sino derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos o suprimidos.

En esa virtud, acorde con la Constitución, las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma jurídica no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, sino que, por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquella esté relacionada con un derecho fundamental.

Por tanto, los derechos humanos deberán ser interpretados de conformidad con el principio *pro personae*, según establecen los artículos 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por medio del

cual se privilegian los derechos y las interpretaciones de los mismos que protejan con mayor eficacia a la persona.

El contenido básico de este principio, refiere tres posibles aplicaciones: 1) ante la existencia de dos o más normas aplicables a un caso concreto, se prefiere el uso de la norma que garantice de mejor manera el Derecho; 2) ante dos o más posibles interpretaciones de una norma se debe preferir aquella que posibilite el ejercicio del Derecho de manera más amplia, y 3) ante la necesidad de limitar el ejercicio de un derecho se debe preferir la norma que lo haga en la menor medida posible.

- **Normas de aplicación:** se dispone que todos las autoridades sin establecer ningún tipo de distinción o excepción tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de tal forma que en la aplicación de los mismos deben observar los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

1. *Universalidad*, conforme al cual se reconoce a todas las personas todos los derechos sin discriminación de ninguna índole, lo que trae como consecuencia que tales derechos son exigibles por todos los seres humanos en

cualquier contexto político, jurídico, social, y cultural, así como en cualquier momento y lugar.

El principio de universalidad permite la ampliación de los titulares de los derechos y/o de las circunstancias protegidas por esos derechos.

2. *Indivisibilidad e interdependencia*, por el que se reconoce que los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante las autoridades competentes para ello (Parágrafo 101 de la sentencia de primero de julio de dos mil nueve dictada por la Corte Interamericana Derechos Humanos, en el caso Acevedo Buendía y otros vs. Perú, 2009).

El principio de indivisibilidad implica observar de forma holística a los derechos humanos, esto es, como una estructura en la cual el valor e importancia de cada derecho se incrementado por la presencia de los otros, de tal manera que no deben tomarse como elementos aislados o separados, sino como un conjunto.

Por su parte, el principio de interdependencia implica la existencia de relaciones recíprocas entre todos los derechos humanos, en cuanto son

todos son indispensables para realizar el ideal del ser humano libre como establece el preámbulo de los dos pactos internacionales referidos, de tal forma que las autoridades deben promover y proteger todos esos derechos en forma global.

3. *Progresividad*, por el que se busca un desarrollo constante de la satisfacción de los derechos humanos, lo cual necesariamente implica la no regresividad, de tal forma que todo derecho reconocido, o bien, el contenido y alcance que se ha atribuido a ese derecho no puede perder ya ese carácter, salvo que ello se encuentre justificado por razones de suficiente peso (Parágrafo 103 de la sentencia de primero de julio de dos mil nueve dictada por la Corte Interamericana Derechos Humanos, en el caso Acevedo Buendía y otros vs. Perú, 2009).

Acorde con lo anterior, las normas relativas a derechos humanos deben interpretarse de manera amplia, universal y progresiva favoreciendo en todo momento la protección de los individuos.

Como se ha mencionado, en el presente asunto se encuentran involucrados los derechos humanos a un debido proceso y el de tutela judicial efectiva, contemplados en los artículos 14 y 17 constitucional, puesto que la interpretación conjunta y sistemática de

ambas disposiciones permite establecer que una de las características esenciales de todo procedimiento o proceso es la existencia de las figuras extintivas de la prescripción y la caducidad, en cuanto son instituciones que salvaguardan los principios de certeza y seguridad jurídica, máxime que adicionalmente dan lugar a hacer eficiente y diligente el ejercicio de las atribuciones correspondientes.

En esa medida, la circunstancia de que la normatividad aplicable omite regular la figura de la caducidad de la facultad sancionadora debe subsanarse mediante la aplicación del *principio pro personae*, pues considerar lo contrario, implicaría restringir y limitar las reglas del debido proceso con la consiguiente generación o mantenimiento de situaciones de incertidumbre que repulsa el orden jurídico.

Por ello, es indispensable abocarse a realizar un análisis en virtud del cual, ponderadas todas las circunstancias, principios y derechos involucrados sea posible determinar un plazo razonable para la actualización de la figura extintiva en comento.

Lo anterior, se ve fortalecido si se considera el principio de progresividad de los derechos humanos en virtud del cual, la interpretación extensiva de las reglas del debido proceso y de la tutela judicial efectiva exigen, por un lado, evitar la perpetuación de los procedimientos en el tiempo con la consiguiente generación de incertidumbre

con relación a las relaciones jurídicas de las partes y, por otro, impedir que se prolongue su ejercicio indefinidamente, o bien, que se omita ejercerlo dentro de un plazo razonable, además de implicar la exigencia a la autoridad de un actuar diligente y eficiente.

Para determinar el tiempo en que se debe producir la extinción de las faltas y por lo mismo de la sanción, es necesario tomar en cuenta que si bien en el sistema jurídico nacional las distintas figuras jurídicas extintivas que se reconocen (como la caducidad, la prescripción, la preclusión, la pérdida de la instancia, etcétera) establecen lapsos de inacción distintos, su temporalidad o duración responde, entre otros, a los factores siguientes:

1. Los titulares de los poderes, potestades o derechos se encuentren en la posibilidad real y material de ejercerlos, sin que existan situaciones ajenas que se lo impidan;

2. La necesidad de fomentar, respecto de las autoridades, el ejercicio eficiente de las atribuciones, y en cuanto a los demás entes o sujetos titulares de derechos o facultados para formular denuncias o quejas, el oportuno ejercicio de esos poderes; por último,

3. Se garantice la seguridad jurídica, así como la certeza de los estatus o esfera de derechos de los ciudadanos, al impedir que las situaciones que pudieran afectarlos se mantengan latentes de manera indefinida.

Acorde con lo anterior, que los plazos determinados para generar la extinción de las facultades de mérito, atienden a los principios de proporcionalidad e idoneidad, por un lado, porque en cuanto al ámbito de atribuciones de las autoridades y de los derechos de las personas jurídicas, se consideran las condiciones materiales en que deben ser ejercidos para averiguar las conductas infractoras, formular la denuncia o queja correspondiente y sujetar a los responsables a los procedimientos respectivos; por otro lado, al definir los tiempos suficientes e idóneos se garantizan: la eficiencia en el ejercicio de las funciones, al vincular a los órganos competentes a cumplir sus obligaciones o responsabilidades en tiempo; y el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, candidatos, partidos políticos y empresas, al tener certeza de que una vez transcurrido ese plazo no podrán ser sancionados por conductas no reprochadas oportunamente, con lo cual quedan en condiciones de igualdad para ejercer cabalmente sus derechos.

Bajo esa perspectiva, es necesario analizar, las reglas principales relativas a los procedimientos administrativos sancionadores ordinario y especial, para establecer su naturaleza, características, finalidades y

diferencias para estar en aptitud de establecer dicho el plazo de caducidad de manera proporcional.

Al Instituto Federal Electoral le corresponde la obligación de velar por la vigencia y cumplimiento de las disposiciones electorales federales, por lo que, la responsable debió acatar en todo momento las disposiciones constitucionales y legales que permitieran que su actuar se ajustara a los principios de legalidad.

En efecto, de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevé como derecho fundamental de los gobernados que todo acto de autoridad debe contener la fundamentación y motivación que justifique su constitucionalidad y legalidad, es decir, que dicha actuación debe apegarse estrictamente a los límites que constitucional y legalmente les son impuestos, por lo que se exige la obligación de señalar con exactitud y precisión el o los dispositivos que facultan a quien lo emita y definan el carácter con que éste actúa.

En otras palabras, el presupuesto de competencia de todas las autoridades del Estado entraña la obligación de las mismas a actuar únicamente cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que este presupuesto constitucional concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones.

Por consiguiente, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, pero que los hechos no se adecuan a las hipótesis previstas en la norma, es claro que se encuentra viciado de origen, quedando abierta la posibilidad para que aquellos individuos que se vean afectados se encuentren en aptitud para controvertir tal situación.

En la materia electoral, el Instituto Federal Electoral, en su calidad de organismo público autónomo estatal, encargado, entre otras cuestiones, de la organización de las elecciones federales y de imponer sanciones por las infracciones que se susciten por violaciones a la normativa de dicha materia, se encuentra vinculado a observar, en la emisión de todos sus actos, los principios y garantías a que se ha hecho referencia.

En vinculación con lo antes dicho, es oportuno señalar que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 41, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla dos procedimientos indagatorios y, en su caso, sancionadores, en los cuales la autoridad administrativa debe, atendiendo a la materia y demás circunstancias de la denuncia,

tramitar bajo el procedimiento administrativo sancionador ordinario o el especial sancionador.

a) Procedimiento sancionador ordinario.

En términos del artículo 361 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, puede iniciar a instancia de parte interesada o de oficio, cuando cualquier órgano del Instituto Federal Electoral tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras.

La queja o denuncia puede ser presentada por escrito, en forma oral o por medios de comunicación eléctricos o electrónicos, debiendo cumplir los requisitos que al efecto prevé el artículo 362, párrafo 2, del citado ordenamiento.

En caso de que se omitiera el cumplimiento de alguno de los requisitos legales, por regla, la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral, debe prevenir al denunciante para que subsane la omisión, dentro del plazo improrrogable de tres días.

La denuncia presentada en forma oral, por medios de comunicación eléctricos o electrónicos, se debe hacer constar en acta, requiriendo la ratificación del denunciante, dentro del plazo de tres días, contados a partir de que se notifique la citación.

La queja o denuncia puede ser formulada ante cualquier órgano del Instituto, debiendo ser remitida dentro del término de cuarenta y ocho horas a la Secretaría para su trámite, salvo que se requiera su ratificación por el quejoso; supuesto en el cual debe ser remitida una vez ratificada o, en su caso, cuando haya concluido el plazo para ello.

Los órganos desconcentrados que reciban una queja o denuncia sobre cualquier materia, procederán a enviar el escrito a la Secretaría dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, una vez que realicen las acciones necesarias para impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas.

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

Conforme a lo ordenado en el párrafo 8 del artículo 362, recibida la queja o denuncia, la Secretaría procederá a:

a) Su registro, debiendo informar de su presentación al Consejo General;

b) Su revisión para determinar si procede prevenir al quejoso o denunciante;

c) Su análisis para determinar sobre su admisión o desechamiento; y.

d) En su caso, determinar y solicitar las diligencias necesarias para el desarrollo de la investigación.

La Secretaría cuenta con un plazo de cinco días para emitir el acuerdo de admisión o propuesta de desechamiento, contado a partir del día en que reciba la queja o denuncia. En caso de que se hubiese prevenido al quejoso o denunciante, a partir de la recepción del desahogo de la prevención o de la fecha en la que concluya el plazo, sin que se hubiese desahogado la prevención.

Al respecto, se prevén las causas de improcedencia y de sobreseimiento de la queja o denuncia, cuyo estudio se debe hacer de oficio, las cuales son las siguientes:

a) Tratándose de quejas o denuncias que versen sobre presuntas violaciones a la normatividad interna de un partido político, el quejoso o denunciante no acredite su pertenencia al partido de que se trate o su interés jurídico;

b) El quejoso o denunciante no agote previamente las instancias internas del partido denunciado si la queja versa sobre presuntas violaciones a su normatividad interna;

c) Por actos o hechos imputados a la misma persona que hayan sido materia de otra queja o denuncia que cuente con resolución del Consejo respecto al fondo y ésta no se haya impugnado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o habiendo sido impugnada haya sido confirmada por el mismo Tribunal; y

d) Se denuncien actos de los que el Instituto resulte incompetente para conocer; o cuando los actos, hechos u omisiones denunciados no constituyan violaciones al presente Código.

En caso de advertir que se actualiza alguna de aquéllas, la Secretaría debe elaborar un proyecto de resolución, en el que proponga el desechamiento o sobreseimiento, según corresponda.

Una vez admitida la queja o denuncia, la Secretaría debe emplazar al denunciado, sin perjuicio de ordenar las diligencias de investigación que estime necesarias. Con la primera notificación al denunciado se le debe correr traslado, con una copia de la queja o denuncia, así como de las pruebas que, en su caso, haya aportado el denunciante o hubiera obtenido la autoridad, concediendo al denunciado un plazo de cinco días, para que conteste las imputaciones que se le formulan.

El plazo para llevar a cabo la investigación no podrá exceder de cuarenta días, contados a partir de la recepción del escrito de queja o denuncia en la Secretaría o, del inicio de oficio del procedimiento por parte del Secretario. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, por una sola vez, hasta por un periodo igual, mediante acuerdo debidamente motivado que emita la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.

Si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la Secretaría valora que se deben dictar medidas cautelares lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, para que esta Comisión resuelva lo conducente, en un plazo de veinticuatro horas, a fin lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procedimientos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Concluido el desahogo de las pruebas y, en su caso, agotada la investigación, la Secretaría pondrá el expediente a la vista del quejoso o denunciante y del denunciado para que, en un plazo de cinco días, manifiesten lo que a su derecho convenga. Transcurrido ese plazo la Secretaría debe elaborar el proyecto de resolución, en un plazo no mayor a diez días, contados a

partir del desahogo de la última vista; vencido el plazo mencionado, el Secretario lo puede ampliar, hasta por un plazo igual, mediante acuerdo en el que se señalen las causas que lo motiven.

El proyecto de resolución deberá ser enviado a la Comisión de Quejas y Denuncias, dentro del plazo de cinco días, para su conocimiento y estudio.

El presidente de la citada Comisión, a más tardar al día siguiente de la recepción del proyecto, debe convocar a sesión a los demás integrantes de la Comisión, la cual no se debe celebrar antes de que transcurran veinticuatro horas, a partir de la convocatoria a sesión, con la finalidad de que el órgano colegiado analice y valore el proyecto de resolución, atendiendo a lo siguiente:

a) Si el proyecto de la Secretaría propone el desechamiento o sobreseimiento de la investigación o la imposición de una sanción y la Comisión está de acuerdo, el proyecto deberá ser turnado al Consejo General para su estudio y votación;

b) Si la Comisión no aprueba el proyecto lo debe devolver al Secretario, exponiendo las razones respectivas, o sugiriendo, en su caso, las diligencias a realizar, para el perfeccionamiento de la investigación, y

c) En un plazo que no será mayor a quince días, posteriores a la devolución del proyecto, la Secretaría debe formular un nuevo proyecto de resolución, tomando en consideración los razonamientos y argumentos de la Comisión.

Una vez que el Presidente del Consejo General reciba el proyecto correspondiente, debe convocar a sesión, remitiendo copia del proyecto a los demás Consejeros, por lo menos tres días antes de la fecha de la sesión.

En la sesión en que se conozca el proyecto de resolución, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará:

a) Aprobarlo en sus términos;

b) Aprobarlo, ordenando al secretario del Consejo realizar el engrose, en el sentido de los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados por la mayoría de los Consejeros;

c) Aprobarlo con modificaciones, en la propia sesión, siempre y cuando se considere que se puede hacer, sin contradecir lo considerado en el proyecto;

d) Rechazarlo y ordenar a la Secretaría elaborar un nuevo proyecto, en el sentido de los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados por la mayoría de los Consejeros. En este caso se considera aprobado un acuerdo de devolución del proyecto.

En caso de empate en la votación, motivado por la ausencia de alguno de los consejeros electorales, se procederá a una segunda votación; de persistir el empate, el consejero presidente determinará que se presente en una sesión posterior, en la que estén presentes todos los consejeros electorales.

Cuando un consejero electoral disienta de la mayoría, podrá formular voto particular, el cual se insertará en la resolución respectiva, si se remite al Secretario dentro de los dos días siguientes a la fecha de aprobación del proyecto.

b) Procedimiento especial sancionador.

La Secretaría del Consejo General instruirá el procedimiento especial sancionador, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

a) Violan 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.

