

EL IFE FRENTE A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

*Saúl López Noriega**

EXPEDIENTES:
SUP-RAP-28/2009
Y ACUMULADO
SUP-RAP-26/2009

SUMARIO: I. Introducción;
II. PRD y PT en contra del Consejo
General del IFE; III. PSD en contra
de Consejeros y del Secretario
Ejecutivo del IFE; IV. Conclusiones,
V. Fuentes consultadas.

I. Introducción

La relevancia del análisis, con una perspectiva académica, de las sentencias SUP-RAP-28-2009 y SUP-RAP-26-2009 reside en que a través de él es posible estudiar la argumentación que el TEPJF construyó en los primeros precedentes jurisdiccionales en los que se determina el margen de acción del Instituto Federal Electoral (IFE), para imprimirle eficacia a aspectos medulares de la reforma

* Licenciado en Derecho por el ITAM. Doctor en Filosofía política y derecho constitucional por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Profesor-investigador de tiempo completo en el ITAM.

SERIE

Comentarios
a las Sentencias
del TEPJF

Comentarios a las Sentencias del TEPJF

constitucional en materia electoral de 2007, tales como el cumplimiento de los tiempos oficiales por parte de los medios de comunicación y, en su caso, la aplicación de las correspondientes sanciones. Esto tiene un enorme significado, pues en última instancia se trata de estudiar algunos de los recursos más relevantes en la arena electoral del Estado mexicano, para someter al marco regulatorio correspondiente a esos poderes privados que son los medios de comunicación.

Antes, es necesario, por un lado, recordar brevemente en qué consistió la reforma constitucional en materia electoral del año 2007. Sus características, alcances y, sobre todo, el nuevo papel del IFE como autoridad frente al binomio partidos políticos y medios de comunicación electrónicos. Y, por el otro, explicar el documento que se erigió en elemento clave, al propiciar tensión entre la autonomía del IFE y el andamiaje jurídico-electoral; en las dos sentencias que más adelante serán objeto de análisis. Me refiero a 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; suscritas el 11 de febrero de 2009.

La reforma constitucional en materia electoral de 2007

El 13 de noviembre de 2007 se publicó y promulgó una de las reformas de mayor relevancia en los últimos años en materia electoral.¹ Se trató de una reforma constitucional que implicó cambios medulares en el régimen de partidos, las condiciones de competencia, las autoridades electorales y en los medios de comunicación electrónicos (López 2009).

¹ En concreto, el proceso de reforma constitucional duró 75 días y sus fechas clave en 2007 fueron las siguientes: 31 de agosto, se presentó la iniciativa en la Comisión Permanente; 12 de septiembre, se aprobó en la Cámara de Senadores; 14 de septiembre, se aprobó en la Cámara de Diputados; 6 de noviembre, se emitió la declaratoria de validez de la Cámara de Senadores; y, finalmente, 13 de noviembre, se promulgó y publicó en el Diario Oficial de la Federación.

En cuanto al tema de los medios de comunicación, la reforma tuvo alcances mayúsculos y ambiciosos, al grado de rediseñar la estructura de aspectos clave para cualquier democracia moderna: publicidad electoral mediática,² campañas políticas negativas³ y contratación de espacios mediáticos con fines electorales.⁴ En concreto, y de manera un tanto esquemática, estos cambios fueron:

- a) Se prohibió la propaganda gubernamental de cualquier nivel de gobierno durante las campañas políticas.
- b) Se prohibió personalizar, mediante la difusión de la imagen o la voz de los titulares de los órganos estatales, la publicidad de los organismos gubernamentales. Ésta deberá definirse por su carácter institucional, con fines informativos, educativos y de orientación social.
- c) Se le dio carácter constitucional a la prohibición de utilizar expresiones que denigren y/o calumnien a las instituciones, los partidos políticos y las personas.
- d) Se estableció la prohibición tanto para los partidos políticos como para los particulares de contratar publicidad en radio y televisión.
- e) Se determinaron los tiempos en radio y televisión correspondientes a los partidos políticos y al IFE. Este último se encargaría de administrarlos
- f) Finalmente, se facultó a las autoridades electorales para sancionar a aquellos que violasen algunas de las reglas antes señaladas. Este poder sancionador abarca, inclusive, la posibilidad de suspender de manera inmediata las transmisiones radiofónicas o televisivas que transgrediesen estas prohibiciones.

² Sobre este tema, véase Manin 1998.

³ Sobre este tema, véase Geer 2006.

⁴ Sobre este tema, véase Dwyre y Farrar-Myers 2008.

Comentarios a las Sentencias del TEPJF

Ahora bien, independientemente de la relevancia de estos significativos cambios y de los resultados que han tenido en la práctica (Córdova 2009), para nuestro tema lo que interesa subrayar es el nuevo papel del IFE como el órgano administrativo encargado de hacer efectivas estas nuevas reglas del juego en el ámbito electoral-mediático. Y, en este sentido, su capacidad de acción para aplicar este nuevo esquema regulatorio a instituciones de interés público como lo son los partidos políticos en relación con concesionarios como los medios de comunicación.

¿Qué tanta autonomía tiene el IFE para aplicar estas reglas? ¿Está nueva responsabilidad le exige seguir puntualmente las pautas definidas en esta reforma constitucional⁵ o también le permite actuar de manera flexible en aras de incentivar el cumplimiento voluntario de los actores involucrados? Éstas son algunas de las preguntas torales que enfrentó el TEPJF a partir de esta reforma y de los casos que en las siguientes páginas se analizarán a detalle.

Las bases de colaboración entre el IFE y la CIRT

El 11 de febrero de 2009, el IFE y la CIRT suscribieron las Bases de Colaboración, cuyo propósito era promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en materia de radio y televisión. Documento clave para entender las sentencias a analizar del TEPJF.

Por parte del IFE, firmaron los consejeros electorales Arturo Sánchez Gutiérrez, Virgilio Andrade Martínez, Marco Antonio Gómez Alcantar y el secretario ejecutivo, Edmundo Jacobo Molina, todos miembros del Comité de Radio y Televisión del IFE. En el caso de la CIRT, suscribieron Arturo Larios Rodríguez, presidente del Consejo Consultivo, Javier Tejado Dondé, primer vicepresidente, y Ernesto Vidal Córdova, vicepresidente.

⁵ Estas nuevas reglas así como este nuevo rol del IFE se detallaron posteriormente con la confección de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008.

En cuanto al contenido del documento, es una serie de principios a partir de los cuales los partidos políticos, los medios de comunicación y la autoridad electoral se comprometieron a colaborar en el correcto funcionamiento del nuevo sistema de comunicación política en radio y televisión. Pero, ¿cuáles son y qué alcances tienen tales principios?

- a) Destaca la decisión de la CIRT de respaldar, apoyar y acompañar al IFE en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales y legales, con el objetivo último de propiciar las mejores condiciones para que los partidos políticos y el mismo IFE puedan acceder a los tiempos de radio y televisión. En este sentido, por ejemplo, se señala que los agremiados de la CIRT procurarán no agrupar los promocionales en un solo corte.
- b) En aras de garantizar que los tiempos de radio y televisión, correspondientes a los partidos políticos y al IFE, cumplan con los objetivos de la ley y con la incidencia social con que fueron diseñados, el IFE gozará de la permanente colaboración de la CIRT.
- c) Con el ánimo de asegurar que los promocionales que difundan los partidos políticos se ajusten al tipo de audiencia a la que están dirigidos y, en este sentido, se protejan los intereses del público infantil y juvenil, el IFE determinará los criterios de clasificación de contenidos de los promocionales. En tal tarea, el IFE contará con la información y el apoyo técnico de la CIRT.
- d) El IFE se compromete a emitir los criterios para evitar interrumpir la transmisión de las actividades deportivas, culturales o religiosas que por su propia naturaleza, o carácter extraordinario, exijan continuidad en su transmisión.
- e) El IFE deberá expedir los criterios para que las redes nacionales de radio y televisión difundan, de manera preponderante, los contenidos de la pauta nacional, considerando siempre la viabilidad técnica y operativa confor-

Comentarios a las Sentencias del TEPJF

me las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Estos criterios deberán regular con especial atención los casos en que estaciones que formen parte de una red nacional difundan programación local, de tal manera que los contenidos relacionados con los procesos electorales locales se difundan en proporción al tiempo destinado a la programación local.

