

NOTA INTRODUCTORIA

SUP-RAP-28/2009 y acumulado *José Eduardo Vargas Aguilar**

Los recursos de apelación números 28 y 29 de 2009 fueron interpuestos por el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo contra la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), por la cual se sobreseyó un procedimiento administrativo sancionador instaurado en contra de Televimex S.A. de C.V. en el marco del proceso electoral federal 2008-2009.

En principio, a fin de poder comentar el presente asunto, es menester establecer de manera clara los antecedentes fácticos del mismo.

Durante la verificación de pautas de transmisión de promocionales de partidos políticos y del IFE en medios de comunicación, con motivo del inicio de las precampañas del Proceso Federal 2008-2009, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos detectó que la empresa Televimex S.A. de C.V., entre el 31 de enero y el 1 de febrero de 2009, había transmitido los promocionales correspondientes a partidos políticos y al propio instituto en un solo bloque por hora de transmisión en forma sincronizada.

La dirección ejecutiva consideró que la transmisión se había efectuado en contravención a lo establecido en las pautas aprobadas por el IFE.

* Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del TEPJF, adscrito a la ponencia del magistrado José Alejandro Luna Ramos.

Comentarios a las Sentencias del TEPJF

El 9 de febrero de 2009 se dio vista al secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, para que determinara lo que en derecho procediera respecto de los actos que se habían considerado contrarios a la legislación electoral. En la misma fecha, el secretario del Consejo General emitió el acuerdo por virtud del cual se dio inicio al procedimiento especial sancionador en contra de la empresa Televimex S.A. de C.V.

A la par del desarrollo de las etapas de dicho procedimiento, el 11 de febrero, funcionarios del IFE y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) firmaron el documento denominado Bases de colaboración para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en materia de radio y televisión.

Posterior al desahogo de cada una de las etapas del citado procedimiento especial sancionador, se elaboró el proyecto de resolución a fin de que el Consejo General del IFE emitiera la resolución correspondiente, lo cual ocurrió en la sesión extraordinaria que se llevó a cabo el 13 de febrero de 2009, en la que el órgano superior de dirección aprobó la resolución CG44/2009, y se decidió sobreseer el procedimiento incoado en contra de la empresa Televimex S.A. de C.V.

Las razones aducidas por el órgano administrativo electoral federal para sostener el sobreseimiento de mérito —según se puede advertir de la resolución respectiva—, fue, en esencia, que la denuncia incoada había quedado sin materia con la firma de las Bases de colaboración. A juicio del Consejo General, los signantes de las mismas habían celebrado un acuerdo de voluntades por medio del cual los concesionarios, entre otras cosas, asumieron el compromiso de no agrupar promocionales en un solo corte, es decir, no transmitir los mensajes correspondientes a los partidos políticos y a las autoridades electorales en un solo bloque por hora de transmisión.

Por tanto, a juicio de tal autoridad electoral, la situación denunciada, esto es, la integración en un solo bloque por hora de transmisión en forma sincronizada de los promocionales de

los partidos políticos y el IFE, había cesado al momento de emitirse la resolución de mérito, por lo cual determinó sobreseer el asunto con base en las siguientes razones:

- a) La conducta atribuida a la televisora en comento concluyó el 1 de febrero de 2009.
- b) La autoridad administrativa electoral y la CIRT signaron las Bases de colaboración para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en materia de radio y televisión.
- c) El derecho administrativo sancionador se rige por el principio de intervención mínima, y resultaba aplicable en el presente caso.

Así las cosas, tal como se ha relatado, contra la resolución CG44/2009, tanto el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo interpusieron sendos recursos de apelación, a fin de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitiera la resolución correspondiente, los cuales fueron identificados con las claves SUP-RAP-28/2009 y SUP-RAP-29/2009 y turnados a la Ponencia del magistrado José Alejandro Luna Ramos.

Ahora bien, en relación con los temas descritos, la Sala Superior resolvió lo siguiente.

I. La condición preventiva o provisional

En la resolución que se comenta, el primer motivo de análisis de los argumentos de disenso hechos valer por los partidos políticos apelantes, se relacionó con que la responsable indebidamente consideró que la condición preventiva o provisional es la única característica aplicable al procedimiento especial sancionador.