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.

Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie sólo podrán iniciar a instancia de parte afectada. La denuncia deberá reunir los requisitos previstos en el artículo 368, párrafo 3.

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 celebrarse 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.

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 deberá resolver sobre la admisión de pruebas y, acto seguido, procederá 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 deberá 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 deberá 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 deberá imponer las sanciones correspondientes.

Hecha la síntesis precedente, con la finalidad de hacer evidente las diferencias en el trámite y resolución de las quejas o denuncias relativas a los dos procedimientos administrativos sancionadores, ordinario y especial, se inserta a continuación un cuadro comparativo, desde la presentación de la queja o denuncia o bien del inicio de oficio, hasta el momento de la resolución, atendiendo a los plazos previstos en la legislación electoral.

Etapas	Procedimiento sancionador ordinario	Procedimiento especial sancionador
Presentación de la queja o denuncia o inicio del procedimiento oficioso	-	-

**SUP-RAP-525/2011
Y ACUMULADO**

Etapa	Procedimiento sancionador ordinario	Procedimiento especial sancionador
Ratificación de la denuncia o queja	3 días	N/A
Remisión a la Secretaría Ejecutiva	48 horas	Inmediatamente
Prevención	3 días	No procede prevención
Admisión	5 días	No se precisa plazo de manera expresa
Medidas cautelares	24 horas para resolver, dentro de los 5 días para admitir.	Dentro de las 48 hrs. previstas para la celebración de la audiencia
Emplazamiento y contestación	5 días para contestar, posteriores al emplazamiento	48 hrs. posteriores a la admisión. Audiencia de pruebas y alegatos.
Investigación	40 días desde la recepción. Se puede ampliar hasta por 40 días más	La investigación se hace con las constancias de autos y el contenido de la audiencia de pruebas y alegatos
Vista con la investigación	5 días para alegatos	15 mins. a cada parte en la audiencia
Proyecto de resolución	10 días después de la vista. Se puede ampliar por 10 días más	24 horas después de concluida la audiencia
Remisión a la Comisión de Quejas y Denuncias	5 días	Plazo no previsto expresamente
Sesión de Comisión de Quejas y Denuncias	1 día para convocar a sesión, que se debe celebrar no antes de 24 hrs.	Convocatoria al Consejo General para sesión dentro de las 24 horas posteriores a la entrega del proyecto

**SUP-RAP-525/2011
Y ACUMULADO**

Etapa	Procedimiento sancionador ordinario	Procedimiento especial sancionador
En caso de ser rechazado el proyecto, plazo para su nueva elaboración	15 días	En la sesión convocada el Consejo General debe resolver
Remisión al Consejo General	No se establece plazo	
Sesión del Consejo General de resolución	3 días posteriores a la entrega del proyecto a los Consejeros	
En caso de empate, por ausencia de un Consejero	Segunda votación. Si persiste el empate, el proyecto debe ser presentado en sesión posterior, cuando esté la totalidad de consejeros	
Tiempo total mínimo sin ampliaciones de plazos; sin rechazo del proyecto de resolución y sin empate en la votación	64 días aprox.	5 ó 6 días aprox.
Tiempo total estimado con ampliaciones de plazos y rechazo de proyecto sin empate de la votación	129 días aprox.	N/A

Del contenido del cuadro antes inserto, es posible advertir, la distinción en la instrucción y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores ordinario y especial, así como la diferencia sustancial en los plazos establecidos respecto de cada procedimiento.

Conforme con lo anterior, se advierte que el legislador ha contemplado procedimientos ordinarios y otros que son sumarios o de tramitación abreviada para resolver determinados casos, en los que a partir de la naturaleza de la controversia, pretende que se diriman en un menor tiempo, dada la repercusión que puede tener en relación a la materia para la cual están diseñados.

La reseña de las disposiciones atinentes a los procedimientos sancionatorios y cuadro comparativo precedentes, permiten concluir que el procedimiento especial sancionador previsto en el artículo 367 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, está limitado a conocer actos y conductos relacionadas con: violaciones a las disposiciones en materia de radio y televisión; contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos y cuando constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Los casos de procedencia del procedimiento administrativo especial sancionador implican el reconocimiento que hizo el Constituyente Permanente en el artículo 41 constitucional, sobre los daños irreparables que pueden producirse a través de las transmisiones de propaganda política o electoral que se aparta de los cánones de licitud, en virtud de la forma en que permean en la opinión pública los mensajes propagados en medios masivos de comunicación.

Al propio tiempo, se reconoce que como la trasgresión al orden jurídico puede ocasionar un daño irreversible a los distintos actores políticos, existe la necesidad de definir con toda prontitud, si las conductas denunciadas constituyen una infracción a las disposiciones sobre propaganda, y de ser así, sean sancionadas, con el objeto de inhibir la comisión de actos ilícitos y perniciosos que entrañan afectaciones como las apuntadas, en virtud de que esa clase de trasgresiones puede ocasionar un daño irreversible a los distintos actores políticos; así, resulta claro, que es en este procedimiento –especial sancionador- donde se privilegia en mayor medida, la prontitud requerida para estos casos.

Por ello, con el establecimiento del procedimiento especial sancionador el legislador tiene como finalidad dotar al Instituto Federal Electoral con un instrumento ágil y eficiente a fin de que dicha autoridad cuente con los instrumentos necesarios para corregir de forma oportuna aquellas conductas que afectan de manera más relevante el desarrollo del proceso electoral, como son la utilización de propaganda contraria a la ley, la parcialidad de servidores públicos, la realización de actos anticipados de campaña, entre otros, por lo que se considera que **toda interpretación que se efectuó debe permitir conservar las características de dicho procedimiento**, el cual debe desarrollarse de manera pronta y expedita a fin de corregir de inmediato tales conductas.

De ahí que, en términos generales, los plazos y términos del procedimiento especial sancionador son mucho más reducidos que los del ordinario y, en cuanto, a las etapas se observa la existencia de diferencias sustanciales entre el desarrollo y duración de la investigación en cada tipo de procedimiento, así como la existencia en el especial de una audiencia de pruebas y alegatos en la cual se busca concentrar la mayor parte de las etapas de ese procedimiento, mientras que en el ordinario la mayoría de las etapas se realizan en forma escrita.

Asimismo, debe considerarse que si bien la investigación que se realiza en ambos procedimientos debe cumplir con los requisitos legales correspondientes, lo cierto es que en el caso del procedimiento especial, la investigación que se realiza se basa principalmente en las pruebas aportadas por el denunciante y las que se pueda allegar la autoridad indagadora en un corto lapso de tiempo, sin obstáculo que, en términos de ley, la autoridad dicte las diligencias que estime pertinentes; situación completamente distinta en el caso de un procedimiento ordinario donde el plazo mínimo para realizarla es de cuarenta días.

Incluso dadas estas características del procedimiento especial sancionador, esta Sala Superior ha dispuesto que en dicho procedimiento corresponde al denunciante poner en conocimiento de la autoridad los hechos materia de la

denuncia y las pruebas que estime pertinentes, de tal manera que la carga de la prueba para el otorgamiento de las medidas precautorias y para la imposición de una sanción al sujeto activo es del denunciante o sujeto que inicie el procedimiento, porque el artículo 368, apartado 3, inciso e), del código citado, establece que en la denuncia deberán ofrecerse y exhibirse las pruebas con que cuente el quejoso o denunciante; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas.

De esta manera, el procedimiento especial sancionador en materia de prueba se rige predominantemente por el principio dispositivo, pues desde el momento de la presentación de la denuncia se impone al quejoso la carga de presentar las pruebas en las que respalde el motivo de su denuncia, o bien, el deber de identificar las que el órgano habrá de requerir, pero sólo para el supuesto de que no haya tenido posibilidad de recabarlas, sin que la autoridad tenga la obligación de allegarse de dichos elementos de convicción, aun cuando no le está vedada esa posibilidad, a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento ordinario, en donde la responsable sí tiene el deber de impulsar la etapa de investigación y de ordenar el desahogo de las pruebas necesarias para cumplir con el principio de exhaustividad.

El criterio anterior se encuentra contenido en la jurisprudencia 12/2010 consultable en las páginas 158-159 de la obra *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, volumen 1, tomo Jurisprudencia, cuyo rubro es: **“CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE”**.

Establecidas las características principales del procedimiento especial sancionador y sus diferencias con el procedimiento ordinario a continuación procede determinar el plazo de caducidad de la facultad sancionadora del Instituto Federal Electoral respecto de dichos procedimientos.

Para ello, una vez realizado el análisis correspondiente se atiende a los tres factores referidos.

En cuanto al factor 1, relativo a que los órganos competentes dispongan de un plazo idóneo y suficiente para que puedan materialmente realizar sus funciones, debe tenerse en cuenta que acorde con la normatividad federal el procedimiento especial sancionador puede iniciarse de oficio o a instancia de parte, con excepción del caso relativo a la propaganda denigratoria, en cuyo caso la ley dispone que sólo podrá iniciarse por la parte afectada, mediante denuncia, queja o petición previa.

Al respecto, esta Sala Superior ha determinado que la interpretación sistemática y funcional de los artículos 361, párrafo 1, 362, párrafo 1 y 368, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que, por regla general, cualquier sujeto puede presentar denuncias para iniciar el procedimiento administrativo especial sancionador, salvo en el caso de difusión de propaganda que denigre o calumnie, en el que solamente la parte agraviada estará legitimada para denunciar, pues ello obedece a que el procedimiento mencionado es de orden público, por lo que basta que se hagan del conocimiento de la autoridad administrativa sancionadora hechos que presuntamente infrinjan normas electorales para que dé inicio el procedimiento respectivo.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 36/2010 consultable en las páginas 462-463 de la obra *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, volumen 1, tomo Jurisprudencia, cuyo rubro es: **“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL SANCIONADOR. SUJETOS LEGITIMADOS PARA PRESENTAR LA QUEJA O DENUNCIA.”**

Por tanto, se encuentra reconocido tanto la obligación de los órganos del Instituto de iniciar como el derecho de cualquier persona a denunciar las conductas que sean contrarias a la normativa electoral, mismo que podrán deducir en cualquier momento, sin restricción alguna, es decir, podrán denunciar o formular su queja en

contra de otro gobernado a partir de que se realiza la conducta infractora, o bien, de que se tenga conocimiento de la misma.

Respecto de la denuncia no se prevé condición o legitimación especial, ni se exigen formalidades especiales, solamente se establece que con ella han de acompañarse las pruebas que se tengan para apoyar la acusación, elemento que es connatural de cualquier queja, denuncia o petición de sanción, pues se deben señalar de manera precisa, objetiva y creíble los hechos que se estiman constitutivos de la infracción, respaldando la imputación con los elementos probatorios disponibles.

De hecho, en la propia ley se reconoce que esta posibilidad abarca incluso a las autoridades administrativas electorales de las entidades federativas.

Asimismo, se advierte que una vez presentada la denuncia los plazos de las diversas etapas del procedimiento son muy cortos e incluso, dado el principio de concentración procesal, se establece una audiencia para escuchar a las partes, desahogar las pruebas, escuchar alegatos y poner los autos en estado de resolución.

En esas condiciones, si 1) la autoridad puede iniciar de oficio el procedimiento; 2) cualquier gobernado se encuentra legitimado para presentar la denuncia; 3) la

queja no requiere de mayores requisitos que los generalmente exigidos; 4) la carga de la prueba corresponde al quejosos sin perjuicio de la facultad investigadora de la autoridad; 5) los plazos en los que deben realizarse las distintas etapas son muy cortos y 6) existe una audiencia, en la cual se pretende concentrar la mayor parte de los actos procesales, entonces es claro que el plazo para generar la caducidad de la facultad sancionadora no debe ser muy amplio y debe contarse a partir de que se presente la denuncia correspondiente o se inicie de oficio el procedimiento respectivo si es que se tiene conocimiento en ese preciso instante, porque en esas condiciones, al conocerse la irregularidad, no hay obstáculo alguno para formular la denuncia o queja respectiva, máxime si se considera que las faltas por las cuales se siguen este tipo de procedimiento se refieren principalmente a situaciones de propaganda o actos de campaña electoral indebida, los cuales, acorde con las máximas de experiencia, que se invocan en términos del apartado 1 del artículo 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por su propia naturaleza, tienen la finalidad de ser difundidos entre la mayor parte de la ciudadanía a efecto de generar el máximo impacto posible para influir indebidamente en sus preferencias, de tal forma que lo ordinario es que precisamente esta propaganda como cualquiera se dé a conocer.

En cuanto al factor 2, el plazo en cuestión debe responder a las cuestiones siguientes:

a) Necesidad de fomentar, respecto de las autoridades, el ejercicio eficiente de las atribuciones;

b) Generar la debida certidumbre jurídica, respecto de los infractores, en torno al tiempo durante el cual pueden encontrarse sujetos a un procedimiento administrativo sancionador;

c) Proporcionar idoneidad para compeler o instar, respecto de los gobernados, a denunciar oportunamente los hechos ilícitos que se cometan, y

d) Garantizar el cumplimiento de la ley mediante la emisión de una resolución justa que permita sancionar adecuadamente las conductas contraventoras.

Al respecto, debe considerarse que la autoridad administrativa electoral federal se encuentra constreñida a ejercer sus funciones de manera eficaz, eficiente, con honradez y con apego a la normas que los rige, para el debido cumplimiento de sus fines, por tanto, están compelidos tanto a ejercer sus atribuciones conforme a los principios establecidos en la Ley Fundamental como son los de legalidad, objetividad y certeza.

Del análisis realizado se advierte que las diligencias y actuaciones en el procedimiento especial sancionador permiten advertir que su instrucción, sustanciación y resolución intervienen diversos órganos del Instituto Federal Electoral como son la Secretaría Ejecutiva y el Consejo General, los cuales constituyen órganos centrales de dicho organismo, en términos de lo establecido en el artículo 108 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la Comisión de Quejas y Denuncias y la Dirección Jurídica que actúan como auxiliares en dichos procedimientos, en términos de lo dispuesto en los artículos 368 y 370 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 6, 7 y 65 del Reglamento Interno del Instituto Electoral Federal, además de la estructura desconcentrada con que cuenta el Instituto en todo el país, en términos de los artículos 134 y 144 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Todos estos órganos cuentan con una estructura operativa y de ejecución, mediante la cual establecen los mecanismos necesarios para el buen funcionamiento y el eficaz ejercicio de sus funciones en lo relativo a la instauración, instrucción y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores, tal y como se advierte de los artículos 109, 116, 118, apartado 1, incisos b), h), l) y t), 125, apartado 1, incisos e), i) y k), 367, 368, 369 y 370 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 61 a 70 del

Reglamento de quejas y denuncias del Instituto Federal Electoral.