- f) El Comité de Radio y Televisión del IFE se compromete, con el propósito de evitar posibles afectaciones en la aplicación de la nueva regulación en las estaciones de radio ubicadas en la frontera norte del país, a instalar una mesa dedicada a estudiar la problemática regional y emitir propuestas de solución.
- g) Se abre la posibilidad de que estas Bases de Colaboración también puedan ser suscritas por las estaciones de radio y televisión permisionarias.
- h) El IFE y la CIRT se comprometen a difundir estas Bases de Colaboración y a mantener el diálogo a través de grupos de trabajo que faciliten la resolución de los asuntos técnicos en la materia.

Algo relevante a señalar sobre estas Bases es que —como se puede percibir desde su misma redacción— el éxito de varias de las acciones acordadas queda en manos de la voluntad de algunos de los actores involucrados. Los cuales se comprometen a procurar, coadyuvar o intentar cierta acción en materia de radio y televisión. Éste, como se ha señalado, es el punto neurálgico de este par de sentencias emitidas por el TEPJF: ¿la efectividad del nuevo sistema de comunicación política-electoral en radio y televisión puede llegar a depender de la voluntad de algunos de sus actores? ¿Es posible que mediante el acuerdo de voluntades de los sujetos involucrados se puedan cambiar las reglas del juego?

Una vez descritas y comentadas de manera sucinta estas Bases, así como el contenido de la reforma constitucional en materia electoral de 2007, se está en condiciones idóneas para analizar

las sentencias del TEPJF y, más importante aún, sus respuestas a éstas y otras interrogantes medulares.

II. PRD y PT en contra del Consejo General del IFE

Hechos relevantes del caso

El 9 de febrero de 2009, el Secretario Ejecutivo del Consejo General del IFE determinó iniciar un procedimiento especial sancionador (SCG/PE/CG/009/2009) en contra de la empresa Televimex S.A. de C.V., concesionaria de las emisoras XEW-TV canal 2 yXHGC-TV canal 5.

El motivo de la decisión fue que la empresa cometió “actos atípicos” al transmitir en conjunto promocionales ordenados por el IFE. Es decir, juntando una hora con otra para la transmisión, lo que generaba bloques de hasta seis minutos y que hubiese una interrupción significativa en la programación televisiva. Había un posible incumplimiento respecto a lo estipulado por el IFE y una eventual manipulación de la propaganda, con el fin de distorsionar o alterar su sentido original.

Sin embargo, dos días después, el 11 de febrero, el IFE y la CIRT firmaron las mencionadas Bases de Colaboración. Ante esto, el 13 de febrero, el Consejo General del IFE aprobó —apoyándose en buena medida en tales Bases— la resolución CG44/2009, en el sentido de sobreseer el procedimiento administrativo sancionador en contra de la empresa Televimex S.A. de C.V.

Ante tal decisión, el 17 de febrero de 2009, los partidos políticos de la Revolución Democrática (PRD) y del Trabajo (PT) interpusieron demandas de recursos de apelación ante el TEPJF.

Los argumentos del IFE

Pero, ¿cuáles fueron los argumentos del Consejo General del IFE para desechar el procedimiento administrativo sancionador iniciado apenas unos días antes?

Comentarios a las Sentencias del TEPJF

Un primer argumento se dirige al tema de la procedencia de una queja cuando ésta ha quedado sin materia. En efecto, apoyándose en el artículo 32, primer párrafo, inciso d), del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral,⁶ el Consejo General del IFE señaló que un procedimiento en trámite ante la autoridad administrativa electoral debe sobreseerse cuando se agota su materia. Esto es, cuando la litis sobre la que verse no existe más.

Esto significa que si bien es cierto que se inició el procedimiento administrativo sancionador en contra de Televimex S.A. de C.V., por una supuesta manipulación al momento de transmitir en bloque promocionales ordenados por el IFE; también lo es que con la firma de las Bases de Colaboración el IFE y la CIRT asumieron compromisos que simplemente dejan sin materia este procedimiento. El IFE alude, en concreto, a dos compromisos. Por un lado, en el documento señalado se acordó que los agremiados de la CIRT procurarían no agrupar los promocionales en un solo corte, lo cual significa no transmitir los mensajes correspondientes a los partidos políticos y a las autoridades electorales en un solo bloque por hora de transmisión. Y, por el otro, se determinó que los agremiados de la CIRT promoverían las actividades y fines del IFE y de los partidos políticos, durante el proceso electoral 2008-2009, conforme el marco constitucional y legal vigente. Así desarrolla este argumento el Consejo General del IFE:

⁶ Artículo 32, primer párrafo, inciso d), del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral:

1. Procederá el sobreseimiento de la queja o denuncia, cuando:
 - a) Habiendo sido admitida la queja, sobrevenga alguna de las causales de improcedencia en términos del artículo 30 del presente Reglamento;
 - b) El denunciado sea un partido político que, con posterioridad a la admisión de la queja o denuncia, haya perdido su registro; y
 - c) El denunciante presente escrito de desistimiento, siempre y cuando lo exhiba antes de la aprobación del proyecto de resolución por parte de la Secretaría y que a juicio de la misma, o por el avance de la investigación, no se trate de la imputación de hechos graves, ni se vulneren los principios rectores de la función electoral. La Secretaría notificará a las partes sobre la aceptación o no del desistimiento a la brevedad posible.
 - d) **Que la queja respectiva haya quedado sin materia.**

Bajo esta lógica, se actualiza el supuesto previsto por el artículo 32, párrafo primero del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, toda vez que el presente litigio ha quedado sin materia, en tanto que las partes del mismo han celebrado un acto mediante el cual ha cesado de inmediato la conducta posiblemente violatoria del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Resolución CG44/2009).

El otro argumento decisivo del Consejo General del IFE para el sobreseimiento alude a la naturaleza de la falta administrativa-electoral. En concreto, el IFE destaca que la aplicación de la sanción en este tipo de infracciones procede en función de la gravedad de la conducta y de los bienes jurídicos que aquélla efectivamente haya afectado o lesionado, de tal manera que, si el daño jurídico es mínimo o irrelevante —al grado de no lesionar los bienes jurídicos que se tutelan—, entonces, no se debe sancionar al sujeto.

Esto responde, continúa el IFE, a que el procedimiento administrativo sancionador debe tener un carácter garantista y mínimo, pues se trata —al igual que cualquier otro sistema punitivo—, de un recuso de *ultima ratio*. Es decir, el último recurso —a falta de otros menos lesivos—, de un Estado para proteger los bienes jurídicos más relevantes frente a los ataques más graves que sufran. Lo cual significa que la intervención del Estado —en términos sancionadores—, en la vida de una sociedad, se debe reducir al mínimo posible. Esto, llevado al terreno electoral, significa que si bien éste tiene como objetivo proteger ciertos bienes jurídicos, no se traduce en que todo bien jurídico deba ser protegido mediante recursos sancionadores, ni tampoco en que cualquier ataque a tales bienes jurídicos deba resultar en la intervención coactiva de la autoridad administrativa electoral.

En este contexto, el Consejo General del IFE concluyó que una vez que se firmaron las Bases de Colaboración entre el IFE y la CIRT, la conducta de Televimex S.A. de C.V., que se señaló en su momento como manipuladora de los promocionales ordenados por el IFE, ha cesado. Por ello no es posible imponer una sanción: el conflicto ha concluido por haber quedado sin materia.

Comentarios a las Sentencias del TEPJF

Los argumentos del PRD y del PT

En respuesta, el PRD y el PT presentaron una serie de contraargumentos, que bien se pueden agrupar en tres importantes temas:

1. Características del procedimiento administrativo sancionador.
2. Sobreseimiento.
3. Principio de intervención mínima.

Respecto el primer punto, estos partidos políticos señalan básicamente que la resolución del IFE en el análisis tiene un problema de raíz, debido a que parte de una noción errónea del procedimiento administrativo sancionador. No se trata de un procedimiento cuyo desenvolvimiento dependa, por ejemplo, del acuerdo de voluntades de algunos de los actores involucrados. Su característica definitoria no es contingente, provisional o preventiva. Por el contrario, la naturaleza de este procedimiento, una vez iniciado, consiste en determinar posibles infracciones a la legislación electoral cometidas en un determinado periodo de tiempo y, en su caso, establecer las correspondientes sanciones y responsabilidades. Es un procedimiento, pues, cuyo propósito principal es prevenir y corregir infracciones electorales. Y, por tanto, salvo en los supuestos expresamente señalados en la ley, no es viable detener su curso procesal.