Al respecto, en la sentencia de referencia se consideró que el procedimiento especial sancionador tiene como características esenciales el ser sumario, precautorio y propiamente sancionador.

Comentarios a las Sentencias del TEPJF

En ese sentido, en la resolución que se comenta se estimó que las características del procedimiento especial sancionador no pueden considerarse excluyentes entre sí, esto es, el carácter preventivo del mismo no puede omitir la parte investigadora de la autoridad ni mucho menos la potestad sancionadora en caso de que la conducta denunciada infrinja la ley.

Por lo que, la posibilidad de que se dé un incumplimiento de las normas de carácter electoral por parte de los concesionarios, debe ser suficiente para que la autoridad electoral determinara, previa instauración del procedimiento especial sancionador, si se configuraba alguna de las infracciones de ley y, de ser el caso, impusiera la sanción que corresponda, con independencia de que la conducta imputada haya cesado.

Por lo que a la primera conclusión a que se arribó en el asunto que nos ocupa es que, con independencia de que la situación denunciada pueda modificarse o incluso extinguirse durante la sustanciación del procedimiento sancionador aludido, dicho procedimiento debe continuar a efecto de poder determinar si la conducta denunciada, vulnera o vulneró las disposiciones electorales, aplicando, en su caso, las sanciones que contemple la ley, pues ésta es precisamente la naturaleza jurídica del procedimiento especial sancionador.

En efecto, tal situación se consideró así, toda vez que el hecho de que pudiesen detenerse las conductas sometidas a investigación, no puede dar lugar a sostener que las mismas no se llevaron a cabo o que no se hubiere transgredido el sistema normativo electoral, toda vez que a tal conclusión sólo puede arribarse posterior al análisis de fondo que efectúe la autoridad correspondiente, pues la propia naturaleza jurídica de dicho procedimiento lo hace de carácter sancionador, lo que implica que se analice si la conducta denunciada transgrede el sistema normativo electoral, con independencia de que la misma esté vigente o no.

II. El acuerdo de voluntades

El segundo motivo de análisis está relacionado con la incorrecta consideración de la autoridad responsable para sostener el sobreseimiento impugnado, sobre la base de que la firma de las Bases de colaboración tuvo como consecuencia que cesara cualquier infracción a la normatividad electoral.

En la ejecutoria en comento se estableció que, la firma de un acuerdo de colaboración era insuficiente para detener el procedimiento establecido en la ley electoral para analizar y, en su caso, sancionar las conductas contrarias a la ley, puesto que no se trata de una de las causales de improcedencia establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

En efecto, la conducta tildada de ilegal consistió en actos acontecidos entre el 31 de enero y el 1 de febrero de 2009, por lo que no resulta dable considerar que la conducta atribuida a la concesionaria Televimex S.A. de C.V. hubiere cesado con la firma de un convenio en fecha posterior, toda vez que, como se ha hecho referencia, las Bases de colaboración se firmaron el 11 de febrero de 2009, es decir, 10 días después de que acontecieron los hechos denunciados.

Por tanto, en la sentencia de referencia se consideró que las Bases de colaboración servirían, en el mejor de los casos, para prevenir la repetición de la conducta, pero nunca para cesar los efectos de la realizada en fechas anteriores.

Esto, bajo la lógica de que el hecho de que se detenga la conducta denunciada o se pacte mediante un acuerdo de voluntades el no volver a desplegarla o a llevarla a cabo, no es suficiente para considerar que el motivo de la denuncia ha cesado, pues lo que se investiga, por parte de la autoridad, es si la conducta denunciada puede constituir una infracción a las disposiciones de carácter electoral, situación que, en caso de actualizarse, deberá traer aparejada la sanción que en Derecho corresponda.

III. Principio de intervención mínima

Con relación a la consideración de la autoridad responsable, respecto a que, en el caso, resultaba aplicable el principio de intervención mínima, a su juicio, no todas las conductas violatorias de la ley implican la intervención y sanción de la autoridad.

En efecto, que el derecho electoral tuviera como propósito proteger determinados bienes jurídicos, no significaba que todos ellos debían ser protegidos por medios sancionatorios, ni tampoco que todo ataque a los mismos, necesariamente termine con la intervención coactiva de la autoridad administrativa electoral. En esa tesitura, el acuerdo de voluntades era suficiente para considerar que no existía violación a la normativa electoral.