Aunado a lo anterior, el Instituto Federal Electoral cuenta con las atribuciones y mecanismos necesarios para realizar la vigilancia y verificación a efecto de que los procesos electorales que organiza se lleven a cabo conforme a los principios democráticos establecidos a nivel constitucional, de tal forma que, en lo relativo a las faltas e infracciones administrativas materia del procedimiento especial sancionador tiene contemplado elementos específicos que le permiten una actuación adecuada dirigida a investigar y castigar las conculcaciones en materia de propaganda y actos anticipados de campaña, como son:

a) El Instituto debe contar con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones en materia de radio y televisión (artículo 76, apartado 6, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

b) Dicho organismo debe disponer, en forma directa, de los medios necesarios para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que apruebe, así como de las normas aplicables respecto de la propaganda electoral que se difunda por radio o televisión (artículo 76, apartado 7,

del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

c) El Consejo General tiene la obligación de ordenar la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias. Los resultados se harán públicos, por lo menos cada quince días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del Instituto Federal Electoral y en los demás medios informativos que determine el propio Consejo (artículo 76, apartado 8, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

d) Este Tribunal ha estimado que de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 359, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 14, párrafo 6, y 16, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se arriba a la conclusión de que los testigos de grabación, producidos por el Instituto Federal Electoral, constituyen pruebas técnicas que por regla tienen valor probatorio pleno, porque son obtenidos por el propio Instituto, al realizar el monitoreo, para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión de promocionales en radio y televisión, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 41, párrafo segundo, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 76, párrafo 7, del Código

Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relacionado con el numeral 57 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

Lo anterior, acorde con la jurisprudencia 24/2010 consultable a fojas 389-390 de la obra *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, volumen 1, tomo Jurisprudencia, cuyo rubro es: **“MONITOREO DE RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TESTIGOS DE GRABACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENEN, POR REGLA, VALOR PROBATORIO PLENO”**.

e) De hecho, este órgano jurisdiccional ha dispuesto que de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 49, 361 y 367, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se obtiene que, el procedimiento especial sancionador es la vía prevista por el legislador para analizar las presuntas violaciones vinculadas con la legalidad de la propaganda electoral en radio y televisión, por la brevedad del trámite y resolución que distingue a este procedimiento, y la necesidad de que se defina con la mayor celeridad posible sobre la licitud o ilicitud de las conductas reprochadas, las que pueden llegar a provocar afectaciones irreversibles a los destinatarios de esas expresiones, debido a la incidencia que tienen los medios masivos de comunicación en la formación de la opinión pública; ahora bien, dicho procedimiento puede ser instaurado durante el desarrollo o fuera de un proceso electoral, ya que se mantiene la

posibilidad de que se transgredan las disposiciones que regulan dicha prerrogativa; luego, el escrutinio correspondiente debe efectuarse en el momento en que se actualice la conducta infractora, que podrá o no coincidir con un proceso comicial.

Dicho criterio se encuentra establecido en la jurisprudencia 10/2008 consultable a fojas 482-483 de la obra *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, volumen 1, tomo Jurisprudencia, cuyo rubro es: **“PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN”**.

f) También se ha determinado que de la interpretación sistemática de los artículos 356, párrafo 1, inciso c); 358, párrafos 5 a 8; 360, 362, párrafos 1, 5, 8 y 9; 363, párrafos 3 y 4; 365, 367, 368, párrafos 1, 5, 6 y 7; 369, párrafos 1 y 3, inciso c), y 371, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 11, 16 y 75 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, se advierte que el Secretario del Consejo General del referido órgano electoral está facultado para determinar el procedimiento administrativo sancionador, ordinario o especial, por el que deben sustanciarse las quejas y denuncias que se presenten, así como clasificar los hechos denunciados, a fin de

establecer la presunta infracción, lo cual, para su eficacia, debe determinarse desde su inicio. Ello, en virtud de que la función instructora atribuida por la normativa al referido funcionario incluye todas las potestades que permitan la conducción adecuada del procedimiento de investigación, con el objeto de integrar el expediente para que se emita la resolución respectiva.

Tal criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia 17/2009, consultable a fojas 389-390 de la obra *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, volumen 1, tomo Jurisprudencia, cuyo rubro es: **“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ORDINARIO Y ESPECIAL. EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA DETERMINAR CUÁL PROCEDE”**.

g) Asimismo, se ha considerado que la presunción de inocencia constituye un principio vigente en el derecho administrativo sancionador, lo que obliga a las autoridades que participación en los hechos imputados. A través de esta garantía se exige, que las autoridades sancionadoras reciban o recaben pruebas idóneas, aptas y suficientes, con respeto irrestricto de todas las formalidades y requisitos del debido proceso legal, sin afectación no autorizada de los derechos fundamentales, y mediante investigaciones exhaustivas y serias, dirigidas a conocer la verdad objetiva de los hechos denunciados y de los

relacionados con ellos, respecto al objeto de la investigación, mientras no se cuente con los elementos con grado suficiente de convicción sobre la autoría o participación en los mismos del indiciado, para lo cual deberán realizarse todas las diligencias previsibles ordinariamente a su alcance, con atención a las reglas de la lógica y a las máximas de experiencia, dentro de la situación cultural y de aptitud media requerida para ocupar el cargo desempeñado por la autoridad investigadora, y que esto se haga a través de medios adecuados, con los cuales se agoten las posibilidades racionales de la investigación, de modo que, mientras la autoridad sancionadora no realice todas las diligencias necesarias en las condiciones descritas, el acusado se mantiene protegido por la presunción de inocencia, la cual desenvuelve su protección de manera absoluta, sin verse el indiciado en la necesidad de desplegar actividades probatorias en favor de su inocencia, más allá de la estricta negación de los hechos imputados, sin perjuicio del derecho de hacerlo; pero cuando la autoridad responsable cumple adecuadamente con sus deberes y ejerce en forma apropiada sus poderes de investigación, resulta factible superar la presunción de inocencia con la apreciación cuidadosa y exhaustiva de los indicios encontrados y su enlace debido, y determinando, en su caso, la autoría o participación del inculpado, con el material obtenido que produzca el convencimiento suficiente, el cual debe impeler al procesado a aportar los elementos de descargo con que cuente o a contribuir con

la formulación de inferencias divergentes, para contrarrestar esos fuertes indicios, sin que lo anterior indique desplazar el *onus probandi*, correspondiente a la autoridad, y si el indiciado no lo hace, le pueden resultar indicios adversos, derivados de su silencio o actitud pasiva, porque la reacción natural y ordinaria de una persona imputada cuya situación se pone en peligro con la acumulación de pruebas incriminatorias en el curso del proceso, consiste en la adopción de una conducta activa de colaboración con la autoridad, en pro de sus intereses, encaminada a desvanecer los indicios perniciosos, con explicaciones racionales encaminadas a destruirlos o debilitarlos, o con la aportación de medios probatorios para acreditar su inocencia.

Tales criterios se encuentran contenidos en las tesis LIX/2001 y Tesis XVII/2005, consultables en las páginas 1491-1493 de la obra *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, volumen 2, tomo II Tesis, cuyos rubros son, respectivamente: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. PRINCIPIO VIGENTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL”** y **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. SU NATURALEZA Y ALCANCE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL”**.

h) En ese orden de ideas, se ha estimado que la interpretación sistemática de los artículos 355, párrafo 5, inciso c); 365, párrafo 5, in fine, y 367 a 371, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con lleva a la conclusión que la autoridad administrativa electoral, al individualizar la sanción que debe imponer en la resolución de un procedimiento especial sancionador, está constreñida a atender, entre otros aspectos, la capacidad económica del sujeto responsable, de manera tal que la determinación de la sanción pecuniaria no resulte desproporcionada. Por tanto, a fin de cumplir el deber de individualizar adecuadamente la sanción pecuniaria, la autoridad investigadora está facultada para recabar la información y elementos de prueba que considere conducentes, para comprobar la capacidad económica del sujeto sancionado, con independencia de que la carga probatoria corresponda al denunciante y sin perjuicio del derecho del denunciado de aportar pruebas al respecto.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 29/2009 consultable a fojas 483-484 de la obra *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, volumen 1, tomo Jurisprudencia, cuyo rubro es: **“PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTÁ FACULTADA PARA RECABAR PRUEBAS QUE ACREDITEN LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL SANCIONADO”**.

i) Considerando las dificultades que puede representar la instrucción de un procedimiento especial sancionador y la circunstancia de que la autoridad ejerza sus facultades de investigación, esta Sala Superior ha establecido que los plazos en los cuales deben desahogarse las diligencias correspondientes y los actos procedimentales necesarios no tienen un carácter perentorio, sino que pueden ser ampliados siempre cuando las pruebas ofrecidas o las investigaciones que se realicen justifiquen tal ampliación, 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 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.

Lo anterior, con apoyo, *mutatis mutandis*, en la jurisprudencia 16/2004 consultable a fojas 467-470 de la obra *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, volumen 1, tomo Jurisprudencia, cuyo rubro es: **“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES FALTAS”**.

j) Importa considerar que se dispone que cuando las denuncias a que se refiere este capítulo tengan como motivo la comisión de conductas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña en que la conducta infractora esté relacionada con ese tipo de propaganda, entonces tales quejas podrán presentarse ante el ante el vocal ejecutivo de la Junta Distrital del Instituto que corresponda a la demarcación territorial en donde haya ocurrido la conducta denunciada, quien deberá actuar de inmediato y realizar todas las actuaciones necesarias para poner en estado de resolución tal procedimiento al órgano competente (artículo 371, apartado 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

k) Finalmente se determina la facultad de atracción para el Secretario Ejecutivo del Instituto cuando la conducta denunciada constituya una infracción generalizada o reviste gravedad.

Como se puede advertir, en la normatividad electoral aplicable se ha dispuesto una serie de reglas de carácter legal y jurisprudencial, en virtud de las cuales es dable concluir que tratándose de las faltas cuyo conocimiento debe proceder a través del procedimiento especial sancionador, además de los mecanismos generales con

que cuenta la autoridad electoral para dirigir la instrucción de dichos procedimiento y ejercer sus amplias facultades de investigación en la materia sancionadora electoral, se ha dispuesto una serie de mecanismos propios y específicos a efecto de que la autoridad se encuentre en aptitud de: 1) conocer de manera permanente, directa e incluso inmediata las conculcaciones correspondientes; 2) instruir en forma pronta y expedita mediante la obtención, así como la utilización de medios probatorio adecuados, idóneos y ciertos tales procedimientos; 3) sustanciarlos con pleno respeto a la garantía de audiencia y presunción de inocencia de los sujetos imputados, y 4) resolverlos de manera fundada, motivada, congruente, exhaustiva y en términos relativamente cortos.

Así, por ejemplo, este tipo de procedimiento no sólo se encuentra sujeto a la temporalidad establecida legalmente, sino que se debe instaurar en cualquier momento, incluso fuera de proceso electoral, para conocer de las infracciones atinentes.

El Instituto se encuentra facultado para realizar monitoreos de radio y televisión, tanto de la propaganda de los partidos como de los noticieros y, en general, de cualquier transmisión que implique promoción política o electoral, lo cual constituye un mecanismo de preconstitución de pruebas que tienen valor probatorio pleno.

En la instrucción y sustanciación del expediente el Secretario Ejecutivo o Vocal Ejecutivo cuentan con atribuciones de investigación que les permiten estar en la posibilidad de allegarse de todos los elementos de convicción idóneos, aptos y suficientes, con respeto irrestricto de todas las formalidades y requisitos del debido proceso legal, sin afectación no autorizada de los derechos fundamentales, y mediante investigaciones exhaustivas y serias, dirigidas a conocer la verdad objetiva de los hechos denunciados y de los relacionados con ellos.

De ahí que los plazos establecidos para realizar todas las etapas del procedimiento no tengan el carácter de perentorios sino que los mismos pueden ser ampliados, siempre cuando las pruebas ofrecidas o las investigaciones que se realicen justifiquen tal situación, 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 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.

Incluso, en observancia a un principio de economía procedimental e inmediatez, el Código autoriza que las denuncias, así como la instrucción y resolución de las mismas en el procedimiento especial sancionador se puedan realizar ante los órganos desconcentrados del

Instituto a nivel distrital, con la salvaguarda que en caso de violaciones generalizadas o graves, el órgano central ejerza la facultad de atracción correspondiente.

Todos estos mecanismos específicos y propios del procedimiento especial sancionador permiten colegir que los órganos competentes del Instituto se encuentran en condiciones de conocer las posibles irregularidades cometidas en esa materia y proceder a efecto de investigarlas, corregirlas y sancionarlas debidamente.

En ese sentido, es claro que tanto desde un punto de vista estructural y organizacional como funcional, el Instituto cuenta con los mecanismos necesarios para verificar el cumplimiento de la normatividad electoral y, en caso de conculcaciones, actuar en consecuencia, mediante un sistema completo de control y vigilancia respecto del cumplimiento de los requisitos en materia de propaganda y actos de campaña administración, tanto a nivel nacional como local.

Bajo esa perspectiva, es dable concluir que tratándose de la comisión de faltas e infracciones administrativas cuyo conocimiento deba realizarse mediante la instauración de un procedimiento especial sancionador, la autoridad electoral se encuentra en condiciones de actuar en forma debida, rápida y oportuna respecto de dichas irregularidades

En esas condiciones, si en este tipo de procedimientos la autoridad administrativa electoral federal cuenta con mecanismos generales y específicos que le permiten 1) conocer de manera permanente, directa e incluso inmediata las conculcaciones correspondientes; 2) instruir en forma pronta y expedita mediante la obtención, así como la utilización de medios probatorio adecuados, idóneos y ciertos tales procedimientos; 3) sustanciarlos con pleno respeto a la garantía de audiencia y presunción de inocencia de los sujetos imputados, y 4) resolverlos de manera fundada, motivada, congruente, exhaustiva y en términos relativamente cortos, entonces es claro que el plazo para generar la caducidad de la facultad sancionadora no debe ser muy amplio y debe contarse a partir de que se presente la denuncia correspondiente o se inicie de oficio el procedimiento respectivo si es que se tiene conocimiento en ese preciso instante, porque en esas condiciones, al conocerse la irregularidad, no hay obstáculo alguno para que la autoridad se allegue de todos los elementos necesarios para ponerlo en estado de resolución, pues incluso cuenta con medios de preconstitución de pruebas y tiene a su servicio toda la estructura central y desconcentrada del Instituto para atender debidamente dichas situaciones, máxime si se estima que precisamente la finalidad del legislador al establecer este tipo de procedimiento es buscar un procedimiento ágil y expedito que permita corregir y sancionar de manera oportuna aquellas violaciones que en la ponderación autoritativa realizada considera de un

carácter tal que estima que su reparación inmediata contribuye al correcto desarrollo del proceso electoral.

El tercer factor que determina el tiempo requerido de la caducidad tiene que ver con la finalidad de dicha institución jurídica consistente en otorgar certeza y seguridad jurídica a los gobernados respecto de que las actuaciones que realice la autoridad administrativa electoral federal en lo referente al procedimiento especial sancionador en forma alguna se prolonguen más allá de lo indispensable y necesario para el ejercicio adecuado de sus funciones, pues de lo contrario se les colocaría en un estado de incertidumbre con la consiguiente afectación a sus derechos.

Al respecto, es necesario considerar que para el establecimiento del plazo correspondiente debe realizarse una ponderación en virtud de la cual se garantice, por un lado, la legalidad, certeza y seguridad de los gobernados en la imposición de sanciones y, por otro, garantizar la posibilidad real de investigar las faltas, así como evitar la impunidad de las infracciones cometidas.

En dicha ponderación también debe estimarse que el sistema de imposición de sanciones en materia administrativo-electoral puede afectar de manera trascendente la situación patrimonial de los gobernados, lo que incluso puede llegar a afectar las actividades que desarrollen, e incluso, sanciones como la cancelación del

registro de candidatos o la pérdida de registro de partidos y agrupaciones políticas repercute en los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación.

Al ponderar los principios involucrados se advierte que el plazo de extinción de la potestad sancionadora no debe ser muy amplio.

Esto es así, porque el procedimiento especial sancionador puede ser iniciado de oficio o a instancia de parte por cualquier sujeto, de tal manera que incluso las autoridades electorales locales tienen la obligación de presentar la denuncia correspondiente en el supuesto de detectar alguna conculcación, sin necesitar de mayores requisitos que los usualmente solicitados para la formulación y presentación de una denuncia.

Asimismo, se advierte que en dicho procedimiento, la autoridad cuenta con diversos mecanismos generales y específicos, en virtud de los cuales puede ejercer adecuadamente sus atribuciones de investigación e instrucción, así como remover los obstáculos correspondientes, por lo que se encuentra en aptitud de instruir procedimientos expeditos y cortos de duración.