Esto nos lleva al punto toral de este asunto y que representa el segundo argumento del PRD y el PT: el sobreseimiento. Estos partidos subrayan que el sobreseimiento del IFE se sostiene de una justificación enteramente endeble: el acuerdo celebrado entre tres consejeros electorales, el secretario ejecutivo del IFE y la CIRT. Acontecimiento que definitivamente no embona en ninguna de las causales de sobreseimiento previstas en la legislación electoral. Esto significa —enfatan el PRD y el PT— que con este sobreseimiento no fundado por parte de la autoridad electoral, se

pretende sustituir su obligación y facultad de investigar y corregir situaciones que pudiesen contravenir disposiciones legales. En otras palabras, el IFE con dicha decisión de sobreseimiento, abdicó a su función rectora en el nuevo sistema de comunicación política-electoral: difundir, distribuir y garantizar las transmisiones de promocionales en el correspondiente tiempo del Estado de radio y televisión.

Por si no fuese suficiente, el PRD y el PT rematan con otras dos críticas al sobreseimiento del IFE: por una parte, señalan que la firma de las Bases de Colaboración no hace cesar la conducta supuestamente violatoria de la legislación electoral, pues fueron suscritas después de que dicha conducta se hubiese presentado; y, por la otra, que con dichas Bases de Colaboración no desaparecen las posibles infracciones cometidas con anterioridad, de tal manera que el daño persiste y debe ser reparado, sobre todo porque se trata de un procedimiento de naturaleza pública.

Así, en breve, estos partidos políticos arguyen que la actuación del IFE es incorrecta debido a que fundamenta su sobreseimiento sobre una base no objetiva: la firma de las Bases de Colaboración, cuyas consecuencias fueron no verificar siquiera que las conductas presuntamente violatorias de la legislación electoral hubiesen cesado y, al mismo tiempo, no considerar que tales conductas se realizaron el 31 de enero y el 1 de febrero de 2009, por lo que era imposible que se hiciesen cesar en fecha posterior.

Ahora bien, el tercer y último argumento del PRD y el PT pone la mira en la manera de entender el principio de intervención mínima. En este aspecto, estos partidos señalaron que es incorrecta la posición del IFE que sostiene que no todas las conductas violatorias (o posiblemente violatorias) implican la intervención y sanción de la autoridad. Ésta es una manera errónea de entender los alcances y límites de la acción coactiva del Estado en un escenario democrático, pues más bien lo que se le exige a éste y, en este caso en concreto, a la autoridad electoral, es que garantice un control de legalidad. Ceñido por supuesto a los límites establecidos por la ley, pero capaz también de lograr que los

Comentarios a las Sentencias del TEPJF

sujetos obligados a la legislación electoral se ajusten a lo establecido precisamente por este andamiaje jurídico. De tal manera, que esta obligación básica de la autoridad administrativa electoral de garantizar la legalidad, no se contrapone en ningún momento con el principio de intervención mínima y, por ello, resulta enteramente incongruente la postura del IFE al respecto.

La resolución y argumentación del TEPJF

La respuesta del TEPJF ante los reclamos del PRD y el PT inició con el tema de la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador. Contrario a lo que arguyó el IFE, y dándole la razón a los partidos políticos, el TEPJF consideró que dicho procedimiento no se puede definir a partir de un carácter preventivo o provisional. Al contrario, se trata de un procedimiento cuya finalidad es prevenir la conducta realizada por los sujetos infractores de la legislación electoral y, en caso de que tal conducta se presente, sancionarla cuando se encuentre fehacientemente comprobada. Lo cual fue justo lo que no hizo el IFE con su resolución de sobreseimiento.

En este contexto, después de analizar el marco jurídico correspondiente,⁷ el TEPJF señaló también que el nuevo sistema de comunicación política-electoral exige que cuando se vulneren las disposiciones en materia de radio y televisión, las faltas deben ser sancionadas mediante procedimientos expeditos, en virtud de la necesidad de hacer cesar cualquier acto que posiblemente implique una afectación a los bienes jurídicos protegidos en el terreno electoral. Ahora bien, dentro de tales procedimientos expeditos, aseveró el TEPJF, se encuentra el procedimiento especial sancionador, el cual, de acuerdo con el marco regulatorio pertinente, se define a partir de tres características: sumario, precautorio y sancionador. Vale rescatar la detallada explicación del TEPJF de estas características:

⁷ En concreto, el TEPJF analizó el artículo 41, base III, apartado D, de la Constitución y el Libro Séptimo, Título Primero, del Cofipe.

Sumario, dado que los plazos para las diversas etapas del mismo se encuentran delimitados de manera breve, con la finalidad de que el acto denunciado sea resuelto oportunamente y no se perpetúe la situación nociva que pudiera vulnerar la normatividad electoral [...] *Precautorio*, al existir la posibilidad de dictar medidas cautelares antes de la emisión de la correspondiente resolución, para suspender la difusión o distribución de los actos denunciados, ante la necesidad de hacer cesar conductas presuntamente infractoras, capaces de producir una afectación irreparable, o de lesionar el orden público y el interés social [...] Sancionador, ya que en el supuesto de actualizarse la conducta denunciada, el sujeto infractor se hará acreedor a la pena establecida en el código federal electoral (SUP-RAP-28/2009 y acumulado).

Esto significa que el cese de la conducta denunciada, sea por la firma de unas Bases de Colaboración o por cualquier otra circunstancia, no permite concluir el procedimiento. Pues éste, como se acaba de señalar, tiene la finalidad de determinar si las conductas denunciadas se llevaron a cabo o no; luego, en caso de concluir que sí acontecieron, procedería definir la probable responsabilidad por dichas conductas ilícitas; y, por último, si fuese conducente, imponer las sanciones pertinentes.

En breve: el carácter preventivo del procedimiento administrativo sancionador no excluye la parte investigadora de la autoridad, ni la potestad sancionadora, una vez que se haya determinado que la conducta denunciada efectivamente infringe la ley.

Ahora bien, con esta postura y argumentación del TEPJF respecto de la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador, no es difícil imaginar su posición frente a la decisión de sobreseimiento del IFE. Para el TEPJF, los partidos políticos se ubican nuevamente en el terreno de la razón cuando señalan que la firma de un acuerdo, las Bases de Colaboración, es insuficiente para detener el curso del procedimiento administrativo sancionador cuyo objetivo es analizar y, en su caso, sancionar las conductas que se consideren violatorias

Comentarios a las Sentencias del TEPJF

de la legislación electoral. Simplemente el acatamiento de las disposiciones normativas que dan sustento a dicho procedimiento, no puede quedar sujeto a un acuerdo de voluntades. Por ello, una vez que se inicia éste, sólo podrá detenerse si se actualiza una causal realmente válida de improcedencia o en el momento en que se haya agotado cada una de sus etapas procesales. Cualquier otro supuesto en el que se detenga el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador implicaría el incumplimiento de sus fines.

De esta manera, y siguiendo su hilo argumentativo, el TEPJF concluyó que el acuerdo de voluntades no es una causal de improcedencia válida de acuerdo con la legislación electoral y, por lo mismo, en ningún momento se actualizó el supuesto de que el procedimiento administrativo sancionador se haya quedado sin materia, debido a que la celebración de las Bases de Colaboración tuviese como efecto inmediato cesar la conducta denunciada. Esto se debe —continúa el TEPJF— a que la conducta denunciada sucedió en fechas específicas y, por tanto, no pudieron haber cesado al momento de suscribir en una fecha posterior las Bases de Colaboración. En el mejor de los casos, el acuerdo de voluntades entre el IFE y la CIRT pudiese llegar a servir para prevenir que la conducta denunciada no volviese a repetirse en un futuro, pero de ninguna manera puede tener efectos retroactivos al grado de que hiciese cesar o dejar sin materia los actos presuntamente violatorios de las reglas electorales.