En el apartado que se comenta, la resolución se encaminó a señalar que los elementos necesarios para imponer una falta o infracción administrativa-electoral se delimitan en tres condiciones, esto es:

- I) Su relevancia en el orden jurídico.
- II) La gravedad de la conducta.
- III) Los bienes jurídicos que se afecten o lesionen.

Por tanto, se consideró que, para aplicar correctamente el principio de intervención mínima al que hizo referencia la autoridad responsable, resultaba indispensable que la misma entrara al estudio de fondo de la cuestión planteada, a fin de valorar y estudiar los argumentos planteados por quien solicitó el inicio del procedimiento sancionador y, en consecuencia, determinar: la actualización de la conducta, si la misma resultaba violatoria de la normatividad electoral y la magnitud de la infracción.

El sentido de la ejecutoria fue, en primer lugar, acumular los recursos de apelación en comento y revocar la resolución impugnada, para el efecto de que toda vez que se habían desahogado todas y cada una de las etapas del procedimiento especial sancionador incoado contra Televimex S.A. de C.V., se formulara el proyecto de fondo atinente.

Es menester comentar que parte de las consideraciones que se tuvieron con el dictado de la ejecutoria que nos ocupa, en específico respecto del segundo motivo de inconformidad en análisis, dieron lugar a la siguiente tesis de jurisprudencia:

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO.—De la interpretación

sistemática de los artículos 41, base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 367 a 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el procedimiento especial sancionador tiene el carácter de sumario y precautorio, que puede finalizar, antes de la emisión de una resolución de fondo cuando se actualice alguna de las causas de improcedencia previstas expresamente en el citado código. Por tanto, el hecho de que la conducta cese, sea por decisión del presunto infractor, de una medida cautelar o por acuerdo de voluntades de los interesados, no deja sin materia el procedimiento ni lo da por concluido, tampoco extingue la potestad investigadora y sancionadora de la autoridad administrativa electoral, porque la conducta o hechos denunciados no dejan de existir, razón por la cual debe continuar el desahogo del procedimiento, a efecto de determinar si se infringieron disposiciones electorales, así como la responsabilidad del denunciado e imponer, en su caso, las sanciones procedentes.

Recurso de apelación. SUP-RAP-28/2009 y acumulado. — Actores: Partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo. — Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. — Tercero interesado: Televimex, S.A. de C.V. — 11 de marzo de 2009. — Unanimidad de votos. — Ponente: José Alejandro Luna Ramos. — Secretarios: Rubén Jesús Lara Patrón, José Eduardo Vargas Aguilar y Gustavo César Pale Beristáin.

Comentarios a las Sentencias del TEPJF

Recurso de apelación. SUP-RAP-27/2009 y acumulados. — Actores: Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Televisión Azteca, S.A. de C.V. y TV. Azteca, S.A. de C.V. — Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. — 19 de marzo de 2009. — Unanimidad de seis votos. — Ponente: Manuel González Oropeza. — Disidente: Flavio Galván Rivera. — Secretarios: Carlos Ortiz Martínez, Gerardo Rafael Suárez González y Carmelo Maldonado Hernández.

Recurso de apelación. SUP-RAP-40/2009. — Actor: Televimex, Sociedad Anónima de Capital Variable. — Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. — 25 de marzo de 2009. — Unanimidad de votos. — Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar. — Secretarios: Enrique Aguirre Saldívar, Carlos Alberto Ferrer Silva y Karla María Macías Lovera.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el quince de julio de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

NOTA INTRODUCTORIA

SUP-RAP-26/2009

*Isaías Trejo Sánchez**

Antecedentes

El 11 de marzo de 2009, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-26/2009.

El aludido recurso de apelación fue promovido por el entonces Partido Socialdemócrata (PSD), en contra de tres consejeros electorales y del secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de controvertir las Bases de Colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en materia de radio y televisión, emitidas el 11 de febrero de ese mismo año.

El acto impugnado versó principalmente sobre la adopción de una serie de principios y directrices por parte del IFE y la CIRT, para garantizar que la administración de los tiempos oficiales destinados al Instituto Federal Electoral cumpla los objetivos para los cuales fue establecido el nuevo régimen de comunicación en materia político-electoral, y con el propósito de mejorar la eficacia comunicativa y la incidencia social de los mensajes.

* Secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, adscrito a la Ponencia del magistrado Flavio Galván Rivera.

Comentarios a las Sentencias del TEPJF

El 13 de febrero de 2009, el Consejo General del IFE celebró sesión extraordinaria, en la que trató —entre otros puntos del orden del día— lo relativo al informe que presentó el secretario de dicho Consejo, respecto de la celebración y firma de las Bases de Colaboración mencionadas.

Disconforme con las Bases de Colaboración aludidas, el 17 de febrero de 2009, el entonces PSD, por conducto de su representante ante el Consejo General del IFE, promovió el recurso de apelación en comento.

Conceptos de agravio

De la lectura del escrito de demanda se advirtió que la pretensión del actor era la revocación del acto impugnado y su *causa petendi* se sustentó en la ilegalidad de tal acto, de acuerdo con los siguientes conceptos de agravio:

1. Los consejeros electorales señalados como autoridades responsables carecen de atribuciones legales para suscribir las Bases de Colaboración entre el IFE y la CIRT, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en materia de radio y televisión.
2. El acto impugnado carece de motivación y fundamentación, porque la autoridad responsable no señala las consideraciones de hecho, ni los fundamentos de Derecho, que permitan sustentar la suscripción de las aludidas Bases de Colaboración.
3. En la base 3 del documento que contiene el acto impugnado, se establece un mecanismo ilegal de censura previa a los contenidos de los mensajes de los partidos políticos, pues la autoridad responsable pretende modificar las pautas de transmisión de promocionales de los partidos políticos, a partir de criterios de clasificación que ella misma establezca.

4. Las Bases de Colaboración han sido aplicadas al dictar las resoluciones CG44/2009 y CG45/2009, emitidas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, pues, en su concepto, son las que dieron sustento al sobreseimiento decretado en los correspondientes procedimientos administrativos sancionadores.

Sentencia

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró fundado el concepto de agravio identificado en el que el actor adujo que los consejeros que suscribieron las bases, motivo de la impugnación, no tenían atribuciones para ello, de acuerdo con los siguientes razonamientos.

Conforme a lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como en los numerales 25, fracción II, 26 y 27, del Código Civil Federal, se determinó que el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica, que cuenta en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, destacando como órgano superior de dirección el Consejo General, el cual tiene, entre otras atribuciones, la de vigilar que, en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos, se actúe con apego a lo previsto en la citada Constitución General de la República, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y conforme a lo dispuesto en los reglamentos que al efecto expida el propio Consejo General.

En este mismo sentido, se razonó que el aludido Consejo General tiene, entre sus atribuciones, la de velar que el IFE ejerza sus facultades como autoridad única en la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines, a los de otras autoridades electorales federales y locales y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales.

Comentarios a las Sentencias del TEPJF

Por otra parte, se consideró que del análisis detallado de lo dispuesto en la Constitución federal, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, se advierte que no existe norma jurídica alguna que otorgue a los consejeros electorales y, en especial, a los integrantes del Comité de Radio y Televisión de dicho instituto, atribución o facultad para celebrar convenios en nombre y representación de esa autoridad administrativa electoral federal o para tomar decisiones como las contenidas en el acto impugnado.

Conforme a lo expuesto, la Sala Superior determinó, en primer lugar, que el acto impugnado versó sobre la administración del tiempo del Estado en radio y televisión, regulado en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, de la CPEUM, que prevé que el Instituto Federal Electoral será autoridad única para dicha actividad.

En segundo lugar, la Sala Superior consideró que era evidente que la normativa aplicable no preveía facultades o atribuciones a favor de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, para que actuaran en lo individual o en grupo en representación del propio instituto; al respecto, se razonó que sólo pueden actuar, conforme a Derecho, según el ámbito de atribuciones que les corresponde, como integrantes del citado Consejo General o de alguna de las comisiones de que formen parte, o como integrantes de algún otro órgano del Instituto Federal Electoral, como es el aludido Comité de Radio y Televisión.