También se toma en cuenta que el propio diseño del procedimiento especial sancionador se encuentra dirigido a crear una institución ágil que permita a la autoridad

conocer, corregir y sancionar de manera inmediata y directa las conculcaciones materia de dicho procedimiento, de ahí que el legislador haya establecido plazos mucho más cortos con actuaciones concentradas que en comparación con el procedimiento ordinario sancionador.

De igual forma debe considerarse que el bien jurídico protegido en las infracciones cuyo conocimiento y resolución se realiza mediante procedimiento especial sancionador lo constituye la equidad de la contienda, pues tienen como finalidad evitar que mediante el empleo de propaganda ilícita o la realización de actos anticipados de campaña alguno de los contendientes obtenga una ventaja indebida respecto del resto de los participantes en virtud de una mayor exposición ante el electorado o la utilización de tácticas denigratorias que afecten el normal desarrollo del proceso electoral, por lo que todos los involucrados se encuentran interesados en que la autoridad actúe de manera pronta para

En ese orden de ideas, si bien se debe garantizar que las conductas violatorias de la normativa electoral sean sancionadas, por ser necesario ajustar la actuación de gobernados a los principios democráticos, lo cierto es que también se debe garantizar que esa posibilidad jurídica se delimite en plazos razonables, tanto para incentivar el ejercicio eficaz de la función de la autoridad como para no afectar indefinidamente los derechos fundamentales.

Considerar lo contrario conduciría al absurdo de permitir el establecimiento de procedimientos de duración indefinida que lejos de procurar la certeza y seguridad jurídica que exige todo sistema democrático únicamente generarían sujetar a los gobernados a ser molestados de manera constante, continua o por un largo periodo de tiempo con diligencias y actuaciones a capricho de la autoridad con la consiguiente falta de eficacia y eficiencia en el debido cumplimiento de sus funciones.

En ese orden de ideas, en materia convencional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado como parte del debido proceso, el principio del plazo razonable, el cual se fundamenta en la necesidad de evitar dilaciones indebidas en la instrucción y resolución de un procedimiento.

El artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a las garantías judiciales, en su párrafo 1 dispone:

“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

El aludido principio de plazo razonable radica en que toda persona tiene derecho a que todo procedimiento o proceso sea resuelto dentro de un lapso de tiempo prudente, a pesar de que las disposiciones aplicables al caso no lo prevean de forma explícita.

Además, éste debe entenderse como un elemento fundamental del debido procedimiento legal y como inseparable de la tutela judicial efectiva, ya que es necesario que todo procedimiento o proceso sea considerado efectivo, es decir que produzca los efectos para los que fue establecido y, ello implica indefectiblemente que deba ser sustanciado dentro de un plazo que debe ser considerado como razonable.

Estimar lo contrario se traduciría en la incertidumbre procesal del Estado, puesto que no puede estarse ante una tramitación excesiva injustificada, la cual conculque de forma directa los derechos de los gobernados.

Por tanto, el plazo en que se debe sustanciar un procedimiento o un proceso resulta un elemento que debe ser tomado en cuenta a fin de que mismo pueda ser calificado como eficaz; así, la duración del proceso debe entenderse como uno de los elementos que determinan la efectividad del recurso.

En consecuencia, el cómputo del plazo en que se sustancia el proceso o procedimiento debe tomar como punto de partida, cuando se inicia, por cualquiera de sus formas y el final aquel en el que la decisión es materializada, ello sin importar los actos intermedios que ocurran entre los citados extremos.

La Comisión Interamericana ha expresado que “el derecho a un proceso dentro de un plazo razonable que prevé la Convención Americana se fundamenta, entre otras razones, en la necesidad de evitar dilaciones indebidas que se traduzcan en privación y denegación de justicia de personas que invocan la violación de derechos protegidos por la referida Convención”⁵.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estima que para determinar el plazo razonable se debe atender a las circunstancias particulares del caso, para lo cual es necesario tomar en cuenta los criterios siguientes⁶:

- a) La complejidad del asunto.
- b) La actividad procesal del interesado.

⁵ Parágrafo 53 del Informe 43/96, Caso N° 11.430, MÉXICO, Caso: General Brigadier José Francisco Gallardo”, del quince de octubre de mil novecientos noventa y siete..

⁶ Parágrafo 72 de la Sentencia de doce de noviembre de mil novecientos noventa y siete en el Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador.

- c) La conducta de las autoridades judiciales y la forma como se ha sustanciado la instrucción del proceso.

El primero de los elementos se refiere en específico a que cuando en un proceso determinado no exista un plazo específico de caducidad, deberá estarse en primer término al nivel de dificultad del caso, ello es así pues en caso de no considerar esta situación se podría caer en el absurdo de que un determinado proceso en el que la norma no previera de forma específica un determinado plazo de caducidad o ejercicio de la acción, podría fijarse un lapso extremadamente corto o en su caso extremadamente largo, haciendo en ambas situaciones nugatorio el acceso a la justicia al gobernado.

El segundo de los supuestos, cobra especial relevancia, puesto que si bien la autoridad debe procurar el atender a la complejidad del caso, ello no puede ocurrir por situaciones imputables a las partes, esto es, si un determinado proceso judicial se ve dilatado por el propio gobernado, no es posible que el principio del plazo razonable pueda operar en beneficio del mismo, ya que se estaría aprovechando de su propia actitud procesal, lo cual podría constituir fraude a la ley.

Finalmente, el último de los elementos, radica en que para determinar si el plazo de resolución fue razonable o no, debe estarse al actuar de la autoridad encargada del proceso.

Esto es, deberán ser consideradas además las actuaciones desarrolladas por la autoridad emisor del acto, ya que se podría caer entonces en el opuesto a lo señalado en el párrafo precedente, que sería la inactividad procesal motivada por la propia autoridad.

En esas condiciones, es indispensable el establecimiento de un lapso idóneo que impida mantener indefinida o prolongada indebidamente la amenaza de sanción, a efecto de no restringir esa clase de derechos, y para no hacer nugatoria la figura jurídica de la extinción de la potestad sancionadora.

Del análisis realizado a los tres factores referidos se observa que en todos ellos convergen en la conclusión de que el plazo de caducidad de la potestad sancionadora debe ser breve.

Asimismo, dicho plazo debería ser más breve que el plazo de cinco o tres años de prescripción regulado en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales dado que: 1) tales plazos se encuentran contemplados respecto del procedimiento ordinario sancionador o de quejas de fiscalización, respectivamente y, por ende, no resultaría

aplicable al especial sancionador; 2) las diferencias en materia de plazos y etapas entre los dos procedimientos conlleva a estimar que en el especial sancionador se debe privilegiar los criterios que afiancen la expeditéz, prontitud y concentración en su resolución, y 3) a diferencia del plazo de prescripción de la falta, el de caducidad no inicia a partir de su comisión, sino una vez que se presenta la queja o denuncia correspondiente, de tal forma que se parte del supuesto de que la autoridad ya se encuentra en aptitud de conocer la comisión de la falta y actuar en consecuencia a fin de realizar las diligencias y actuaciones correspondientes en un procedimiento cuyo principal impulso corresponde precisamente a la misma.

Dadas las características del procedimiento especial sancionador; considerando que el legislador ha establecido un plazo de cinco o tres años para la prescripción de las infracciones relativas a otros procedimientos administrativos sancionadores y que el legislador ha estimado que, en principio, un plazo de cinco a seis días hábiles deberían resultar suficientes para su instrucción y resolución, por lo que este tipo de procedimiento tiene la naturaleza de un procedimiento sumario, esto es, un procedimiento de sustanciación breve establecido precisamente para aquellos casos en los que por los tipos de conculcaciones que se analizan se requiere que su instrucción sea pronta y eficaz.

De ahí que dicho procedimiento se regula por normas distintas al procedimiento ordinario, con plazos mucho más breves y cortos, pues con ello se busca otorgarle celeridad a su resolución y, así, por ejemplo, la ley dispone mecanismos para la preconstitución de pruebas que se utilizan en dicho procedimiento; pruebas que en caso de cumplir los requisitos correspondientes tienen valor probatorio pleno e incluso se ha dispuesto que la carga de la prueba corresponde al denunciante.

Dadas esas características es claro que la autoridad competente tiene el inexcusable deber de dar vigencia a la normatividad aplicable y cumplir los plazos en los cuales se debe sustanciar, integrar y resolver un procedimiento administrativo especial sancionador.

En esas condiciones, es claro que la potestad sancionadora de la autoridad administrativa electoral federal debe entenderse agotada, si transcurrido el plazo razonable para integrar y resolver el expediente relativo, no se han materializado todos los actos válidos tendentes a resolver el procedimiento en cuestión, tomando en consideración que la naturaleza de la materia electoral implica que ese período adquiere una connotación específica, más aún en los procesos electorales, durante los cuales todos los días y horas son hábiles, aunado a que la legislación adjetiva electoral precisa plazos brevísimos para la integración y resolución oportuna de este tipo de procedimientos.

Al respecto, dada la naturaleza y características del procedimiento especial sancionador se estima que transcurrido **el plazo de un año**, contado a partir de la presentación de la denuncia o del inicio oficioso del procedimiento, la autoridad administrativa electoral competente no ha dictado la resolución definitiva en un procedimiento especial sancionador, entonces debe entenderse que ha caducado su facultad para sancionar.

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

Máxime si existe una inacción prolongada durante un término significativo, dado que el impulso procedimental corresponde en principio al órgano competente, 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 producido por cualquier otra persona jurídica, física o moral, pública o privada, que omite cumplir debidamente los requerimientos formulados por la autoridad competente.

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

Establecido lo anterior, resulta relevante para la resolución tener presentes las principales actividades llevadas a cabo por la autoridad responsable (en lo individual y en su conjunto), durante la sustanciación de los procedimientos sancionadores relacionados con la controversia planteada.

1. EXPEDIENTE SCG/QCG/068/2008 (cuaderno accesorio 1 del SUP-RAP-525/2011).

1.1. El dieciocho de abril de dos mil ocho, el entonces Encargado del despacho de la Secretaría Ejecutiva, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, emitió un acuerdo en el que dio cuenta de que en esa fecha fueron publicadas en el periódico “El Universal” las notas periodísticas intituladas “Lo comparan ahora con Hitler” y “Comparan a AMLO con Dictadores”, de las cuales se desprendía la presunta difusión de un promocional televisivo transmitido el diecisiete de abril de la citada anualidad, alusivo a los partidos de la Revolución

Democrática, del Trabajo y Convergencia, con el siguiente contenido:

“¿Quiénes clausuran los Congresos?, 1933, Adolfo Hitler en Alemania, 1939 Benito Mussolini en Italia; 1973, Augusto Pinochet, en Chile; 1913, Victoriano Huerta fue el último que había clausurado el Congreso en México. Ahora, 2008, PRD, PT y Convergencia ¡Han clausurado el Congreso! ¡Nuestra democracia está en peligro, nuestra paz está en riesgo! ¡México no merece esto!”

En el proveído de referencia se especificó que el promocional de referencia fue signado por Mejor Sociedad, Mejor Gobierno, A.C. considerando además que el mismo podría contravenir lo dispuesto en el artículo 41, base III, apartado A, inciso g), tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en el artículo 49, párrafo 4, 345, párrafo 1, inciso b) y 350, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Atento a lo anterior, el citado funcionario electoral federal, de manera oficiosa, acordó, en lo que interesa: *i)* formar el expediente **SCG/QCG/068/2008** correspondiente, en virtud a que detectó varias notas periodísticas que podrían constituir violaciones a la normatividad electoral; *ii)* Iniciar procedimiento administrativo sancionador ordinario; *iii)* emplazar a la persona moral denominada Mejor Sociedad Mejor Gobierno A.C. y a la empresa Televisa S.A. de C.V. y requerirles a ambas personas morales que proporcionaran la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos materia del procedimiento; y

iv) Requerir a la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, información relacionada con la difusión en medios de comunicación masiva del promocional de referencia (fojas 1-2 del cuaderno accesorio 1).

1.2. El mismo dieciocho de abril de dos mil ocho, el entonces Encargado del despacho de la Secretaría Ejecutiva, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el elaboró un acta circunstanciada con la finalidad de dejar constancia del contenido de la direcciones electrónicas www.eluniversal.com.mx y www.msmsg.org.mx.

De la lectura de dicha acta, se advierte, para lo que al caso interesa, que el citado funcionario electoral da cuenta que en la página de internet del periódico “El Universal” (www.eluniversal.com.mx), en la fecha antes citada apareció publicado un video cuya descripción coincide con el texto referido en el numeral que antecede (foja 3 a 6 del cuaderno accesorio 1).

1.3. En atención a lo narrado en los numerales que anteceden, en la misma fecha, el Secretario del Consejo en funciones, acordó: *i)* Girar oficio al Director de lo Contencioso del Instituto Federal Electoral, con la finalidad de obtener los datos de diversos ciudadanos cuyos nombres se desprendieron de las diligencias practicadas; y *ii)* Que una vez obtenida dicha información se requiriera a

dichos ciudadanos a efecto de que proporcionaran diversa información relacionada con los hechos que se investigan (foja 50 del cuaderno accesorio 1).

1.4. Mediante oficio SCG/858/2008, de dieciocho de abril de dos mil ocho, signado por el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, notificado el veintidós siguiente, se emplazó a la persona moral denominada Televisa S.A. de C.V. al procedimiento especial sancionador ordinario **SCG/QCG/068/2008** (fojas 53-59 del cuaderno accesorio 1).

1.5. A través de oficio SCG/859/2008, de dieciocho de abril de dos mil ocho, el funcionario electoral citado en el párrafo que antecede, requirió a la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, a efecto de que informara si de la práctica de monitoreo que realiza, particularmente desde el dieciséis de abril de dos mil ocho, detectó la difusión del promocional de referencia (fojas 60-61 del cuaderno accesorio 1).

1.6. En respuesta a lo requerido, a través del oficio DG/2889/08-01, de veinticinco de abril de dos mil ocho, la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía en comento, solicitó mayor tiempo para dar cumplimiento a lo solicitado, cuestión que se acordó favorablemente por el Secretario del Instituto Federal Electoral, quien mediante oficio SCG/947/2008, otorgó mayor tiempo para responder

a lo solicitado. Finalmente, por oficio DG/3100/08-01 de dieciséis de mayo de año citado, la Dirección antes mencionada informó que se detectaron veintitrés transmisiones del spot mencionado, anexando copia del reporte de monitoreo realizado (fojas 62, 87, 88, 91, 92 del cuaderno accesorio 1).

1.7. Por escrito sin número de identificación, de veintinueve de abril de dos mil ocho, signado por Ángel Israel Crespo Rueda, en representación de Televisa S.A. de C.V. se dio contestación al emplazamiento efectuado dentro de los autos del procedimiento sancionador ordinario identificado con la clave **SCG/QCG/068/2008** (fojas 65-68 del cuaderno accesorio 1).

1.8. Una vez que el Director de lo Contencioso del Instituto Federal Electoral, proporcionó información respecto de los datos que arrojó el padrón electoral de los ciudadanos cuyos nombres se desprendieron de las diligencias practicadas, el seis de junio de dos mil ocho, el Secretario del Consejo ordenó requerir a José Guillermo Velasco Arzac, Armando Aguilar Víquez y Raúl Vázquez Osorio, a efecto de que informaran, en esencia: **i)** Si son miembro o dirigente de la asociación civil “Mejor Sociedad, Mejor Gobierno”; **ii)** El domicilio de la asociación; **iii)** Si la asociación contrató o solicitó la difusión a través de Televisa, del promocional materia de la denuncia; **iv)** Precisar el contrato o actor jurídico celebrado para formalizar la difusión del promocional; **v)** Señalar si algún

partido, agrupación política o alguno de sus militantes o simpatizantes participaron en el acto jurídico a través del cual se solicitó al difusión del promocional; **vi)** Si “Mejor Sociedad, Mejor Gobierno” es adherente o se encuentra o ha estado vinculada jurídicamente con algún partido o agrupación política; **vii)** Si alguna de las personas que ejercen la dirección de la citada persona moral es o ha sido militante o simpatizante de algún partido político; **viii)** Toda la información que se encuentre relacionada con los hechos que sustentan el procedimiento (fojas 93-95 del cuaderno accesorio 1).