El TEPJF, finalmente, analizó el tercer el tema aludido en sus conceptos de agravio de los partidos políticos: el principio de intervención mínima. No hay que olvidar que éste fue uno de los argumentos del IFE para optar por el sobreseimiento: no todas las conductas violatorias de la ley implican necesariamente la intervención y sanción de la autoridad. Para sostener esto, el IFE aludió una tesis jurisprudencial del mismo TEPJF que lleva por rubro: **NORMATIVA PARTIDARIA. SU VIOLACION NO IMPLICA, NECESARIAMENTE, LA IMPOSICION DE UNA SANCION** (Tesis S3EL 029/2004). Ahora bien, a grandes rasgos, en este criterio

se establece que para la tipificación de una falta administrativa-electoral se deben considerar tres aspectos: su relevancia en el orden jurídico, la gravedad de la conducta y los bienes jurídicos que se afecten o lesionen. Esta tesis, por tanto, determina que si el quebranto jurídico es mínimo, irrelevante o, simplemente, no lesiona los bienes jurídicos que se tutelan, no debe sancionarse al sujeto infractor.

¿Fue atinada, entonces, la aplicación de esta tesis por parte del IFE en este caso en concreto? Esta fue la pregunta que enfrentó el TEPJF para resolver este aspecto. Y su respuesta fue claramente negativa, pues consideró que esta tesis puede aplicarse siempre y cuando se haya entrado a analizar el fondo de la conducta denunciada. Es decir, es necesario continuar con el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador para poder determinar los aspectos antes señalados: qué tan relevante es para el orden jurídico la conducta denunciada, ponderar su gravedad y, por último, calificar la relevancia de los bienes jurídicos que hayan o estén siendo afectados. En otras palabras: para aplicar correctamente el principio de intervención mínima era indispensable que el IFE estudiase el fondo de la cuestión planteada. Sin embargo, esta autoridad administrativa electoral procedió justamente de la manera contraria: invocó este principio como argumento para fortalecer su decisión de sobreseimiento, lo cual, remató el TEPJF, es un contrasentido respecto al postulado que establece dicho principio.

Con esto, el TEPJF tuvo suficiente bagaje argumentativo para inclinarse enteramente a favor de los razonamientos esgrimidos por el PRD y el PT. El sentido de su resolución, adoptada por unanimidad de los magistrados, consistió en revocar la resolución impugnada con el propósito de que el Consejo General del IFE se pronunciase, ahora sí, sobre el fondo del asunto.

III. PSD en contra de Consejeros y del Secretario Ejecutivo del IFE

Hechos relevantes del caso

Los acontecimientos que motivaron este asunto ante el TEPJF son bastante sencillos, pero aun así es indispensable reseñarlos. Como se ha comentado a lo largo de este trabajo, el 11 de febrero de 2009, tres consejeros electorales y el secretario ejecutivo del IFE firmaron con la CIRT las Bases de Colaboración para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en materia de radio y televisión.

Dos días después, el 13 de febrero, el Consejo General del IFE celebró sesión extraordinaria donde abordó, entre otros, el punto relativo al informe presentado por el secretario ejecutivo del IFE, respecto de la celebración de las mencionadas Bases de Colaboración.

El 17 de febrero del mismo año, inconforme con el contenido de este documento, el Partido Socialdemócrata (PSD), por conducto de su representante ante el Consejo General del IFE, atacó estas Bases de Colaboración por medio de un recurso de apelación ante la Sala Superior del TEPJF.

Argumentos de los Consejeros y del Secretario Ejecutivo del IFE

En este asunto, el primer paso relevante del TEPJF consistió en analizar y ponderar los argumentos de las autoridades señaladas como responsables, pues en términos generales éstos argüían que la impugnación del PSD se ubicaba en dos claras causales de improcedencia: falta de definitividad del acto controvertido y falta de interés jurídico. De ahí que el TEPJF, antes de estudiar los argumentos del PSD, tuviese que detenerse y resolver estos dos puntos.

En primer término, las autoridades demandadas consideraron que el acto impugnado, las Bases de Colaboración, no implicaba por su sola emisión agravio alguno en perjuicio de terceros. No se trataba de un acto de molestia, toda vez que no crea obligaciones o elimina derechos de los partidos políticos, además de que carecía de fuerza coactiva. Esto significa —insistían las autoridades posiblemente responsables— que se estaba frente a una falta de definitividad material del acto impugnado.

En respuesta, el TEPJF consideró que de aceptar la postura de las autoridades responsables, se estaría prejuzgando la cuestión de fondo del asunto, la cual debe resolverse de acuerdo con las pautas procesales en la sentencia definitiva. Es más, de aceptar la posición de las autoridades presuntamente responsables, implicaría adoptar el vicio lógico de argumentación conocido como petición de principio. Es decir, un argumento circular que da por probado lo que se trata de probar, que postula aquello que quiere probar. Esto es inadmisibles porque se utiliza un argumento de improcedencia para demostrar el fondo de un asunto.

Y ésta es, precisamente —subrayó el TEPJF—, la estructura del argumento de las autoridades demandadas. Consideran que el juicio es improcedente porque el acto reclamado no constituye ningún acto de molestia, ya que no crea obligaciones ni elimina derechos de los partidos políticos, aun cuando el PSD entre sus ataques a las Bases de Colaboración señaló posibles actos de molestia derivados de éstas. Lo cual significa que es necesario entrar a estudiar el fondo del asunto para determinar si efectivamente entre las consecuencias de la celebración de las Bases de Colaboración, se encuentran tales actos de molestia para los partidos políticos.

Con tales argumentos, el TEPJF desestimó la causa de improcedencia argüida por las autoridades demandadas en cuanto a la falta de definitividad del acto controvertido. Procedió, por tanto, a analizar la otra causa de improcedencia: falta de interés jurídico del PSD.

Comentarios a las Sentencias del TEPJF

Aquí, la defensa de las autoridades posiblemente responsables partió de la idea de que las Bases de Colaboración no afectan los derechos del PSD, ni los derechos de la colectividad, pues sólo expresan compromisos a futuro y, por ello, resultaba improcedente la impugnación.

El TEPJF, después de revisar la legislación y jurisprudencia pertinente,⁸ concluyó que tal causa de improcedencia también era infundada, debido a que el interés jurídico que se exige para que proceda un medio de impugnación en materia electoral, consiste básicamente en la necesidad jurídica que surge por la situación presuntamente ilícita que se denuncia. De ahí que el propósito del sistema de juicios y recursos electorales —entre los que se encuentra el recurso de apelación—, es garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ciñan a los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad.

Aunado a este argumento, el TEPJF señaló además que los partidos políticos están legitimados para iniciar impugnaciones con el objetivo de tutelar intereses difusos. Esto es, atacar actos o resoluciones que en principio no implican una vulneración directa a su interés jurídico, pero que eventualmente sí pueden afectar el interés jurídico de una comunidad o grupo social en su conjunto y, de esta manera, proteger la legalidad de todos los actos y resoluciones emitidas por la autoridad electoral, lo cual, por ejemplo, no pueden realizar los ciudadanos en lo individual. Esto significa que el interés jurídico de los partidos políticos —en caso de acciones tuitivas de intereses difusos—, va de la mano con su papel de garantes de la legalidad en el ámbito electoral.

⁸ El TEPJF analizó en concreto el artículo 41, párrafo segundo, base VI, de la Constitución, así como los artículos 3º, párrafos primero y segundo, incisos a) y b), y 10, primer párrafo, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Por su parte, las dos tesis estudiadas por este Órgano Jurisdiccional llevan como rubro: PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACION DE LAS ELECCIONES (Tesis S3ELJ 15/2000) y ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR (Tesis S3ELJ 10/2005).

Con esta base argumentativa, el TEPJF concluyó que el PSD contaba con el interés jurídico para impugnar las Bases de Colaboración debido a que —además de las razones ya señaladas— el motivo de su impugnación era justamente la posible violación al principio de legalidad en la emisión del acto mismo. Es decir, más allá del contenido de las Bases de Colaboración, el PSD impugnaba la legalidad de la firma de este documento. Y eso, para el TEPJF, es un interés jurídico válido que exige desechar la causa de improcedencia argüida por las autoridades demandadas y, por tanto, continuar con el estudio del fondo del asunto.