En esencia, la Sala Superior argumentó que en la normativa jurídica aplicable no está prevista facultad o atribución alguna para que los consejeros electorales, individualmente considerados o en grupo, celebren convenios en representación del Instituto Federal Electoral, específicamente en cuanto a la administración del tiempo del Estado en radio y televisión, destinado al ejercicio de los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

También se señaló que la facultad de representación del IFE para celebrar convenios en materia de tiempo del Estado en

radio y televisión, para efectos electorales, tampoco está conferida a otros órganos del citado instituto, como es el Comité de Radio y Televisión, del cual forman parte los consejeros electorales suscriptores del acto impugnado.

En consecuencia, el máximo Órgano Jurisdiccional en materia electoral determinó que el acto controvertido, celebrado por los consejeros electorales integrantes del Comité de Radio y Televisión del IFE, carece de validez al haber actuado tales consejeros sin facultad alguna para representar al órgano público autónomo, con personalidad jurídica, por conducto del cual se realiza la función estatal electoral de naturaleza federal.

Por otra parte, se razonó que no constituía obstáculo a la anterior conclusión lo aducido por la autoridad responsable, en el sentido de que el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral fue quien suscribió el acto impugnado con la CIRT, en su carácter de representante legal de ese instituto, y que la participación de los tres consejeros electorales en ese acto sólo “fue en el ánimo de colaboración, transparencia y apoyo al proceso electoral federal 2008-2009”.

Lo anterior, porque de la lectura de las impugnadas Bases de Colaboración no se advirtió lo aseverado en el informe circunstanciado, antes bien, resultó claro que los consejeros electorales y el secretario ejecutivo actuaron y firmaron “por el IFE”, es decir, en nombre y representación de ese órgano público autónomo.

Por lo que respecta a la actuación del secretario ejecutivo del IFE, en la sentencia de la Sala Superior se determinó que si bien es cierto que conforme a lo previsto en el artículo 125, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es atribución del secretario ejecutivo representar legalmente al Instituto Federal Electoral; también lo es que, conforme a lo previsto en el numeral 118, párrafo 1, incisos i) y l), del citado código electoral federal, es atribución del Consejo General del mencionado instituto vigilar que, en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos, en materia de radio y televisión, se actúe con apego al Código de la materia, así como a lo

Comentarios a las Sentencias del TEPJF

dispuesto en los reglamentos que al efecto expida el propio Consejo General, además de que compete a éste velar, de manera permanente, que el Instituto Federal Electoral ejerza sus facultades como autoridad única en la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, todo lo cual significa que es a ese Consejo General y no al secretario ejecutivo, al que corresponde actuar por el Instituto Federal Electoral en materia de administración del tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales.

Por todo lo expuesto, la Sala Superior determinó que el acto impugnado, al contravenir lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el Reglamento Interno del Instituto Federal Electoral, en materia de administración del tiempo del Estado en radio y televisión, para fines electorales, infringió el principio de legalidad, razón por la cual lo revocó para todos los efectos jurídicos a que hubiere lugar.

Tesis que derivó del asunto que se analiza

La sentencia emitida en el recurso de apelación SUP-RAP-26/2009 sirvió como antecedente de la tesis relevante **XI/2009** aprobada por unanimidad de votos de los integrantes de la Sala Superior del TEPJF, en sesión pública celebrada el 1 de abril de 2009, cuyo rubro y texto es al siguiente tenor:

RADIO Y TELEVISIÓN. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ES EL ÓRGANO FACULTADO PARA DETERMINAR LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS RELATIVOS AL TIEMPO QUE CORRESPONDE AL ESTADO EN MATERIA ELECTORAL.—De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, párrafo 2, bases III, apartado A, y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 49, párrafos 5 y 6, 51, 76 y 118, párrafo 1, incisos

i) y l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene, entre otras atribuciones, vigilar la correcta administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, destinado, entre otros fines, al ejercicio de los derechos y prerrogativas conferidos constitucional y legalmente a las autoridades electorales y los partidos políticos. Por tanto, el Consejo General, como máximo órgano de dirección de dicho instituto, tiene la facultad indelegable para determinar la celebración de convenios en materia de radio y televisión para fines electorales, acto jurídico que puede ser celebrado por quienes estén legalmente facultados.

Recurso de apelación. SUP-RAP-26/2009.—Actor: Partido Socialdemócrata.—Autoridades responsables: Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.—11 de marzo de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Alejandro David Avante Juárez.