1.9. El acuerdo antes citado fue hecho del conocimiento de los ciudadanos José Guillermo Velasco Arzac, Armando Aguilar Víquez y Raúl Vázquez Osorio, mediante oficios SCG/1694/2008, SCG/1695/2008 y SCG/1696/2008 todos de seis de junio de dos mil ocho, signados por el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, y notificados el seis y diez de julio siguientes (fojas 96-113 del cuaderno accesorio 1).

2. EXPEDIENTE SCG/QPRD/069/2008 (cuaderno accesorio 2 del SUP-RAP-525/2011).

2.1. El dieciocho de abril de dos mil ocho, Rafael Hernández Estrada, en su carácter de representante suplente del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, denunció posibles violaciones a la normatividad electoral cometidas

por el Partido Acción Nacional, Televisa, S.A. de C.V. Mejor Sociedad, Mejor Gobierno A.C. o quien resultara responsable, derivadas de la difusión en radio, televisión e internet, de promocionales alusivos a los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia donde se les denigra y calumnia (fojas 1-31 del cuaderno accesorio 2).

En el escrito de queja antes citado, el denunciante solicitó se tomaran medidas cautelares, a fin de cesar la difusión de lo que consideró mensajes denigrantes en perjuicio del Partido de la Revolución Democrática y del Frente Amplio Progresista; asimismo, solicitó que se determinaran y aplicaran las sanciones correspondientes.

2.2. Dado lo anterior, en la misma fecha, el entonces Encargado de Despacho de la Secretaría Ejecutiva, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, emitió un acuerdo en el que especificó el contenido de los promocionales denunciados, mismo que es del tenor siguiente:

“Se tiene por recibido en la Secretaría del Consejo general del Instituto Federal Electoral, el escrito de esta misma fecha, signado por el Lic. Rafael Hernández Estrada, representante suplente del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General de este Instituto, por el que denuncia violaciones a la normatividad electoral cometidas por el Partido Acción Nacional, Televisa S. A. de C. V., Mejor Sociedad, Mejor Gobierno, A.C., y/o quien resulte responsable, las cuales hizo consistir medularmente, en que: "Desde el día 16 de abril de 2008 en la página electrónica del Partido Acción Nacional con la dirección: www.pan.org.mx se exhibe un spot en el que se denigra y calumnia al Partido de la Revolución Democrática

señalando de manera reiterada a los ciudadanos que somos miembros de dicho partido de violentos, dicho mensaje propagandístico señala, utilizando imágenes de periódicos y de la tribuna de la cámara de diputados: Una voz fuera de cuadro dice: Acción Nacional rechaza enérgicamente la violencia del PRD, La reforma propuesta por el Ejecutivo Federal no privatiza a PEMEX, lo fortalece, los violentos del PRD lo saben, por eso no debaten y recurren al desorden, a la anarquía y a la violencia. El PAN seguirá impulsando la reforma y debatirá por el futuro de México. En Acción generamos progreso. Partido Acción Nacional. Apareciendo el logo de ese partido cerrando el spot (...) 4.- El día 6 de abril de 2006, fuera de los tiempos oficiales que corresponden a los partidos políticos y en abierta violación al artículo 41 de la Constitución Federal, en el canal 2 de la empresa Televisa se inició la transmisión de un **spot** de 30 segundos (los que corresponden a los partidos son de 20 segundos), de propaganda política en contra de los partidos que integramos el Frente Amplio Progresista, dicho spot utiliza la misma temática y similar línea argumentativa del spot señalado en el numeral anterior del presente capítulo de hechos y de la misma manera denigra y denosta además del Partido de la Revolución Democrática a los partidos que conforman el frente, utilizando frases e imágenes para descalificar y equiparar con diversos dictadores el movimiento de resistencia pacífica en defensa del petróleo en el que participa el citado frente, dicha propaganda política presuntamente se atribuye a la Asociación Mejor Sociedad, Mejor Gobierno A.C., a la que se señala pertenecen miembros del Partido Acción Nacional como el ex senador panista Francisco Frayle.", promocionales cuyo contenido es el siguiente: **Primer Promocional.** En principio se muestran imágenes de lo que aparentemente es el *Salón* de Plenos de la Cámara de Diputados de la H. Congreso de la Unión, posteriormente, aparece en pantalla un grupo de de personas que sostienen un letrero el cual contiene en un fondo negro la leyenda: "CLAUSURADO", consecutivamente se observan imágenes de diferentes periódicos, , así como de unas personas que se encuentran en lo que parece el salón de sesiones de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión y por último aparece un recuadro que contiene un círculo y al centro de éste se observa la palabra "PAN", todo esto en color azul sobre un fondo de color blanco. Durante la secuencia de éstas imágenes se escucha una **voz en off** que expresa los siguiente: "*Acción Nacional rechaza enérgicamente la violencia del PRD, la reforma propuesta por el Ejecutivo Federal no privatiza PEMEX, lo fortalece, los violentos del PRD lo saben, por eso no debaten, recurren al desorden, a la anarquía y a la violencia, el PAN seguirá impulsando la reforma y debatirá por el futuro de México. En Acción generamos progresos, Partido Acción Nacional.*" **Segundo Promocional:** En un fondo de

color negro se observa la siguiente leyenda en letras blancas: "¿QUIÉNES CLAUSURAN CONGRESOS?", mientras que una voz en off expresa lo siguiente: "¿Quiénes clausuran los Congresos?", posteriormente, aparece en pantalla la imagen en blanco y negro de Adolfo Hitler pronunciando aparentemente un discurso, acompañado de la voz que continúa diciendo: "Mil novecientos treinta y tres, Adolfo Hitler en Alemania". Enseguida se aprecia la imagen en blanco y negro de Benito Mussolini y la voz refiere lo siguiente: "Mil novecientos treinta y nueve, Benito Mussolini en Italia " Consecutivamente se observa una explosión seguida de la imagen de Augusto Pinochet, y la voz refiere: "Mil novecientos setenta y tres Augusto Pinochet en Chile. "en forma inmediata se observa a sujetos vestidos con uniformes militares, seguido de una iconografía de Victoriano Huerta y de otros sujetos con vestimenta militar, mientras que la voz dice: "Mil novecientos trece, Victoriano Huerta fue el último que había clausurado el Congreso en México". A continuación se aprecia la imagen del C. Andrés Manuel López Obrador pronunciando presuntamente un discurso, seguido de unas imágenes en las que se observa a varias personas que llevan una manta dentro de lo que aparentemente es el salón de plenos del H. Congreso de la Unión, acompañando a estas imágenes, la voz continúa diciendo; "Ahora, dos mil ocho, PRD, PT y Convergencia han clausurado el Congreso, nuestra democracia está en peligro", acto continuo se aprecia a varias personas que caminan sobre una avenida, mientras que la voz continua diciendo: "Nuestra paz está en riesgo, México no merece esto". Por último se aprecia la imagen de un niño sentado en una banqueta y sobrepuesta a dicha imagen en letras blancas, se aprecia la siguiente la leyenda: "México no merece esto". Por último, se observa el nombre de "Mejor Sociedad, Mejor Gobierno, A. C", lo que en su concepto contraviene lo dispuesto en el artículo 41, Base III, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto el artículo 23, párrafo 1; 38, párrafo 1, inciso a) y p) : 49, párrafos 4 y 6; 341, párrafo 1, inciso a), d) e i); 342, párrafo 1, incisos a) y j); 345, párrafo 1, inciso b) y 350, párrafo 1, inciso a) y b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales".

En el mismo proveído, el citado funcionario administrativo electoral acordó, en la parte que interesa: *i)* formar el expediente **SCG/QPRD/069/2008** correspondiente; *ii)* Iniciar procedimiento administrativo sancionador ordinario; *iii)* Emplazar al Partido Acción

Nacional, a la persona moral denominada Mejor Sociedad Mejor Gobierno A.C. y a la empresa Televisa S.A. de C.V; *iv)* Requerir a la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, información relacionada con la difusión en medios de comunicación masiva del segundo promocional de referencia; *v)* Proponer adoptar las medidas cautelares que a juicio de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal del Instituto Federal Electoral resulten suficientes para garantizar y, en su caso, restituir el goce y ejercicio de los derechos del partido denunciante; *vi)* Requerir a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, datos relativos al resultado de la práctica de monitoreos, en relación con el segundo promocional referido ; y *vii)* Requerir a la Coordinación Nacional de Comunicación Social del Instituto Federal Electoral, para que proporcionara toda la información y documentos relacionados al procedimiento sancionador (fojas 36-39 del cuaderno accesorio 2).

2.3. Atento a lo anterior, el Secretario del Consejo General antes citado, mediante diversos oficios de dieciocho de abril de dos mil ocho, efectuó lo siguiente:

2.3.1. Oficio SCG/860/2008.- Notificado el veintiuno de abril de dos mil ocho. Se hizo del conocimiento de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, el acuerdo referido en

el numeral y **2.3.2.** Se solicitó que analizaran la determinación de medidas cautelares que consideraran convenientes, a fin de cesar los hechos objeto de la denuncia planteada (fojas 53-58 del cuaderno accesorio 2).

2.3.3. Oficio SCG/861/2008.- Notificado el veintidós de abril de dos mil ocho. Se requirió a la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, a efecto de que informara si de la práctica de monitoreo que realiza, particularmente desde el dieciséis de abril de dos mil ocho, detectó la difusión del promocional de referencia (fojas 59-60 del cuaderno accesorio 2).

2.3.4. Oficio SCG/863/2008.- Notificado el veintidós de abril de dos mil ocho. Se emplazó al Partido Acción Nacional al procedimiento administrativo sancionador **SCG/QPRD/069/2008** (fojas 61-68 del cuaderno accesorio 2).

2.3.5. Oficio SCG/864/2008.- Notificado el veintidós de abril de dos mil ocho. Se emplazó a Televisa S.A. de C.V. al procedimiento administrativo sancionador **SCG/QPRD/069/2008** (fojas 69-78 del cuaderno accesorio 2).

2.3.6. Oficio SCG/865/2008.- Notificado el veintidós de abril de dos mil ocho. Se notificó a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos el acuerdo especificado en el numeral **2.2.** que antecede, a efecto de que, con los datos relativos a la práctica de monitoreos, proporcionara información respecto del segundo promocional materia del procedimiento (fojas 79-84 del cuaderno accesorio 2).

2.3.7. Oficio SCG/866/2008.- Notificado el veintidós de abril de dos mil ocho. Se solicitó a la Coordinación Nacional de Comunicación Social del Instituto Federal Electoral, remitiera toda la información y documentación que obrara a su cargo, relacionada con los dos promocionales en cuestión (foja 85 del cuaderno accesorio 2).

2.4. El veintiuno de abril siguiente, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral emitió un acuerdo relacionado con la solicitud de adoptar las medidas cautelares formuladas por el encargado de Despacho de la Secretaría Ejecutiva, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dentro de las actuaciones del procedimiento administrativo sancionador **SCG/QPRD/CG/069/2008**, determinado lo siguiente (fojas 86-93 del cuaderno accesorio 2):

PRIMERO. Se ordena a Televisa S.A. de C.V., como medida cautelar, suspender de manera inmediata la transmisión de los promocionales identificados en el presente acuerdo, en tanto el Consejo General del Instituto Federal Electoral emite la resolución definitiva, respecto del procedimiento administrativo sancionador en que se actúa. Asimismo, informe a esta autoridad el cumplimiento que dé al presente acuerdo, en un plazo no mayor de 24 horas, computadas a partir del momento en que se notifique el presente acuerdo.

SEGUNDO. Se ordena al Partido Acción Nacional, como medida cautelar, suspender de manera inmediata la transmisión, por cualquier medio de comunicación social, incluido Internet, del primer promocional identificado en el proveído de fecha 18 de abril del presente año, citado en antecedentes, en tanto el Consejo General del Instituto Federal Electoral emite la resolución definitiva, respecto del procedimiento administrativo sancionador en que se actúa.

TERCERO. Se instruye al encargado del despacho de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, en su carácter de Secretario del Consejo General de dicho organismo público autónomo, notifique personalmente a Televisa S.A. de C.V. y al Partido Acción Nacional, el contenido del presente acuerdo.

2.5. El mismo veintiuno de abril de dos mil ocho, se giró oficio SCG/871/2008 al Representante Propietario del Partido Acción Nacional, a fin de hacerle de su conocimiento el acuerdo emitido en la misma fecha, para los efectos legales a que hubiese lugar (fojas 113 a 123 del cuaderno accesorio 2).

2.6. En la fecha antes citada, el Encargado de Despacho de la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral, tuvo por recibido el acuerdo previamente mencionado y visto en concreto el “**primer promocional**”, acordó: *i)* Agregar tal actuación al expediente, *ii)* Girar oficio al Presidente del Comité de Radio y Televisión de dicho Instituto para que determinara lo conducente e implementara las acciones tendientes a

cumplir con la determinación de la citada Comisión de Denuncias y Quejas y *iii*) Dar vista al Partido Acción Nacional (fojas 126-127 del cuaderno accesorio 2).

2.7. En observancia a lo anterior, a través de los oficios SCG/881/2008 y SCG/882/2008, ambos de veintiuno de abril de dos mil ocho, se dio vista del citado acuerdo al Consejero Electoral y Presidente del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral y al Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de dicho Instituto, respectivamente, requiriendo al primero, que solicitara a las empresas de radio y televisión suspender de manera inmediata la transmisión del “**primer promocional**” como medida cautelar(fojas 128-134 del cuaderno accesorio 2).

2.8 Por escrito de veintiuno de abril del mismo año, el representante suplente del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General de la autoridad administrativa federal, presentó ampliación de queja por faltas administrativas (fojas 135-172 del cuaderno accesorio).

2.9 El veintidós de abril siguiente, el Encargado del Despacho de la Secretaría Ejecutiva, en su carácter de Secretario del Consejo General, el Director Jurídico y el Director de Quejas, todos del Instituto Federal Electoral, elaboraron un acta circunstanciada con la finalidad de dejar constancia del contenido de las direcciones

electrónicas www.jornada.unam.mx, eluniversal.com.mx, www.msmg.org.mx y www.cofradia.org, a las que se refirió el escrito de ampliación citado líneas arriba.

De la lectura de dicha acta, se advierte, para lo que al caso interesa, que los citados funcionarios electorales dieron cuenta que en el caso de las páginas de periódicos electrónicos, aparecía una nota periodística relacionada con Andrés Manuel López Obrador, y que las otras páginas electrónicas se referían a la Asociación Civil denominada Mejor Sociedad Mejor Gobierno (fojas 173-184 del cuaderno accesorio 2).

2.10. Por oficio No. CNCS-EDJ/136/2008, de veintidós de abril de dos mil ocho, el Director de Información y Encargado del Despacho de la Coordinación Nacional de Comunicación Social del Instituto Federal Electoral, en atención al oficio SCG/866/2008 (numeral **2.3.6**), hizo del conocimiento al Encargado del Despacho de la Secretaría General, que no contaba con información o documentación relacionada con los dos promocionales difundidos en medios electrónicos (foja 187 del cuaderno accesorio 2).

2.11. Mediante oficio DEPPP/1292/2008, de veinticinco de abril de dos mil ocho, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de dicho Instituto, en atención al oficio SCG/865/2008 (numeral **2.3.5**), informó que el dieciocho de abril de ese año, tuvo conocimiento de

que se estaba transmitiendo el promocional presuntamente atribuido a la Asociación Civil, “Mejor Sociedad Mejor Gobierno” (segundo promocional), procediendo a grabarlo, contando con dicha grabación, además de continuar con tales grabaciones los días diecinueve, veinte y veintiuno siguientes, remitiendo un cuadro que concentró todos los resultados del monitoreo (fojas 189-191 del cuaderno accesorio 2).