Los argumentos del PSD

El primero de los flancos de ataque del PSD en contra de las Bases de Colaboración, se dirigió a un aspecto muy concreto del contenido de este documento: el punto tercero de tales Bases. Vale recordar de manera textual el contenido de este punto:

Para garantizar que los promocionales que difundan los partidos políticos se ajusten al tipo de audiencia a la que están dirigidos y, en particular, para proteger los intereses del público infantil y juvenil, el Instituto Federal Electoral establecerá, con la información y apoyo técnico de la Cámara, los criterios de clasificación de contenidos de promocionales a efecto de que los partidos políticos estén en condiciones de orientar sus mensajes a los públicos correspondientes en cada horario de transmisión.

A juicio del PSD, el agravio del punto tercero surge debido a que su mera expedición viola el principio de legalidad, toda vez que carece de fundamentación y motivación. Además de otorgarle a la autoridad administrativa electoral atribuciones que no derivan de ninguna de las disposiciones constitucionales, legales y/o reglamentarias de la materia electoral. ¿Cuáles son estas atribuciones indebidas según el PSD?

Comentarios a las Sentencias del TEPJF

- a) Por una parte, ajustar la difusión de los promocionales de los partidos políticos a la “audiencia a la que están dirigidos” para “proteger los intereses del público infantil y juvenil”.
- b) Y, por la otra, establecer “criterios de clasificación de contenidos de promocionales a efecto de que los partidos políticos estén en condiciones de orientar sus mensajes a los públicos correspondientes en cada horario de transmisión”.

Lo más grave, según el PSD, es que con este par de atribuciones señaladas en el punto tercero de las Bases de Colaboración, el IFE adquiere el poder de modificar las pautas de transmisión de los promocionales correspondientes a los partidos políticos según las reglas electorales y, de esta manera, erigirse en un censor de los contenidos de tales promocionales a partir de criterios que la misma autoridad administrativa electoral definiría. Y todo esto sin ninguna consideración de hecho ni justificación jurídica.

En efecto, después de revisar los ordenamientos matriz del nuevo sistema de comunicación política-electoral,⁹ el PSD no encontró para la firma de estas Bases de Colaboración ninguna fundamentación y motivación. Los cuales, como bien se sabe, son elementos clave del principio de legalidad que rige todas las actividades de cada una de las autoridades del Estado mexicano. Esto significa, concluye el PSD, que simplemente la autoridad administrativa electoral ni los concesionarios de radio y televisión, cuentan con atribuciones para establecer criterios relacionados con el contenido de los promocionales de los partidos políticos con el propósito de ajustarlos a cierta audiencia o público.

El PSD cerró este argumento en contra del punto tercero de las Bases de Colaboración al señalar que, de acuerdo con varias disposiciones del Cofipe (artículos 56, 57 y 59), el órgano interno

⁹ El PSD básicamente se refiere al artículo 41 de la Constitución federal y al Cofipe.

del IFE encargado de aprobar las pautas para la transmisión de los mensajes de precampaña y campaña de los partidos políticos es el Comité de Radio y Televisión. Es decir, la misma legislación electoral —insiste el PSD—, contempla ya un órgano con las atribuciones necesarias para definir, salvo aspectos de contenido, una serie de temas relacionados con los promocionales político-electorales. De ahí que la legislación electoral sencillamente no prevé ninguna disposición que permita a la autoridad administrativa electoral, ni a sus consejeros electorales en lo individual, a definir criterios relacionados con los promocionales de los partidos políticos, mucho menos si se trata de criterios respecto de su contenido. No hay, por tanto —insiste el partido—, ningún fundamento que valide o justifique en lo general las Bases de Colaboración y, en concreto, su punto tercero.

El segundo concepto de agravio que construye el PSD, aunque de menor relevancia, es necesario también comentarlo y analizarlo. El argumento se desarrolla de la siguiente manera: el PSD considera —como ya se vio— que las Bases de Colaboración violan el principio de legalidad al carecer de fundamentación y motivación y, al mismo tiempo, contravienen las disposiciones electorales que definen las reglas del juego —órganos facultados, alcances de tales atribuciones respecto de los promocionales, etcétera— del nuevo sistema de comunicación política-electoral. No obstante, el PSD arguye también que tales Bases de Colaboración han tenido un impacto decisivo en dos relevantes resoluciones emitidas por el Consejo General del IFE: la resolución CG44/2009¹⁰ —la cual motivó el recurso de apelación analizado en el capítulo anterior— y la CG45/2009.¹¹

¹⁰ Relativa al PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR INSTAURADO EN CONTRA DE TELEVIMEX S.A. DE C.V. POR HECHOS QUE CONSTITUYEN PROBABLES INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/PE/CG/009/2009 (Resolución CG44/2009).

¹¹ Relativa al PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR INSTAURADO EN CONTRA DE TV AZTECA S.A. DE C.V. Y/O TELEVISION AZTECA S.A. DE C.V. POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/PE/CG/010/2009 (Resolución CG45/2009).

Comentarios a las Sentencias del TEPJF

En ambos casos, el Consejo General del IFE aprovechó las Bases de Colaboración impugnadas como elemento decisivo para determinar el sobreseimiento total o parcial de las mencionadas resoluciones. Lo cual —puntualizó el PSD— agravia su carácter de institución de interés público comprometida con el cumplimiento de la ley, a circunscribir su actuación conforme al Estado de Derecho y a exigir que las autoridades electorales cumplan sus atribuciones con apego a la legalidad. Esto sin olvidar que si un acto jurídico —la celebración de las Bases de Colaboración—, se encuentra viciado de origen, el resto de aquellos actos que resulten de éste sufrirán los mismos problemas de legalidad y fundamentación. Por lo cual —concluye el PSD—, las resoluciones arriba señaladas adolecen también de inconsistencias jurídicas.

Con estos argumentos, el PSD finalizó su ataque a las Bases de Colaboración y solicitó al TEPJF la revocación de éstas en su conjunto o, en caso de que el TEPJF no considerara viable esta petición, al menos la del punto tercero de las Bases de Colaboración.

La resolución y argumentación del TEPJF

Ante este esgrima argumentativo del PSD, el primer paso del TEPJF para resolver este asunto consistió en recapitular tal cadena de argumentos en cuatro puntos clave:

1. Los consejeros electorales señalados como autoridades responsables no cuentan con las facultades para suscribir el documento impugnado.
2. Las Bases de Colaboración carecen de motivación y fundamentación.
3. El punto tercero de las Bases de Colaboración establece un mecanismo ilegal de censura previa.
4. El documento suscrito por el IFE y la CIRT le dio sustento a un indebido sobreseimiento de los procedimientos administrativos sancionadores CG44/2009 y CG45/2009.

Ahora bien, el TEPJF consideró que a pesar de la relevancia e interés de cada uno de estos puntos, lo cierto es que no era necesario estudiarlos en su totalidad para determinar si tenía razón el PSD. Bastaba con analizar —subrayó el TEPJF— el primer punto para definir el sentido de su decisión. De ahí que el máximo Órgano Jurisdiccional en materia electoral se dedicara al estudio de si los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del IFE carecen o no de atribuciones legales para suscribir las multicitadas Bases de Colaboración.

La primera tarea, en este sentido, del TEPJF fue estudiar una vez más un conjunto de disposiciones en materia electoral,¹² las cuales le sirvieron posteriormente como fundamento de su argumento. Algunos datos clave que se desprendieron de ese análisis normativo son los siguientes:

- a) El IFE es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión.
- b) El IFE ejercerá sus facultades en materia de radio y televisión a través de los siguientes órganos: el Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, el Comité de Radio y Televisión, la Comisión de Quejas y Denuncias, así como Vocales Ejecutivos y Juntas Ejecutivas.
- c) El Comité de Radio y Televisión se constituye con el propósito de asegurar la debida participación en la materia de los partidos políticos.
- d) El Comité de Radio y Televisión se integra por: un representante propietario y suplente, designados por cada partido político nacional; tres consejeros electorales, que serán los mismos que integren la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos; y el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, que actuará como su secretario técnico.

¹² El TEPJF revisó en concreto el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, y base V, de la Constitución. Así como los artículos 49, párrafos quinto y sexto, 51, 76 y 118, párrafo primero, incisos i) y l), del Cofipe.

Comentarios a las Sentencias del TEPJF

- e) Entre las atribuciones del Consejo General del IFE, se encuentra la de vigilar permanentemente que el IFE ejerza sus facultades como autoridad única en la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión.

La primera conclusión del TEPJF, después de estudiar éstas y otras reglas de la materia electoral, fue que no existe ninguna disposición que otorgue a los Consejeros Electorales, inclusive si se trata de aquellos que integran el Comité de Radio y Televisión, facultad para suscribir convenios en nombre y representación del IFE. Tal es el caso del documento impugnado, las Bases de Colaboración, que aborda una serie de aspectos relacionados con la administración del tiempo a favor del Estado en radio y televisión. Materia en la que el IFE, como se señala líneas arriba, es autoridad única.

Asimismo, la regulación electoral aplicable al asunto demuestra que no existe atribución alguna a favor de los consejeros electorales para que actúen, en lo individual o en grupo, en representación del IFE. Sólo pueden actuar dentro de los límites de sus facultades como integrantes del Consejero General del IFE, de alguna de sus comisiones si forman parte de éstas o como integrantes de otro órgano del IFE, como el mencionado Comité de Radio y Televisión. Pero inclusive, este último órgano no está facultado para representar al IFE para celebrar convenios en materia de tiempo del Estado en radio y televisión. No hay que olvidar, como se ha mencionado, que el Consejo General del IFE es la autoridad única para tal atribución.

Por ello —concluyó el TEPJF—, las Bases de Colaboración celebradas por los tres consejeros electorales demandados —que, por cierto, eran los integrantes del Comité de Radio y Televisión— carecen de validez, toda vez que dichos Consejeros actuaron sin respaldo jurídico alguno para representar al organismo público autónomo, con personalidad jurídica propia, que es el IFE. Siendo enteramente irrelevante —como en algún momento arguyeron

las autoridades demandadas—, que estos tres consejeros electorales hayan participado en la firma de las Bases de Colaboración con ánimo de colaboración, transparencia y apoyo al proceso electoral federal 2008-2009. El ánimo o talante no supe la falta de atribuciones y facultades.

A estas alturas, al TEPJF sólo le faltaba un aspecto por definir: la participación del secretario ejecutivo del IFE. Aquí, en su momento, se presentó como defensa de éste, que no fue necesario para la celebración de las Bases de Colaboración la participación ni del consejero general ni del Comité de Radio y Televisión del IFE, debido a que el secretario ejecutivo firmó tal documento en su carácter de representante legal de esta institución. Lo cual, por tanto, le daba fundamento y validez a las Bases de Colaboración. Esto exigió al TEPJF —como es fácil imaginar—, estudiar precisamente en la normatividad correspondiente cada una de las facultades de este secretario ejecutivo (Cofipe, artículo 24).

El TEPJF reconoció que, sin duda, dentro de sus atribuciones se encuentran la de representar legalmente al IFE; no obstante, esto no significa que tenga injerencia en materia de radio y televisión. No hay relación entre la facultad de representación y la atribución en materia de promocionales de radio y televisión. El TEPJF lo explicó de la siguiente manera:

[...] 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 actué con apego al Código de la materia, así como a lo dispuesto en los reglamentos que al efecto expidan el propio Consejo General, además de que compete a éste vigilar, de manera permanente, que el Instituto 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, a quien corresponde actuar por el Instituto Federal Electoral, en materia de tiempo del Estado en radio y televisiones, para fines electorales (SUP-RAP-26/2009).

Comentarios a las Sentencias del TEPJF

La conclusión final del TEPJF, por tanto, una vez más adoptada por unanimidad de los magistrados, fue que las Bases de Colaboración suscritas entre los mencionados consejeros electorales y el secretario ejecutivo del IFE con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, no tiene fundamento legal alguno en el ordenamiento electoral del país. Y de ahí que ordenase la revocación de las mismas, para todos los efectos jurídicos a que haya lugar. No sin reiterar que en virtud de que se le otorgaba la razón al PSD respecto a este concepto de agravio, resultaba innecesario el análisis de los restantes.

IV. Conclusiones

¿Cuáles son las conclusiones que se pueden obtener de estos dos asuntos resueltos por el TEPJF? ¿Tuvieron estas decisiones un impacto significativo en la dinámica electoral del país? ¿Ofrecen alguna aportación relevante en el abanico de temas jurídicos que abordaron? ¿Es posible desprender de tales sentencias alguna lección sobre la dinámica que debe existir en una democracia entre partidos políticos, medios de comunicación y autoridad electoral? ¿De qué calibre es la calidad de estas resoluciones en aspectos como la forma y redacción del texto?

Estas preguntas, claro está, plantean una serie de disímiles y variopintos temas, de ahí que para contestar cada una de éstas y ponderar de manera adecuada el alcance de estas dos decisiones, es necesario desarrollar las conclusiones de este trabajo a partir de tres perspectivas:

1. Una que pone especial atención en el impacto político de estas sentencias.
2. Otra relacionada con los aspectos netamente jurídicos.
3. Una que se enfoca en la manera en cómo se estructura y redacta una resolución jurisdiccional —aspectos, estos últimos, que pareciesen poco relevantes pero que en reali-

dad son decisivos para, por ejemplo, el fortalecimiento de una cultura judicial y de la legitimidad de los órganos jurisdiccionales.

En primer lugar, entonces, en cuanto al tema del impacto político, vale tener presente el escenario y las circunstancias en las que se presentaron este par de asuntos. No hay que olvidar que el proceso electoral federal 2008-2009 fue el primer ensayo de la reforma constitucional en materia electoral de 2007 y, en este sentido, del nuevo sistema de comunicación política-electoral. En estos comicios se puso a prueba no sólo el diseño de los diversos cambios institucionales que implicó dicha reforma, sino también la capacidad de las diversas autoridades y órganos del Estado responsables de procesar bajo estas nuevas reglas los conflictos propios de una competencia electoral.

En este contexto, es justo el día del banderazo inicial de las precampañas de este proceso electoral —el 31 de enero de 2009—, que Televimex S.A. de C.V. concertó con Televisión Azteca S.A de C.V. transmitir los promocionales ordenados por el IFE en bloques, juntando una hora con otra para su transmisión, lo que propició que se transmitiesen bloques de hasta seis minutos. Lo cual resultó en la interrupción de la programación televisiva y, en específico, de programas especiales como el *Superbowl* y partidos de fútbol.

Asimismo, cada televisora insertó una cortinilla al principio de estos bloques de promocionales. Televimex eligió esta leyenda: “Los siguientes promocionales son ordenados por el IFE en cumplimiento a la Ley Electoral y se transmitirán hasta el 5 de julio”; Televisión Azteca optó por el siguiente texto: “Lamentamos esta interrupción, su programación favorita se reanudará en 6 minutos. A continuación damos paso a mensajes políticos transmitidos por orden del IFE, en cumplimiento de las disposiciones del Cofipe, aprobadas por el Congreso, y promovidas por el Gobierno Federal y los tres principales partidos políticos”. Al final, se

Comentarios a las Sentencias del TEPJF

insertó otra cortinilla: “A continuación regresaremos a su programación favorita”.¹³

Es claro que con estas conductas, los dos concesionarios de radio y televisión dominantes en el escenario mediático mexicano, que representan un oligopolio asimétrico,¹⁴ buscaron poner a prueba el nuevo sistema de comunicación política-electoral. Se trató de una provocación a las nuevas reglas electorales y, sobre todo, a las autoridades responsables de aplicar éstas. Es cierto que en términos formales ambos concesionarios cumplieron con su obligación de transmitir los promocionales de los partidos políticos; sin embargo, la manera de transmitirlos, como se ha señalado en varios momentos a lo largo de este texto, implicaba una posible manipulación en la transmisión de los promocionales que desvirtuaba la finalidad de éstos.