2.12. Mediante escrito recibido en la Secretaría Ejecutiva de la autoridad administrativa electoral federal, el veintiocho de abril del dos mil ocho, el Partido Acción Nacional dio contestación a la vista dada por oficio SCG/871/2008 (foja 113 del cuaderno accesorio 2), a cual se hace referencia en el numeral **2.5.** (fojas 192-226 del cuaderno accesorio 2).

2.13. El veintiocho de abril de dos mil ocho, el Partido Acción Nacional interpuso recurso de apelación, a fin de impugnar la determinación de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, a que se hace referencia en el numeral **2.4.** (Medidas cautelares decretadas por dicha Comisión en el procedimiento administrativo sancionador ordinario SCG/QPRD/CG/069/2008).

El asunto se radicó ante esta Sala Superior bajo el expediente **SUP-RAP-58/2008**, mismo que se resolvió el cuatro de junio de dos mil ocho, de acuerdo con lo siguiente:

“PRIMERO. En la materia de la impugnación, se revoca el acuerdo de veintiuno de abril de dos mil ocho, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, dictado en el expediente identificado con la clave SCG/QPRD/CG/069/2008, en los términos y para los efectos señalados en la parte final del considerando tercero de esta ejecutoria.

SEGUNDO. Se ordena al Instituto Federal Electoral, por conducto de sus órganos competentes, provea lo necesario, a efecto de que la denuncia presentada por el Partido de la Revolución Democrática, en lo que atañe a la materia de la presente impugnación, siga su tramitación y resolución, en los términos y bajo las formalidades del procedimiento especial sancionador.

TERCERO. Se ordena devolver el asunto a la autoridad responsable, para que en el término máximo de veinticuatro horas, emita una nueva resolución debidamente fundada y motivada, en los términos señalados en esta ejecutoria, debiendo informar a la Sala Superior sobre el cumplimiento que dé a lo ordenado, dentro de las veinticuatro horas siguientes”.

(Hechos notorios que se citan en términos del artículo 15, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que obran en los autos del expediente **SUP-RAP-58/2008** tanto la demanda como la resolución a que se hace alusión).

2.14. El mismo cinco de junio de dos mil ocho, el citado Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, emitió un acuerdo en acatamiento a lo resuelto por esta Sala Superior en el expediente citado en el apartado que antecede.

En dicho acuerdo, el referido funcionario electoral determinó, en la parte que interesa, iniciar, por separado, procedimiento especial sancionador con copia de las constancias que integran el expediente **SCG/QPRD/CG/069/2008** (fojas 413-414 del cuaderno accesorio 2).

2.15. El cinco de junio de dos mil ocho, el Encargado del Despacho de la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en cumplimiento a la resolución del expediente **SUP-RAP-58/2008**, acordó: *i)* Formar expediente SCG/PE/PRD/CG/001/2008; *ii)* Iniciar el procedimiento administrativo sancionador especial respecto a la posible infracción a la normatividad electoral federal, derivada de la transmisión del spot o promocional, identificado como “**promocional primero**”; *iii)* Girar oficio al Presidente de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto para hacer de su conocimiento la mencionada sentencia; *iv)* Se señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos; *v)* Citar a los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática para que compareciera a dicha audiencia; y, *vi)* Girar oficio al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto para que proporcionara los resultados de un monitoreo en relación al spot o promocional en análisis. (Hecho notorio que se cita en términos del artículo 15, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que obra a fojas 408-

410 del cuaderno accesorio único del expediente SUP-RAP-118/2008).

2.16. El seis de junio de dos mil ocho, la Comisión de Quejas y Denuncias, actuando dentro de los autos del expediente **SCG/QPRD/CG/069/2008**, emitió un nuevo acuerdo respecto de las medidas cautelares solicitadas por el Partido de la Revolución Democrática, a través del cual ordenó al Partido Acción Nacional, como medida cautelar, suspender de manera inmediata la transmisión, por cualquier medio de comunicación social, incluido internet, **sólo de uno de los dos promocionales denunciados**, mismo que se identificó como *primer promocional* “*Los violentos del PRD*”. (Hecho notorio que se cita en términos del artículo 15, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que obra a fojas 434-463 del cuaderno accesorio único del expediente SUP-RAP-118/2008 y SUP-RAP-119/2008 acumulado).

2.17. En cumplimiento a lo ordenado en la sentencia recaída al expediente **SUP-RAP-58/2008**, el once de junio de dos mil ocho el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución CG288/2008, a través de la cual determinó lo siguiente:

“PRIMERO. Se declara **fundada**, por lo que hace a la materia del presente expediente, la queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática en contra del Partido Acción Nacional, en términos de lo dispuesto en el considerando **10** de la presente determinación.

**SUP-RAP-525/2011
Y ACUMULADO**

SEGUNDO.- Se impone al Partido Acción Nacional una multa de **8181.8 días de salario mínimo** general vigente en el Distrito Federal, equivalentes a la cantidad **\$430,283.00** (cuatrocientos treinta mil doscientos ochenta y tres pesos 00/100 m.n.), en los términos previstos en el considerando 13 de este fallo.

TERCERO.- En términos del artículo 355, párrafo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente a partir del quince de enero de dos mil ocho, el monto de la sanción antes referida será deducido de las siguiente ministración del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciba el Partido Acción Nacional durante el presente año, una vez que esta resolución haya quedado firme.

CUARTO.- Se ordena al Partido Acción Nacional el cese definitivo de las transmisiones del promocional materia de pronunciamiento de la presente resolución, en términos de lo señalado en el considerando 11 de la presente resolución.

...”.

(Hecho notorio que se cita en términos del artículo 15, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que obra a fojas 535-681 del cuaderno accesorio único del expediente SUP-RAP-118/2008 y SUP-RAP-119/2008 acumulado).

2.18. El diecisiete de junio de dos mil ocho, los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional interpusieron recursos de apelación, a fin de inconformarse con la resolución citada en el párrafo que antecede.

Los asuntos se radicaron en esta Sala Superior bajo los números de expediente SUP-RAP-118/2008 y SUP-RAP-119/2008 y se resolvieron de manera acumulada el veinte de agosto siguiente, en el sentido de **revocar la resolución** emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral para **dejar sin efectos la sanción**

impuesta al Partido Acción Nacional al considerar que el spot identificado como “promocional primero”, se encontraba dentro de los límites de libertad de expresión.

(Hechos notorios que se cita en términos del artículo 15, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que obran en los autos de los expedientes respectivos tanto las demandas como la resolución a que se hace alusión).

3. EXPEDIENTES SCG/QCG/068/2008 y SCG/QPRD/CG/069/2008. ACTUACIONES EN EL EXPEDIENTE ACUMULADO (cuaderno accesorio 2 del SUP-RAP-525/2011).

3.1. El dos de julio de dos mil ocho, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral acordó, entre otras cosas, la acumulación del expediente **SCG/QPRD/CG/069/2008** (únicamente por lo que atañe al spot identificado como *segundo promocional*) al diverso **SCG/QCG/068/2008** (fojas 415-417 del cuaderno accesorio 2).

3.2. Mediante proveído de veintidós de agosto de dos mil ocho, notificado el once de septiembre siguiente, el Secretario General del citado organismo electoral, emplazó a José Guillermo Velasco Arzac al procedimiento administrativo sancionador ordinario **SCG/QCG/068/2008** y

SCG/QPRD/CG/069/2008 ACUMULADOS. (Fojas 454-465 del cuaderno accesorio 2).

3.3. Entre el veintidós de agosto de dos mil ocho y el ocho de diciembre de dos mil diez, se llevaron a cabo diversas diligencias como parte de la sustanciación de los procedimientos en comento, tales como:

3.3.1. Acuerdo de diecisiete de octubre de dos mil ocho, firmado por el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el cual se ordenó, para lo que al caso interesa: *i)* Requerir al representante legal de “Canal XXI S.A de C.V.”, para que precisara el contrato o acto jurídico celebrado para la transmisión y/o difusión del *segundo promocional*, proporcionar copia del contrato, factura o documentación correspondiente, y proporcionara la información respecto al número de repeticiones, días y frecuencias en que fue transmitido el promocional; y *ii)* Girar oficio al Director de lo Contencioso del Instituto Federal Electoral, a fin de que informara si en los archivos del Registro Federal de Electores, aparecía antecedente alguno respecto al Mario Alejandro Ortiz Díab, y proporcionar su último domicilio registrado. Hecho lo anterior, requerir a dicho ciudadano para que proporcionara la misma información solicitada al canal referido (fojas 484-486 del cuaderno accesorio 2).

3.3.2. Oficio DC/SC/JM/1228/08, de veintisiete de octubre de dos mil ocho. El Director de lo Contencioso del Instituto Federal Electoral proporciona al Director de Quejas del mismo Instituto, el domicilio de Mario Alejandro Ortiz Díab dentro del Padrón Electoral (foja 488 del cuaderno accesorio 2).

3.3.3. Oficio SCG/2946/2008, de diecisiete de octubre de dos mil ocho. Se intenta hacer del conocimiento de la persona moral “Canal XXI S.A de C.V.” el acuerdo referido en el numeral **3.3.1.** Sin embargo, no pudo notificarse el oficio de referencia dado que la empresa ya no tiene ese domicilio (fojas 503-517 del cuaderno accesorio 2).

3.3.4. Oficio SCG/2947/2008, de diecisiete de octubre de dos mil ocho. Notificado el treinta y uno siguiente. El referido Secretario solicitó a Mario Alejandro Ortiz Díab la información detallada en el numeral **3.3.1.** (fojas 489-494 del cuaderno accesorio 2).

3.3.5. Escrito de seis de noviembre de dos mil once, recibido en la misma fecha ante la Secretaria Ejecutiva del Instituto Federal Electoral. Mario Alejandro Ortiz Díab manifestó que no contaba con la información solicitada por la autoridad administrativa; que no tenía la certeza de la existencia de ésta; y que no tenía la obligación de legal de poseerla. Razones

por las que se encontraba física y materialmente imposibilitado para exhibirla (foja 496 del cuaderno accesorio 2).

3.3.6. Acuerdo de diecinueve de enero de dos mil nueve, por el que el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, ordenó: *i)* Requerir al Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones para que informara si contaba con registro o antecedente relativo a la concesionaria o permisionaria televisiva, denominada “Canal XXI S.A de C.V.”, *ii)* Proporcionar su último domicilio registrado, y *iii)* Hecho lo anterior, requerir a dicha persona moral la información detallada en el punto **3.3.1.**

3.3.7. Oficio SCG/062/2009.- Notificado el veintiséis de enero siguiente. El referido Secretario, dio a conocer al Presidente de la Comisión Federal de Telecomunicaciones el acuerdo mencionado en el párrafo anterior (fojas 520-525 del cuaderno accesorio 2).

3.3.8. Oficio CFT/D01/STP/1112/2009.- Recibido el dieciséis de febrero de dos mil nueve en la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral. El Secretario Técnico de la mencionada Comisión de Telecomunicaciones contestó el requerimiento aludido, manifestando que no tenía antecedente de

que se haya otorgado concesión o permiso a dicha empresa, siéndole imposible proporcionar la información solicitada (foja 527 del cuaderno accesorio 2).

3.3.9. Acuerdo de veinte de febrero de dos mil nueve, donde el Secretario General del Instituto tiene por recibido el oficio citado en el párrafo que antecede, y ordena poner dichas actuaciones a disposición de las partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga dentro de los cinco días hábiles siguientes, **especificándose en la parte final del citado proveído que, hecho lo anterior se acordaría lo conducente (foja 528 del cuaderno accesorio 2).**

3.3.10. Escrito de dieciocho de marzo de dos mil nueve, recibido en la misma fecha en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.- El representante legal de Televisa S.A. de C.V. hace manifestaciones en relación con el acuerdo citado en el párrafo que antecede (foja 528 del cuaderno accesorio 2).

3.3.11. Escrito de diecinueve de marzo de dos mil nueve, recibido en la misma fecha en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.- El representante del Partido Acción Nacional presenta

escrito de alegatos en atención a la vista que se le notificó (fojas 532- 534 del cuaderno accesorio 2).

3.3.12. Escrito de diecinueve de marzo de dos mil nueve, recibido en la misma fecha en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.- El representante legal de la persona moral Mejor Sociedad, Mejor Gobierno A.C. desahoga la vista ordenada (foja 535 del cuaderno accesorio 2).

3.3.13. Escrito de diecinueve de marzo de dos mil nueve, recibido en la misma fecha en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.- El representante del Partido de la Revolución Democrática da contestación a la vista ordenada (fojas 536- 549 del cuaderno accesorio 2).

3.3.14. Acuerdo de veintiséis de noviembre de dos mil diez, por el que el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, al considerar que para individualizar la sanción era necesario contar con los datos respectivos a la solvencia económica de la empresa “Mejor Sociedad Mejor Gobierno A.C.”, ordenó se girara oficio a la Dirección General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, para que a su vez ésta solicitara a la autoridad hacendaria dicha información y la remitiera a la mencionada Secretaría (foja 550 del cuaderno accesorio 2).

3.3.15. Oficio No. UF/DG/7536/10.- Recibido el nueve de diciembre de dos mil diez en la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral. El Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, remitió la información y documentación proporcionada por la Administración Central de Evaluación de Impuestos Internos del Servicio de Administración Tributaria (foja 553-554 del cuaderno accesorio 2).

3.4. Mediante acuerdo de veintinueve de agosto de dos mil once, el Secretario del Consejo General del referido ente, ordenó requerir diversa información al Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (fojas 561-562 del cuaderno accesorio 2).

3.5. Por oficio SCG/2386/2011 de veintinueve de agosto de dos mil once, recibido en la oficialía de partes el primero de septiembre siguiente, se solicitó a la Unidad Fiscalizadora mencionada, la información descrita en el párrafo anterior (fojas 563 -564 del cuaderno accesorio 2).

3.6. Mediante oficio No. UF/DG/5555/11, de cinco de septiembre de dos mil once, signado por el Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, se remitió la información proporcionada por el Servicio de Administración Tributaria,

en cumplimiento al oficio SCG/2386/2011 (fojas 568-575 del cuaderno accesorio 2).

3.7. El primero de septiembre de dos mil once el citado funcionario electoral federal acordó reencauzar el procedimiento administrativo sancionador ordinario de referencia a un procedimiento especial sancionador, por lo que ordenó dar de baja el ordinario y registrar uno nuevo como especial (fojas 576-606 del cuaderno accesorio 2).

4. EXPEDIENTE SCG/PE/CG/065/2011 Y SU ACUMULADO SCG/PE/PRD/CG/066/2011 (cuaderno accesorio 3 del SUP-RAP-525/2011).

4.1. En atención al acuerdo de primero de septiembre de dos mil once, al día siguiente el referido Secretario acordó registrar el procedimiento especial sancionador bajo las claves SCG/PE/CG/065/2011 y su acumulado SCG/PE/PRD/CG/066/2011 (fojas 1-5 del cuaderno accesorio 3).

4.2. A través de los oficios SCG/2544/2011, SCG/2461/2011, SCG/2460/2011, SCG/2459/2011, SCG/2458/2011 y SCG/2457/2011 todos del dos de septiembre de dos mil once, se emplazó al procedimiento especial sancionador y citando a la audiencia de pruebas y alegatos correspondiente, al representante legal de la persona moral denominada Televimex S.A de C.V., los representantes propietarios ante el Consejo General del

Instituto Federal Electoral de los partidos Convergencia, del Trabajo, de la Revolución Democrática y a los representantes legales de las personas morales denominadas Televisa S.A de C.V., Mejor Sociedad Mejor Gobierno A.C., respectivamente (fojas 7-25 del cuaderno accesorio 3).

4.3. Mediante diversos escritos de doce de septiembre de dos mil once, los respectivos representantes de los partidos y de las personas morales detalladas en el párrafo anterior, comparecieron a la respectiva audiencia de pruebas y de alegatos (fojas 93-252 del cuaderno accesorio 3).

4.4. En la misma fecha, se desahogó la referida audiencia ante el Jefe de Departamento adscrito a la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral (fojas 253-258 del cuaderno accesorio 3).

4.5. El catorce de septiembre de dos mil once, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, emitió la resolución CG296/2011, misma que representa el acto impugnado en la presente instancia, donde, en esencia, se declaró fundado el procedimiento incoado contra los hoy actores y se procedió a sancionarlos en términos de las disposiciones electorales atinentes.

Acorde con lo anterior, se tiene que el procedimiento sancionador materia de litis en el presente asunto inicio el dieciocho de abril de dos mil ocho en virtud tanto de la denuncia presentada por el Partido de la Revolución Democrática como de la actuación oficiosa del Encargado del despacho de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.

Dicho procedimiento, previo reencauzamiento, finalizó el catorce de septiembre de dos mil once.

Esto significa 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.

Al respecto, importa mencionar que la autoridad responsable debió haber tramitado desde el inicio dicho procedimiento como especial sancionador, ya que acorde, con las reglas que se han expuesto el tipo de procedimiento que debe instruirse dependiendo de la clase de infracciones, de tal manera que en los supuestos establecidos en el artículo 367 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales debe iniciarse un procedimiento especial sancionador, el cual presenta plazos, características y elementos que lo distinguen claramente del ordinario sancionador.

En el caso, tanto de la actuación realizada por la autoridad responsable como de la propia denuncia presentada se advierte que la infracción invocada consistía en la difusión de un promocional televisivo transmitido el diecisiete de abril de dos mil ocho en los que se aludía a los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia.

Bajo esa perspectiva, el procedimiento administrativo sancionador que debía iniciar la autoridad responsable era el especial, acorde con lo dispuesto en el inciso a) del apartado 1 del artículo 367 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sin embargo, la responsable inicio un procedimiento administrativo sancionador ordinario y no será sino hasta el dos de septiembre de dos mil once, esto es, más de tres años después, cuando determinó finalmente el reencauzamiento a la vía correcta, todo lo cual muestra una actuación poco diligente de la autoridad en la instrucción del procedimiento respectivo.

Tal situación se torna más relevante si se considera que el criterio de este órgano jurisdiccional relativo a que el procedimiento especial sancionador es la vía prevista por el legislador para analizar las presuntas violaciones vinculadas con la legalidad de la propaganda electoral en radio y televisión, de tal forma que el mismo debe instaurarse en el momento en que se actualice la conducta

infractora, con independencia de que pueda o no coincidir con un proceso comicial, fue emitido mediante la sentencia al asunto correspondiente al SUP-RAP-58/2008, resuelto por esta Sala Superior en sesión pública de cuatro de junio de dos mil ocho, criterio que conformó tesis de jurisprudencia desde el dieciocho de septiembre dos mil ocho.

A lo anterior, debe agregarse la circunstancia de que este tribunal al emitir la sentencia del correspondiente al recurso de apelación identificado con la calve SUP-RAP-11/2009 dictada en sesión pública del veinticinco de febrero de dos mil nueve, confirmó el criterio de la autoridad responsable en el sentido de que el Secretario Ejecutivo se encuentra facultado para determinar el procedimiento administrativo sancionador, ordinario o especial, por el que deben sustanciarse las quejas y denuncias que se presenten, así como clasificar los hechos denunciados, a fin de establecer la presunta infracción, lo cual, para su eficacia, debe determinarse desde su inicio, criterio que integró jurisprudencia desde el quince de julio de dos mil nueve.

Al respecto, debe recordarse que acorde con lo dispuesto en los artículos 232, fracción I y 233, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resulta obligatoria para el Instituto Federal Electoral.

En esas circunstancias, en el mejor de los casos desde el quince de julio de dos mil nueve, la autoridad responsable contaba con todos los elementos para saber que el procedimiento en cuestión debía ser reencauzado a procedimiento especial sancionador, situación que sólo fue ordenada hasta el dos de septiembre de dos mil once, a pesar de que desde un principio tuvo conocimiento de que los hechos denunciados configuraban, en su caso, conculcaciones a las prohibiciones establecidas en el artículo 41 constitucional en materia de radio y televisión, ya que de la lectura tanto del acta circunstanciada como de la queja correspondiente se advierte que se trata de un promocional en televisión contratado por una asociación civil relativa a la toma de la tribuna del Congreso por parte de los partidos de la Revolución Democrática, Convergencia y del Trabajo.

De hecho, la circunstancia de que la responsable contaba con todos los elementos para ordenar el reencauzamiento se advierte más claramente si se considera que además de los criterios generales ya relatados, el *iter* del expediente en cuestión proveyó elementos específicos que indudablemente dieron a conocer a la autoridad que el procedimiento en cuestión debía tramitarse como especial sancionador.

En efecto, como se advierte de las constancias desde el inicio del procedimiento iniciado con motivo de la denuncia del Partido de la Revolución Democrática (entre

cuyos sujetos denunciados se encontraba Mejor Sociedad, Mejor Gobierno, Asociación Civil) participó como ente denunciado el Partido Acción Nacional por la emisión de un promocional relacionado con la toma de la tribuna del Congreso.

El veintiuno de abril, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral emitió medidas cautelares a efecto de ordenar la suspensión de la transmisión tanto del promocional de la asociación civil como del Partido Acción Nacional.

En contra de esa determinación, dicho partido interpuso recurso de apelación al que le correspondió la clave SUP-RAP-58/2008, el cual fue resuelto el veintiocho de abril de dos mil ocho por esta Sala Superior en el sentido de revocar el acto reclamado y ordenar a la autoridad responsable que tramitará el procedimiento como especial sancionador por ser esa la vía idónea.

Acorde con lo anterior, se advierte que en el procedimiento iniciado con motivo de la denuncia presentada (en el cual se incluía como sujeto denunciado a Mejor Sociedad, Mejor Gobierno, Asociación Civil), respecto de hechos denunciados atribuidos al Partido Acción Nacional y que son muy similares a los atribuidos a la asociación civil (difusión de un promocional político en televisión) se ordenó al Instituto Federal Electoral que

reencauzará a especial sancionador por tratarse de la vía correcta para conocer y resolver este tipo de violaciones.

A pesar de este antecedente directamente relacionado con el procedimiento cuya resolución constituye la materia de litis del presente asunto, la autoridad responsable omitió durante más de tres años reencauzar debidamente, lo que indudablemente muestra un actuar negligente de la responsable.

Por todo lo expuesto, es claro que el procedimiento en cuestión debió haberse instruido, sustanciado y resuelto en la vía del especial sancionador, de tal forma que en lo referente a la caducidad de la facultad sancionadora debe atenderse a las reglas que han sido expuestas respecto de dicho procedimiento, ya que sería contrario a derecho perjudicar a los actuales recurrentes en virtud del error y falta de diligencia de la autoridad responsable.

En ese sentido, se ha determinado que la potestad sancionadora de la autoridad administrativa sancionadora debe entenderse agotada, si transcurrido el plazo razonable para integrar y resolver el expediente relativo, no se han materializado todos los actos válidos tendentes a resolver el procedimiento en cuestión, o bien derivado de una inacción de la autoridad sancionadora que resulte prolongada durante un tiempo significativo, es precisamente la causa de la pérdida del ejercicio de la potestad sancionadora, dado que el impulso procedimental

corresponde principalmente al órgano competente, 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 producido por cualquier otra persona jurídica, física o moral, pública o privada, que omita cumplir debidamente los requerimientos formulados por la autoridad competente.

Asimismo, los plazos establecidos por la ley para la sustanciación de este tipo de procedimientos puede ampliarse siempre que exista una causa justificada apreciable objetivamente como puede ser las pruebas aportadas, o bien las diligencias que deban efectuarse.

En ese sentido, se ha considerado que 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 transcurrido el cual sin que se haya emitido la resolución correspondiente, entonces debe entenderse agotada la facultad sancionadora de la autoridad.

Como se ha señalado transcurrieron más de tres años para que la autoridad resolviera un procedimiento especial sancionador, a pesar de que, precisamente la brevedad del trámite y resolución distinguen a este tipo de procedimiento, dada la necesidad de que se defina con la

mayor celeridad posible sobre la licitud o ilicitud de las conductas reprochadas, las que pueden llegar a provocar afectaciones irreversibles a los destinatarios de esas expresiones, debido a la incidencia que tienen los medios masivos de comunicación en la formación de la opinión pública.

En consecuencia, es claro que el periodo utilizado para resolver el expediente en cuestión resulta excesivo, sí se estima que en términos de ley, el procedimiento especial sancionador debe resolverse en un tiempo breve, por lo que el hecho de que hayan transcurrido tres años, cuatro meses y veintiséis días en finalizar un procedimiento especial sancionador relativo a la contratación de propaganda política en televisión constituye un tiempo considerable y desproporcionado para ello.

Dadas esas condiciones, es necesario analizar si de las constancias de autos se advierte alguna situación que justifique el retraso tan prolongado en la resolución del procedimiento, como puede ser la complejidad del caso, la actitud procedimental de las partes, o bien, la forma en que se realizó la instrucción, los cuales serán analizados a continuación.

1. Forma de realizar la instrucción.

**SUP-RAP-525/2011
Y ACUMULADO**

Del análisis de las constancias respectivas se advierte que tanto los sujetos denunciados como las autoridades y órganos requeridos por la autoridad competente dieron contestación a los requerimientos y emplazamientos formulados por la autoridad responsable como se advierte del cuadro que a continuación se presenta.

SUJETO REQUERIDO	FECHA DE REQUERIMIENTO	FECHA DE CONTESTACIÓN
Televisa S.A. de C.V.	18-04-2008	29-04-2008
Director de lo Contencioso del Instituto Federal Electoral	18-04-2008	24-04-2008
Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación	18-04-2008	16-05-2008
José Guillermo Velasco Arzac	06-06-2008	
Armando Aguilar Víquez	06-06-2008	11-08-2008
Raúl Vázquez Osorio	06-06-2008	12-08-2008
Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación.	18-04-2008	16-05-2008
Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.	18-04-2008	25-04-2008
Coordinación Nacional de Comunicación Social del Instituto Federal Electoral	18-04-2008	22-04-2008
Director de lo Contencioso del Instituto Federal Electoral	17-10-2008	26-10-2008

**SUP-RAP-525/2011
Y ACUMULADO**

SUJETO REQUERIDO	FECHA DE REQUERIMIENTO	FECHA DE CONTESTACIÓN
Mario Alejandro Ortiz Díab	17-10-2008	06-11-2008
Comisión Federal de Telecomunicaciones	19-01-2009	16-02-2009
Dirección General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos	26-11-2010	09-12-2010
Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos	29-08-2011	01-09-2011 05-09-2011

De la revisión del cuadro anterior se advierte que la mayor parte de las diligencias relacionadas con la acreditación del hecho denunciado fueron realizadas y desahogadas a lo largo del año dos mil ocho, pues durante ese año desahogaron los requerimientos en torno a la existencia del promocional materia de investigación tanto la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral a cuyo cargo se encuentra el monitoreo, así como la Dirección General de Radio y Televisión de la Secretaría de Gobernación.

De hecho, se advierte que en dos mil nueve, dos mil diez y dos mil once, la autoridad sólo realizó un requerimiento, en el primer caso a la Comisión Federal de Competencia y, en los últimos dos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto, de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, sin que se advierta la realización de alguna otra clase de

diligencia de requerimiento o de cualquier otra clase para la obtención de información durante tales anualidades.

Cabe señalar que todos los requerimientos ordenados fueron cumplimentados, pues de la revisión del expediente no se advierte que la autoridad haya tenido que requerir más de una vez a los sujetos en cuestión, o bien, que se haya actualizado algún apercibimiento.

En otro orden de ideas, de las constancias que obran en autos se advierte que desde el diecinueve de marzo de dos mil nueve –fecha en la cual se recibió un escrito del Partido de la Revolución Democrática en desahogo de una vista - hasta el veintiséis de noviembre de dos mil diez – fecha en la cual el Secretario Ejecutivo solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Dirección General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos información sobre Mejor Sociedad, Mejor Gobierno, Asociación Civil- el Instituto Federal Electoral omitió realizar actuación o diligencia alguna tendiente a continuar e impulsar el desarrollo del procedimiento.

En esas circunstancias, a pesar de que todas las diligencias ordenadas habían sido realizadas y no existía ningún requerimiento pendiente de desahogar, lo cierto es que durante un año, ocho meses y siete días la autoridad responsable omitió realizar alguna actuación, tampoco emitió requerimiento alguno, ni desahogo pruebas o llevo a

cabo alguna diligencia, sin que en el expediente se advierta la existencia de alguna circunstancia o situación que justifique tal actuar.

En ese sentido, es hasta noviembre de dos mil diez que requiere a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público información sobre Mejor Sociedad, Mejor Gobierno, Asociación Civil, para efecto de determinar la capacidad económica del infractor, la contestación a dicho requerimiento se recibió el nueve de diciembre de dos mil diez.

Ahora bien, desde esa fecha hasta el veintinueve de agosto de dos mil once –fecha en la cual se vuelve a requerir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público información sobre Mejor Sociedad, Mejor Gobierno, Asociación Civil- la autoridad responsable vuelve a caer en un periodo de inactividad procedimental de más de ocho meses, para al final llevar el mismo requerimiento que ya había sido realizado en noviembre de dos mil diez, con el objetivo de actualizar la información correspondiente a la solvencia económica de la asociación civil recurrente.

Lo anterior, implica que durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador correspondiente se advierten 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 abarca un lapso de ocho meses y veinte días,

periodos en los cuales la autoridad no ordenó diligencia alguna, ni llevo a cabo actuación tendiente a impulsar el procedimiento para ponerlo en estado de resolución, tampoco se advierte la realización de algún requerimiento cuyo incumplimiento retrasará indebidamente el actuar de la autoridad, o bien, que existieran pruebas pendiente de preparar o desahogar, o bien que se acordará alguna diligencia solicitada por los sujetos denunciados o por el propio denunciante y, mucho menos, que la autoridad hubiera dispuesto alguna situación tendiente a solventar tal circunstancia.

Aunado a lo anterior, se advierte que entre esos periodos de inactividad, la autoridad se limitó a realizar como única actividad, el envío de sendos requerimientos a la autoridad hacendaria a efecto de que proporcionará información sobre Mejor Sociedad, Mejor Gobierno, Asociación Civil, a efecto de establecer la solvencia económica de la autoridad.

De hecho, se advierte que dado el segundo periodo de inactividad la autoridad se vio obligada a realizar nuevamente el mismo requerimiento a la autoridad hacendaria a efecto de actualizar los datos y poder establecer la solvencia del presunto infractor, lo que indudablemente constituye una falta de diligencia y resulta contrario a los principios de proporcionalidad y necesidad, pues debido a una situación de inactividad imputable sólo a la autoridad responsable, se vio obligada a realizar dos

veces la misma diligencia a efecto de obtener una información más actualizada, situación que no puede estimarse necesaria, dado que para establecer la sanción en lo atinente a la capacidad económica de Mejor Sociedad, Mejor Gobierno, Asociación Civil, la autoridad podía utilizar la información obtenida en el primer requerimiento, dado que en autos no existe constancia alguna en virtud de la cual la autoridad justifique que los mismos no era utilizables.