Sobra mencionar que ante este desafío y provocación de estos concesionarios, resultaba de enorme relevancia la respuesta de la autoridad administrativa electoral: el IFE. Se trataba de una oportunidad única para demostrar su capacidad para procesar el enorme objetivo de las nuevas reglas electorales: edificar un escenario mediático en condiciones de equidad para el uso de los medios de comunicación electrónicos durante los procesos electorales y, en este sentido, regular la actuación de los concesionarios en aquellos aspectos encaminados a dicho propósito.¹⁵

El IFE, sin embargo, con su decisión de suscribir las Bases de Colaboración y, peor aún, de utilizarlas como fundamento decisivo para desechar el procedimiento administrativo sancionador en contra de estos concesionarios, asentó un precedente nada afortunado para el futuro del nuevo sistema de comunicación política-electoral. En vez de hacerse de argumentos para apuntalar su posición como autoridad frente a los medios de comunicación,

¹³ Citas extraídas de la resolución CG44/2009, resuelta el 13 de febrero de 2009 por el IFE.

¹⁴ Al respecto, ver la opinión de la COFECO (PRES-10-096-2006-169).

¹⁵ Para una introducción sobre el acertijo que en general enfrentan las democracias: cómo controlar el poder de los medios de comunicación sin mermar su libertad; véase Lichtenberg 1990.

y enviar un mensaje pedagógico del rigor con que operarían las nuevas reglas del juego, optó por una actuación que refleja varios de los vicios de nuestra cultura de ilegalidad: cuando se realiza una conducta que posiblemente implique un acto ilícito, una negociación puede evitar el curso de la correspondiente investigación para comprobar la ilicitud de tal conducta y, en su caso, evitar también con ese acuerdo de voluntades fincar las pertinentes responsabilidades y sanciones. Detrás de estos sobreseimientos del IFE, está la arraigada idea en nuestra sociedad de que la aplicación de la ley es negociable.

En este sentido, estas dos resoluciones del TEPJF representan una respuesta por demás oportuna a las provocaciones de los concesionarios y, al mismo tiempo, a la pobre actuación del IFE ante éstas. Desde esta perspectiva, el TEPJF tuvo un desempeño notable debido a que en su calidad de eslabón último del sistema electoral del país, evitó que esta conducta presuntamente manipuladora de la legislación no fuese objeto de una investigación para verificar dicha conducta denunciada y, en su caso, definir las correspondientes sanciones. En efecto, el TEPJF al exigirle al IFE que debía entrar a analizar el fondo de este procedimiento administrativo sancionador, mandaba el mensaje de que la autoridad administrativa electoral no puede evadir una de sus principales responsabilidades después de la reforma constitucional en materia electoral de 2007: procesar conforme a estas nuevas reglas los conflictos propiciados por los actores involucrados.

Así, más allá de las cuestiones jurídicas analizadas, las preguntas clave que enfrentó el TEPJF, y que tienen un impacto significativo en la dinámica de la arena electoral, fueron las siguientes: ¿La efectividad del nuevo sistema de comunicación política-electoral en radio y televisión puede llegar a depender del acuerdo de voluntades de los sujetos involucrados? ¿Es posible mediante tal acuerdo cambiar las reglas del juego? La respuesta —como ya se vio— fue contundente: la voluntad de los involucrados en el nuevo sistema de comunicación política-electoral tiene límites muy bien definidos por la misma legislación electoral.

Comentarios a las Sentencias del TEPJF

Esto lleva al otro tema que resolvió en estas sentencias el TEPJF: invalidar las Bases de Colaboración en virtud de que carecían de un sustento en la red de atribuciones y facultades del andamiaje jurídico electoral. Aquí en el fondo lo que estaba en juego era definir los alcances de la autonomía del IFE y, en concreto, de los consejeros electorales. ¿Qué tanta libertad tiene la autoridad administrativa electoral para aplicar las nuevas reglas electorales? ¿Esta nueva responsabilidad le exige seguir puntualmente las pautas definidas en esta reforma constitucional, o también le permite actuar de manera flexible en aras de incentivar el cumplimiento voluntario de los actores involucrados?

En una primera lectura, se podría pensar que una autoridad como el IFE, cuyo desempeño depende en buena medida de la colaboración y entendimiento con los actores involucrados, tiene la capacidad para flexibilizar ciertas pautas en aras de coadyuvar a un cumplimiento general, en este caso, del nuevo sistema de comunicación política-electoral. No obstante, ante estas preguntas torales, el TEPJF no cedió. La autonomía del IFE y de sus consejeros electorales es amplia ciertamente —como corresponde conforme a su diseño institucional de órgano constitucional autónomo—, pero esta autonomía tiene que procesarse a través de los cauces e instituciones establecidos por la legislación electoral. Y ésta es la lección clave en este asunto del TEPJF: es válido que los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del IFE diseñen políticas institucionales para fortalecer la colaboración entre la autoridad administrativa electoral, los partidos políticos y los concesionarios; sin embargo, esta creatividad debe ceñirse a la normatividad electoral.

Ahora bien, todo este impacto y significado político de estas sentencias del TEPJF se construyó —como se sabe— mediante una serie de argumentos jurídicos. Lo cual lleva a la segunda perspectiva de análisis: los aspectos netamente jurídicos de este par de soluciones. Al respecto, vale comentar de inicio que se trata de temas bastante áridos. El lector de estas resoluciones no encontrará, como en otras del mismo TEPJF, una reflexión sobre

los límites de la libertad de expresión en la arena política-electoral o una discusión sobre el nivel de crítica a la que pueden ser sometidos los funcionarios públicos en un escenario democrático. No, más bien se trata de aspectos jurídicos muy poco atractivos, formales y enfocados casi en su totalidad a elementos procesales del ámbito electoral. Aunque no por ello —vale subrayar—, sean menos relevantes para la definición institucional de la dinámica del sistema electoral mexicano.

El TEPJF, entonces, por las características de estos asuntos, no podía ofrecer una opinión sobre el fondo de los casos. Su aportación jurídica, en este sentido, consistió en delimitar de la mejor manera posible estos aspectos formales y procedimentales. Indispensables, por cierto, para tener un escenario mucho más claro respecto cómo se deben procesar ciertos conflictos electorales, derivados del nuevo sistema de comunicación política electoral. Así, a partir de esta óptica, no sobra una rápida recapitulación de los temas jurídicos clave que se desarrollaron en este par de sentencias, así como una breve explicación respecto en qué consiste su aportación:

- a) En primer lugar, ante una lectura un tanto laxa del IFE respecto de la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador, el TEPJF se abocó a puntualizar las características de éste para definirlo como un procedimiento sumario, precautorio y sancionador. Y, en este sentido, entenderlo como una herramienta eficaz para hacer frente a aquellas conductas ilícitas así como a los responsables de éstas.
- b) Asimismo, el TEPJF, al contrastar con ciertas situaciones de hechos argüidas por el IFE, tuvo a bien explicar de manera clara cuándo procede de manera válida la causal de sobreseimiento que alude a la falta de materia del conflicto.
- c) Otro aspecto, no menos importante, fue la explicación del TEPJF del principio de intervención mínima y, sobre todo,

Comentarios a las Sentencias del TEPJF

de su relación con la obligación de la autoridad administrativa electoral de investigar cualquier conducta denunciada como ilícita. La conclusión más relevante aquí es que, a diferencia del argumento planteado por el IFE, el principio de intervención mínima no es excluyente de la obligación investigadora del IFE, pues aquél puede aplicarse sólo una vez que se haya entrado a estudiar el fondo del asunto.

- d) Posteriormente, ya en el segundo caso aquí analizado, el TEPJF estudió otras dos causales de improcedencia argüidas por los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del IFE: falta de definitividad del acto controvertido y falta de interés jurídico.
- * En cuanto a la primera, el TEPJF determinó algo obvio, pero que nunca está de más subrayarlo: no es posible sostener una posición mediante un argumento circular que da por probado lo que se trata de probar. Sencillamente no es posible utilizar un argumento de improcedencia, como intentó el IFE, para demostrar el fondo de un asunto.
 - * En cuanto a la segunda causal de improcedencia, lo relevante es la idea del TEPJF de que el interés jurídico de los partidos políticos no sólo puede afectarse de manera directa, sino también por intereses difusos correspondientes a una comunidad o grupo social en su conjunto. Esto significa que el perenne afán de los partidos políticos de aventajar en la arena electoral, se aprovecha en beneficio de la dinámica electoral al darles la oportunidad de erigirse en garantes de la legalidad del sistema electoral.
- e) Finalmente, tenemos el tema de los alcances de las atribuciones de los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del IFE para suscribir compromisos con los concesionarios. Aquí —como ya se vio—, la aportación del TEPJF es remarcar que la autonomía de estos ór-

ganos y, en general, del IFE está limitada por los cauces establecidos en la legislación electoral.

En términos generales, entonces, tenemos que la aportación jurídica de estas decisiones del TEPJF no consiste en ofrecer conclusiones enteramente novedosas ni esgrimas argumentativas muy originales, sino en cumplir con la función medular de cualquier Órgano Jurisdiccional límite (en este caso en materia electoral): definir, puntualizar y aclarar las reglas del juego del nuevo sistema de comunicación política-electoral, con el objetivo de hacer funcional y efectiva la responsabilidad del IFE de procesar las nuevas reglas frente a los partidos políticos y los medios de comunicación electrónicos. Lo cual, claro está, no es una aportación menor.

Por último, es necesario hacer algunos comentarios respecto a la forma en que se estructuraron y redactaron estas sentencias. Aquí, desafortunadamente, estas ejecutorias del TEPJF no se alejan de la tradición jurisdiccional mexicana que confecciona el texto de sus sentencias con un lenguaje barroco, plagado de muletillas propias de la jerga jurisdiccional, que refleja una nula capacidad de síntesis, propiciando un número de páginas innecesariamente extenso y en las que los argumentos centrales de la decisión en no pocas ocasiones se pierden en repeticiones y citas textuales ociosas.

En este rubro, el TEPJF ha mejorado bastante en los últimos años. A diferencia, por ejemplo, de la Suprema Corte de Justicia —en la que éstos y otros defectos se presentan de manera por demás acentuada en la mayoría de sus sentencias—, el TEPJF ha hecho un esfuerzo por mejorar sus resoluciones. No obstante, aún falta mucho por hacer. Es indispensable que el TEPJF, y el resto de nuestros órganos jurisdiccionales, entienda que en la calidad de la redacción de sus sentencias está en juego varios aspectos de su responsabilidad institucional de suma importancia.

Es cierto, al momento en que un tribunal se decide a pensar sus sentencias como una pieza lingüística, está dando el primer

Comentarios a las Sentencias del TEPJF

paso para impulsar una estrategia de comunicación jurisdiccional democrática (Staton 2010). Una que se preocupa por redactar de manera breve, simple y sencilla, para evitar que su audiencia se reduzca a un grupo de abogados especializados en la materia y, por el contrario, incluya también a la academia especializada en otras ramas del conocimiento, al resto de los poderes estatales, a los medios de comunicación y, sobre todo, a la ciudadanía (Baum 2008). Los órganos jurisdiccionales deben aprender a hablarle a la sociedad civil.

Un tribunal, por el contrario, que no es capaz de colocar en el centro de la opinión pública sus decisiones y argumentos¹⁶ corre el riesgo de aislarse de la dinámica política de su sociedad. Con las claras repercusiones que esto tiene en su legitimidad, pues no hay que olvidar que a falta de una conexión directa como el voto con la ciudadanía, los tribunales encuentran su legitimidad en otro sustrato: la imparcialidad de sus decisiones y la fortaleza de sus argumentos. Lo cual exige, en primerísimo lugar, tener la habilidad de explicarle de manera clara a la sociedad tales decisiones y argumentos.

Algo más, un tribunal que considera relevante la manera en cómo se estructuran y redactan sus sentencias, para efectos de socializar la información y legitimarse, tiene también la posibilidad de aprender a aprovechar esta herramienta —el lenguaje— como una arma persuasiva para convencer a sus diferentes audiencias de que sus decisiones y argumentos son los correctos. En efecto, como se ha demostrado al estudiar algunas de las decisiones más relevantes de la Corte Suprema de los Estados Unidos —que implicaron un punto de inflexión en la vida sociopolítica de ese país—, un aspecto clave para lograr la aceptación de tales decisiones fue la manera en que se aprovechó el lenguaje para persuadir a las partes del juicio, a los poderes Ejecutivo y Legis-

¹⁶ Es necesario señalar que ciertamente esta tarea no depende sólo de los órganos jurisdiccionales, aquí los medios de comunicación tienen también una enorme asignatura pendiente: impulsar un periodismo judicial profesional y preparado, capaz de entender y difundir las resoluciones jurisdiccionales de nuestros tribunales. Para una introducción a este tema, véase Bybee 2007.

lativo y, especialmente, a la sociedad (LaRue 1995). Aun cuando en su momento la Corte impulsó con dichas decisiones posturas claramente anti-mayoritarias e impopulares.

¿De qué manera podríamos, entonces, ya para finalizar este trabajo de investigación, evaluar de manera breve estas dos sentencias del TEPJF que se analizaron? Se trata de unas resoluciones cuyo sentido de la decisión fue por demás atinado, su batería de argumentos correcta aunque no novedosa y con una redacción que ejemplifica algunas de las grandes asignaturas pendientes de nuestros órganos jurisdiccionales.

V. Fuentes consultadas

- Baum, Lawrence. 2008. *Judges and their audiences: a perspective on judicial behavior*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Bybee, Keith, ed. 2007. *Bench press: the collision of courts, politics and the media*. California: Stanford Law and Politics Press.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: Instituto Federal Electoral.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2010. México: Instituto Federal Electoral.
- Córdova, Lorenzo y Pedro Salazar, coords. 2009. *Democracia sin garantes. Las autoridades electorales vs. la reforma electoral*. México: UNAM.
- Dwyre, Diana y Victoria A. Farrar-Myers. 2008. *Limits & loopholes. The quest for money, free speech and fair elections*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Geer, John G. 2006. *In defense of negativity. Attack ads in presidential campaigns*. Chicago: The University of Chicago Press.
- LaRue, L. H. 1995. *Constitutional law as fiction. Narrative in the rhetoric of authority*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

Comentarios a las Sentencias del TEPJF

- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2008. México: Instituto Federal Electoral.
- Lichtenberg, Judith, ed. 1990. *Democracy and the mass media*. Nueva York: Cambridge University Press.
- López Noriega, Saúl. 2009. *Democracia, poder y medios de comunicación*. México: Fontamara-Konrad Adenauer.
- Manin, Bernard. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- PRES-10-096-2006-169. CON EL FIN DE PROMOVER LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE COMPETENCIA Y LIBRE CONCURRENCIA EN LOS MERCADOS DE CONTENIDOS AUDIOVISUALES PARA SERVICIOS DE VIDEO. http://resoluciones.cfc.gob.mx/Docs/COMENTARIOS/opinioncontenidos28_11_2006.PDF (Consultada el 4 de enero de 2011).
- Resolución CG44/2009 del Consejo General del IFE. Actor: Secretaría Ejecutiva del IFE. Presunto Responsable: Televimex, S.A. de C.V. http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2009/Enero/13febrero/13feb12_30/CGe130209rp1.pdf (Consultada el 4 de enero de 2011).
- Resolución CG45/2009 del Consejo General del IFE. Actor: Secretaría Ejecutiva del IFE. Presunto Responsable: TV Azteca S.A. de C.V. Disponible en: http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2009/Enero/13febrero/13feb12_30/CGe130209rp2.pdf (Consultada el 4 de enero de 2011).
- RIIFE. Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral. 2010. México: Instituto Federal Electoral.
- RQDIFE. Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. 2009. México: Instituto Federal Electoral.
- Staton, Jeffrey K. 2010. *Judicial power and strategic communication in Mexico*. Nueva York: Cambridge University Press.

- SUP-RAP-26/2009. Actor: Partido Socialdemócrata. Autoridades Responsables: Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral. [http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2009/rap/sup-rap-0026-2009.htm?f=templates\\$fn=document-frameset.htm\\$3.0](http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2009/rap/sup-rap-0026-2009.htm?f=templates$fn=document-frameset.htm$3.0) (Consultada el 4 de enero de 2011).
- Tesis S3ELJ 15/2000. PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACION DE LAS ELECCIONES. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, 215-7.
- Tesis S3EL 029/2004. NORMATIVA PARTIDARIA. SU VIOLACIÓN NO IMPLICA, NECESARIAMENTE, LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, 708-11.
- Tesis S3ELJ 10/2005. ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, 6-8.