De igual forma, ese segundo requerimiento tampoco fue proporcional, pues debe considerarse que, acorde con las máximas de experiencia, que se invocan en términos del apartado 1 del artículo 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo ordinario es que la situación fiscal de las personas jurídicas, físicas y morales, se vea modificada año con año, de tal manera que es indudable que la calificación de la solvencia económica de un sujeto a partir de la base utilizada por la autoridad responsable varía con cada anualidad, de tal forma que una actuación como la realizada por la responsable puede causarle un mayor o menor perjuicio dependiendo del ejercicio fiscal que se utilice.

En lo relativo a dichos principios y su aplicación en el procedimiento administrativo sancionador sirve de apoyo, *mutatis mutandis*, la jurisprudencia 62/2002, consultable a fojas de la obra *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y*

tesis en materia electoral, volumen 1, tomo Jurisprudencia, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. Las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encaminadas a salvaguardar a los gobernados de los actos arbitrarios de molestia y privación de cualquier autoridad, ponen de relieve el principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, como en el caso de la función investigadora en la fiscalización del origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos. Este principio genera ciertos criterios básicos que deben ser observados por la autoridad administrativa en las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba, que atañen a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad. La idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que bajo este criterio, se debe limitar a lo objetivamente necesario. Conforme al criterio de necesidad o de intervención mínima, al existir la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados. De acuerdo al criterio de proporcionalidad, la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para lo cual se estimará la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor”.

Por todo lo expuesto, es claro que la forma como se ha sustanciado la etapa de instrucción del procedimiento lejos de justificar el retraso excesivo en la emisión de la resolución correspondiente, permite advertir que la

actuación de la autoridad responsable resulta poco diligente.

Esto es así, porque los datos y diligencias en virtud de los cuales la autoridad estuvo en aptitud de acreditar el hecho y la responsabilidad de los implicados fueron obtenidos en virtud de los requerimientos realizados y cumplidos entre el dieciocho de abril de dos mil ocho y el dieciséis de febrero de dos mil nueve, pues en el tiempo subsiguiente los únicos requerimientos que realizó la responsable fueron dos dirigidos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para conocer la situación financiera de los inculpados y poder individualizar la sanción.

Importa referir que todos los requerimientos fueron cumplidos en tiempo, sin necesidad de que la responsable tuviera que aplicar alguna medida de apremio para lograr obtener la información solicitada.

Asimismo, se observaron dos períodos de inactividad de la responsable en los cuales no realizó diligencia o actuación alguna.

De hecho, entre esos períodos únicamente realizó el mismo requerimiento a la autoridad hacendaria para conocer la situación económica de los infractores.

Bajo esa perspectiva es claro que la forma en que se llevo a cabo la sustanciación del procedimiento en forma alguna puede justificar el retraso significativo en la resolución del presente asunto, sin que tal situación se encuentre justificada en forma alguna por la autoridad responsable, pues no existe acuerdo o decisión en virtud de la cual se estableciera que por cargas de trabajo o por cualquier otra circunstancia tuviera que diferirse o suspenderse el asunto en cuestión, máxime que constituye un principio general del derecho electoral reconocido en el artículo 41 constitucional que en la materia comicial no existen efectos suspensivos

2. Conducta de los denunciados y de los terceros.

Del cuadro precedente se advierte que la mayor parte de las diligencias relacionadas con la acreditación del hecho denunciado fueron realizadas y desahogadas a lo largo del año dos mil ocho, pues durante ese año desahogaron los requerimientos en torno a la existencia del promocional materia de investigación tanto la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral a cuyo cargo se encuentra el monitoreo, así como la Dirección General de Radio y Televisión de la Secretaría de Gobernación.

De hecho, se advierte que en dos mil nueve, dos mil diez y dos mil once, la autoridad sólo realizó un requerimiento, en el primer caso a la Comisión Federal de Competencia y, en los últimos dos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto, de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, sin que se advierta la realización de alguna otra clase de diligencia de requerimiento o de cualquier otra clase para la obtención de información durante tales anualidades.

Cabe señalar que todos los requerimientos ordenados fueron cumplimentados, pues de la revisión del expediente no se advierte que la autoridad haya tenido que requerir más de una vez a los sujetos en cuestión, o bien, que haya tenido que aplicar alguna medida de apremio.

Acorde con lo expuesto es válido concluir que la actitud procesal de los denunciados y terceros en forma alguna influyó en el retraso excesivo en la resolución del asunto, pues se advierte que tanto los denunciados, como los denunciados y terceros entregaron la información solicitada por el Instituto Federal Electoral, dieron contestación en tiempo a los emplazamientos formulados y cumplieron dentro de los plazos otorgados por el propio Instituto la entrega de la información requerida, incluso se advierte que en aquellos casos en los que alguna autoridad solicitó una ampliación del plazo para cumplir el requerimiento, la autoridad responsable lo acordó favorablemente.

Bajo esas circunstancias, es claro que la conducta procedimental de todos los involucrados en el proceso en forma alguna justifica el retraso desproporcionado en la resolución del asunto.

3. Complejidad del asunto.

Tal elemento tampoco justifica el retraso tan prolongado con que se resolvió el asunto, porque del análisis de las constancias que obran autos no se advierte que el presente asunto tenga un carácter complejo.

Esto es así, porque el asunto en cuestión versa en torno a la transmisión de un promocional por televisión, en el cual se critica la toma de la tribuna del Congreso de la Unión por parte de varios diputados, de tal manera que la materia del procedimiento especial sancionador consistía en determinar si tal circunstancia constituía o no propaganda denigratoria en contra de esos institutos políticos.

Al respecto, la revisión que se ha realizado en torno a las diligencias y actuaciones que llevo a cabo la autoridad permiten advertir que la mayor parte de ellas fueron realizadas en el año dos mil ocho, en tanto que durante las anualidades siguientes sólo se realizó un requerimiento por año.

En esas circunstancias, no se advierte que la instrucción del procedimiento haya sido particularmente compleja dado que la información recabada a través de esos requerimientos fueron suficientes para determinar la existencia de la conducta y su calificación, así como para establecer la responsabilidad y la individualización de la sanción.

En ese sentido, la actuación de la autoridad en forma alguna se vio impedida u obstaculizada por alguna circunstancia que permita estimar que el asunto en cuestión pueda ser calificado como complejo.

De ahí que dicho elemento tampoco justifique el retraso excesivo en que incurrió la responsable.

Por todo lo expuesto, este órgano jurisdiccional estima que opera la caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad administrativa electoral federal dado que, desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador hasta la emisión de la resolución correspondiente transcurrió en exceso el tiempo necesario e indispensable para que la autoridad resolviera el procedimiento especial en cuestión, sin que de las constancias de autos se advierta que exista alguna causa justificada que retrase de manera tan prolongada (tres años, cuatro meses y veintiséis días) la emisión de la resolución tratándose de la vía especial sancionadora.

Por el contrario, se advierten hasta dos periodos de inactividad procedimental de la autoridad y que, en su conjunto suman dos años, cuatro meses y veintisiete días, sin que se advierta tampoco que exista justificación para dicha situación.

De hecho, en el inter entre esos dos periodos la autoridad únicamente realizó una diligencia que al finalizar el segundo periodo tuvo que volver a llevar a cabo para actualizar los datos correspondientes, por lo que es claro que no existe una justificación racional al actuar de la autoridad responsable.

A dicha situación debe adicionarse los errores y evidente falta de diligencia de la autoridad al haber omitido reencauzar oportunamente el procedimiento, a pesar de existir múltiples datos tanto de carácter general como específico que le indicaban la adopción de esa decisión de manera inmediata, así como la circunstancia de haber realizado dos requerimientos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la capacidad económica de la asociación civil recurrente en contravención a los principios de necesidad y proporcionalidad que rigen en la materia.

En ese mismo sentido, el retraso en la emisión de la resolución tampoco se encuentra justificado en virtud de la actitud procesal de los denunciados o del denunciante dado que se advierte que se desahogaron todos los requerimientos, emplazamientos y vistas que les formuló la

autoridad responsable, sin que la misma tuviera que recurrir a medios de apremio para exigir el cumplimiento respectivo.

De igual manera, se advierte que todas las autoridades y órganos del propio Instituto a los cuales les fue requerida la información correspondiente, la proporcionaron sin generar retraso alguno a la autoridad, pues incluso en los casos que solicitaron ampliación de plazo les fue concedido y entregaron la documentación, así como los datos que estimaron pertinentes.

En esas condiciones, es claro que el prolongado periodo de tiempo en la que se emitió la resolución del procedimiento administrativo sancionador materia de litis del presente asunto no se encuentra justificado por circunstancia alguna.

Por tanto, el plazo para resolver y dar por finalizado el procedimiento especial sancionador en cuestión ha transcurrido en exceso y fuera de los parámetros razonables a los que se ha aludido, puesto que ha pasado más de un año desde el inicio del procedimiento, y de hecho tal plazo ha transcurrido en exceso como se ha demostrado.

Consecuentemente, en virtud de haber caducado la facultad de la autoridad sancionadora, lo procedente es ordenar la revocación de la resolución reclamada.

Al haber resultado fundados los agravios hechos valer por los recurrentes, lo procedente es revocar la resolución impugnada.

No es óbice a la anterior conclusión, el hecho de que Televimex, Sociedad Anónima de Capital Variable, promovente del recurso de apelación identificado como **SUP-RAP-525/2011**, haya sido involucrada con los promocionales denunciados, hasta el reencauzamiento a especial sancionador, es decir, a partir de la orden del Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral emitida a través del acuerdo de dos de septiembre de dos mil once.

Lo anterior, pues dicha persona moral fue sancionada en la resolución impugnada por la difusión del promocional multialudido, del cual, se insiste, tuvo conocimiento el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral (encargado de la sustanciación de los procedimientos sancionadores), desde el dieciocho de abril de dos mil ocho, a través de la denuncia presentada por el representante del Partido de la Revolución Democrática.

En este sentido, es inconcuso que la sanción impuesta depende directamente de los actos a que se hace referencia en el párrafo anterior, por lo que las mismas razones para arribar a la conclusión de que la facultad para sancionar a la persona moral denominada

Mejor Sociedad, Mejor Gobierno A.C. han caducado, sirven de base para determinar que dicha potestad a favor de la responsable, también ha caducado por lo que atañe a Televimex, Sociedad Anónima de Capital Variable, En efecto, en párrafos anteriores se ha determinado, en esencia, que la autoridad responsable cuenta con determinado tiempo para resolver los procedimientos sancionadores, mismo que inicia a partir de que ésta tiene conocimiento de los hechos presuntamente ilícitos.

En este sentido, si la sanción impuesta a Televimex, Sociedad Anónima de Capital Variable, se basa en hechos que fueron del conocimiento de la responsable desde el año de dos mil ocho, y la resolución que le causa perjuicio a dicha persona moral se emitió hasta dos mil once, sin justificación alguna, la misma no puede tener validez de acuerdo con lo razonado.

Aunado a lo anterior, importa destacar que desde el año dos mil ocho la responsable contaba con elementos para considerar que Televimex S.A. de C.V. estaba involucrada con la difusión del promocional en cuestión.

Del análisis de las constancias que obran en el expediente (fojas 60-62, 87, 88, 91 y 92 del cuaderno accesorio 1) se advierte que desde el dieciocho de abril de dos mil ocho, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral requirió a la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de

**SUP-RAP-525/2011
Y ACUMULADO**

Gobernación, información relacionada con la detección de la difusión del promocional multialudido, obteniendo respuesta el dieciséis de mayo siguiente, donde se informó sobre la difusión en veintitrés ocasiones del spot mencionado, anexando un cuadro esquemático con la siguiente información:

Dirección de Información y Análisis
Subdirección de Monitoreo Normativo de Radio y Televisión

PROMOCIONAL PROMOVIDO POR LA ORGANIZACIÓN "MEJOR SOCIEDAD MEJOR GOBIERNO, A.C."
Reporte de monitoreo durante el periodo comprendido entre el 16 y el 22 de abril de 2008
(Horario de transmisión por fecha y canal de televisión)

	CANALES				Impactos por día	Tiempo aire por día (min.)
	2 XEW-TV	4 XHTV-TV	5 XHGC-TV	9 XEQ-TV		
Mier 16					0	00' 00"
Jue 17	22:57:22 23:51:02				2	01' 00"
Vier 18	08:15:22 14:43:31 09:03:04 17:41:56 11:57:15 20:38:27	08:58:20			7	03' 30"
Sab 19	09:35:52 21:07:34		21:47:35	18:00:38	4	02' 00"
Dom 20	10:55:24 17:54:04 20:36:36			22:06:47	4	02' 00"
Lun 21	08:38:44 18:45:02 09:44:06 21:52:42 15:32:56 22:52:23				6	03' 00"
Mar 22					0	00' 00"
	Total				23	11' 30"

Como puede advertirse, el Secretario General del Instituto Federal Electoral, al menos desde el dieciséis de mayo de dos mil ocho contaba con información fidedigna que daba cuenta de la difusión del promocional aludido en los canales XEW- TV CANAL 2, XHTV-TV CANAL 4, XHGC-TV CANAL 5 Y XEQ-TV CANAL 9.

Dichos canales, tal como se ha evidenciado en diversas ejecutorias de este Tribunal (SUP-RAP-186/2008; SUP-RAP-231/2009; SUP-RAP-28/2009 y su acumulado

SUP-RAP-29/2009; SUP-RAP-40/2009, y SUP-RAP-45/2009 y acumulados. entre otros) e incluso en diversos fallos de la propia responsable (CG450/2008; CG363/2009; CG44/2009; CG48/2009 y CG72/2009, entre otros) pertenecen a la concesión otorgada a Televimex S.A. de C.V., incluso, la propia responsable, al momento de iniciar el procedimiento especial sancionador SCG/PE/CG/065/2011 y su acumulado SCG/PE/PRD/CG/066/2011 (fojas 1-5 del cuaderno accesorio 3), refirió, en lo que interesa, que iniciaba dicho procedimiento, entre otros, contra Televimex S.A. de C.V:

“...

3) De Televimex, S.A. de C.V., concesionario de las emisoras identificadas con las siglas XEW-TV Canal 2, XHTV-TV Canal 4, XHGC-TV Canal 5 y XEQ-TV Canal 9, toda vez que de las constancias que obran en autos se desprende la probable participación en los hechos denunciados de la persona moral antes citada, y en atención a lo establecido en la tesis relevante XIX/2010, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificada con el rubro: “PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. SI DURANTE SU TRÁMITE, EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ADVIERTE LA PARTICIPACIÓN DE OTROS SUJETOS, DEBE EMPLAZAR A TODOS”, por la presunta violación a las hipótesis normativas citadas en el inciso B) del punto ...”

Lo anterior evidencia que la propia responsable tiene conocimiento de que Televimex S.A. de C.V es concesionaria de los canales antes citados.

Bajo esta óptica, es innegable que el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral conocía desde dos mil ocho la relación de Televimex S.A. de C.V. con el promocional denunciado; sin embargo, sin que de las constancias de autos de advierta justificación alguna, decidió emplazar a dicha persona moral hasta que el dos de septiembre de dos mil once, con posterioridad a que modificó los procedimientos ordinarios sancionadores ordinarios a especiales.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se decreta la acumulación del expediente SUP-RAP-526/2011 al diverso SUP-RAP-525/2011, por ser éste el que se recibió primero en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior.

SEGUNDO. Se **revoca** la resolución CG296/2011 emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el catorce de septiembre de dos mil once.

Notifíquese, personalmente, a los recurrentes en los domicilios señalados en autos para tales efectos; **por correo electrónico,** a la autoridad responsable, por así solicitarlo en su informe circunstanciado; **y por estrados** a los demás interesados. Lo anterior, con apoyo en los artículos 9, apartado 4, 26, párrafo 3, 27 y 29, apartado 5,

de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, así como a lo establecido en el Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 3/2010, de seis de septiembre de dos mil diez, relativo a la implementación de las notificaciones por correo electrónico.

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes, y archívese este expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**SUP-RAP-525/2011
Y ACUMULADO**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO