

## EL IFE FRENTE A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

**Saúl López Noriega**

Notas introductorias  
José Eduardo Vargas Aguilar  
e Isaías Trejo Sánchez



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

# **EL IFE FRENTE A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS  
SUP-RAP-28/2009  
Y ACUMULADO  
SUP-RAP-26/2009

*Saúl López Noriega*

NOTAS INTRODUCTORIAS A CARGO DE  
*José Eduardo Vargas Aguilar*  
*Isaías Trejo Sánchez*

342.76568 López Noriega, Saúl.  
L247c

El IFE frente a los medios de comunicación / Saúl López Noriega; notas introductorias a cargo de José Eduardo Vargas Aguilar, Isaías Trejo Sánchez. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

63 pp; + 1 CD-ROM .- (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 34)

Contiene sentencia SUP-RAP-28/2009 y acumulado, SUP-RAP-26/2009.

ISBN 978-607-708-023-7

1. Acceso a medios de comunicación – Partidos Políticos.  
2. Pauta de medios. 3. Tiempos de radio y televisión.  
4. Monitoreo de transmisiones. 5. Instituto Federal Electoral – Competencias. 6. Sentencias – TEPJF – México. I. Vargas Aguilar, José Eduardo. II. Trejo Sánchez, Isaías. III. Serie.

**SERIE COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

Primera edición 2011.

Primera reimpresión 2011.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,  
Delegación Coyoacán, México, DF, CP 04480,  
Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinador de la serie: Dr. Enrique Ochoa Reza,  
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral.  
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-023-7

Impreso en México

## Sala Superior

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Presidenta

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

## Comité Académico y Editorial

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dra. Karina Mariela Ansolabehere Sesti

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dr. Rafael Estrada Michel

Dr. Ruperto Patiño Manffer

## Secretarios Técnicos

Dr. Enrique Ochoa Reza

Lic. Octavio Mayén Mena

## CONTENIDO

Presentación .....	9
Nota introductoria	
SUP-RAP-28/2009 .....	11
SUP-RAP-26/2009 .....	19
El IFE frente a los medios de comunicación .....	27

## SENTENCIAS

SUP-RAP-28/2009 y acumulado	
SUP-RAP-26/2009 .....	Incluidas en CD

## PRESENTACIÓN

En esta entrega de *Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (TEPJF), el doctor Saúl López Noriega analiza, sin demasiadas abstracciones, las dos resoluciones que le fueron encomendadas. Ello resulta valioso en la medida en que facilita la lectura del texto no sólo para los estudiosos del derecho y la ciencia política, sino para un público más amplio.

El autor sintetiza los argumentos de las partes involucradas en cada caso. Expone la postura de las autoridades del Instituto Federal Electoral (IFE), los partidos políticos promoventes y los magistrados de la Sala Superior del TEPJF.

La manzana de la discordia está representada por un documento pactado entre el IFE y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), derivado de una decisión polémica de los concesionarios de este ramo, para transmitir en bloque los promocionales a que los obligaban las disposiciones que resultaron de la reforma electoral 2007-2008.

El autor describe esta situación de la siguiente manera:

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 y XHGC-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

## Comentarios a las Sentencias del TEPJF

el IFE y una eventual manipulación de la propaganda, con el fin de distorsionar o alterar su sentido original.

A los pocos días de haberse presentado este último hecho, el IFE y la CIRT firmaron las Bases de Colaboración para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en materia de radio y televisión, con lo que se buscó sobreseer el procedimiento administrativo sancionador en contra de la empresa Televimex S.A. de C.V., al considerar que la materia había quedado sin efecto.

Inconformes con esta resolución, los partidos políticos de la Revolución Democrática y del Trabajo interpusieron demandas de recursos de apelación ante el TEPJF, cuya argumentación se estructuró en tres grandes rubros: a) características del procedimiento administrativo sancionador, b) sobreseimiento y c) principio de intervención mínima. Estas categorías son las que utiliza el autor para explicar el sentido de la ejecutoria del TEPJF.

Esta resolución de la máxima autoridad electoral en el país va de la mano con la sentencia SUP-RAP-28/2009, consecuencia de un recurso promovido por el Partido Socialdemócrata en contra de los consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo del IFE. Ésta también es comentada por el autor y en ella desmenuza varias aristas tanto de los partidos que impugnan como de las autoridades del IFE y de los magistrados de la Sala Superior del TEPJF.

Los principales argumentos analizados por el autor se refieren a las facultades del Secretario Ejecutivo del Consejo General del IFE para suscribir un documento como las bases de colaboración de las que se habla; los intereses tuitivos de los partidos enarbolados por el partido promovente; las causas de improcedencia esgrimidas por el IFE; y la resolución final del TEPJF.

Este material, sin duda, será de gran interés para el lector que desee profundizar en las vicisitudes que en la práctica trajo la reforma electoral 2007-2008.

*Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación*

## 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.

# 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.<sup>1</sup> 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).

<sup>1</sup> 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,<sup>2</sup> campañas políticas negativas<sup>3</sup> y contratación de espacios mediáticos con fines electorales.<sup>4</sup> 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.

<sup>2</sup> Sobre este tema, véase Manin 1998.

<sup>3</sup> Sobre este tema, véase Geer 2006.

<sup>4</sup> 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 constitucional<sup>5</sup> 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.

<sup>5</sup> 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 y XHGC-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,<sup>6</sup> 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:

<sup>6</sup> 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,<sup>7</sup> 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:

<sup>7</sup> 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,<sup>8</sup> 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.

<sup>8</sup> 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,<sup>9</sup> 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

<sup>9</sup> 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 CG44/2009<sup>10</sup> —la cual motivó el recurso de apelación analizado en el capítulo anterior— y la CG45/2009.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> 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).

<sup>11</sup> 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,<sup>12</sup> 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.

<sup>12</sup> 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 suple 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 actúe 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”.<sup>13</sup>

Es claro que con estas conductas, los dos concesionarios de radio y televisión dominantes en el escenario mediático mexicano, que representan un oligopolio asimétrico,<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

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,

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

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

<sup>15</sup> 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 argumentos<sup>16</sup> 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-

---

<sup>16</sup> 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](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](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](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.

*El IFE frente a los medios de comunicación* es el cuaderno número 34 de la serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se imprimió en agosto de 2011 en la Coordinación de Comunicación Social del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ubicada en Carlota Armero núm. 5000, Col. CTM Culhuacán, Del. Coyoacán, 04480, México, D.F.

Su tiraje fue de 500 ejemplares

**RECURSO DE APELACIÓN.**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO.

**ACTOR:** PARTIDOS DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y DEL TRABAJO

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

**TERCERO INTERESADO:** TELEVIMEX, S.A. DE C.V.

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS.

**SECRETARIOS:** RUBÉN JESÚS LARA PATRÓN, JOSÉ EDUARDO VARGAS AGUILAR Y GUSTAVO CÉSAR PALE BERISTAIN.

México, Distrito Federal, a once de marzo de dos mil nueve.

**VISTOS**, para resolver, los autos del expediente **SUP-RAP-28/2009** y su acumulado **SUP-RAP-29/2009**, formados con motivo de los recursos de apelación interpuestos por los partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo, contra la resolución CG44/2009 emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, relacionada con el procedimiento especial sancionador instaurado contra 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, y

**R E S U L T A N D O**

**I. Antecedentes.** De lo expuesto por los apelantes en sus escritos de demanda y de las constancias de autos, se desprende lo siguiente:

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

a) Mediante acuerdo de nueve de febrero de dos mil nueve, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral ordenó el inicio del procedimiento especial sancionador identificado con el número SCG/PE/CG/009/2009, contra la empresa Televimex S.A. de C.V., concesionaria de las emisoras identificadas con las siglas XEW-TV canal 2 y XHGC-TV canal 5.

b) El once de febrero siguiente, el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión firmaron 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) En sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral celebrada el trece de febrero del año en curso, se aprobó la resolución CG44/2009, relacionada con el procedimiento especial sancionador mencionado en el inciso a) que antecede.

En dicho fallo, el órgano superior de dirección del citado Instituto resolvió sobreseer el procedimiento administrativo sancionador incoado contra la empresa Televimex S.A. de C.V.

**II. Recursos de Apelación.** Inconformes con la resolución de referencia, el diecisiete de febrero siguiente, los partidos políticos de la Revolución Democrática y del

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

Trabajo, interpusieron las demandas de los recursos de apelación que en esta instancia se resuelven.

**III. Tercero interesado.** El veintiuno de febrero del año en curso, Luis Alejandro Bustos Olivares, ostentándose como representante legal de Televimex S.A. de C.V. presentó ante la autoridad señalada como responsable, escritos en los que se apersonó como tercero interesado en los medios de impugnación materia de este fallo.

**IV. Tramitación.** Previo trámite de ley, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral remitió a esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los expedientes formados con motivo de los recursos de apelación aludidos, que fueron recibidos en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional el veintidós de febrero pasado.

**V. Turnos.** Recibidas las constancias atinentes, el mismo veintidós de febrero de dos mil nueve, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acordó integrar y turnar los presentes expedientes al Magistrado José Alejandro Luna Ramos, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Los turnos de mérito se cumplimentaron mediante oficios TEPJF-SGA-348/09 y TEPJF-SGA-349/09, de la

## **SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO**

misma fecha, suscritos por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.

**VI. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado José Alejandro Luna Ramos admitió los medios de impugnación citados y, al no existir diligencias pendientes por realizar, declaró cerrada su instrucción, con lo que quedaron los autos en estado de resolución, y

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

**PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción, y la Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios impugnativos, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, fracción VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 40, apartado 1, inciso b), y 44, apartado 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de dos recursos de apelación interpuestos por los partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo contra una resolución emitida por el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral.



## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

**SEGUNDO. Acumulación.** Este órgano jurisdiccional advierte la existencia de conexidad entre los recursos de apelación SUP-RAP-28/2009 y SUP-RAP-29/2009, promovidos por los partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo respectivamente, en virtud que en ambas demandas se controvierte el mismo acto, consistente en la resolución CG44/2009 emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante la cual se sobresee el procedimiento especial sancionador SCG/PE/CG/009/2009 instaurado contra Televimex S.A. de C.V.

Por tanto, con fundamento en los artículos 199, fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; así como en el numeral 73, fracción IX del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, con la exclusiva finalidad de que sean decididos de manera conjunta, para facilitar su pronta y expedita resolución y evitar la posibilidad de emitir fallos contradictorios, resulta procedente decretar la acumulación del recurso de apelación SUP-RAP-29/2009 al diverso SUP-RAP-28/2009, por ser éste el primero recibido en esta Sala Superior.

En consecuencia, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutive de este fallo en el expediente SUP-RAP-29/2009.

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

**TERCERO. Causas de improcedencia.** El tercero interesado en el presente juicio, aduce en sus escritos de comparecencia que los medios de impugnación intentados deben desecharse de plano al actualizarse diversas causales de improcedencia, mismas que se estudian enseguida.

**a) Ausencia de agravios.** Refiere, de manera general, que en las demandas presentadas por los partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo no existe planteamiento de agravios para esta instancia, y que éstos tampoco pueden desprenderse de los hechos que expone, por lo que a su juicio se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 9, apartado 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Tal alegación debe desestimarse, toda vez que esta Sala Superior ha sostenido que todos los razonamientos y expresiones que tengan la proyección o contenido tendente a controvertir el acto o resolución reclamada, constituyen un principio de agravio, por lo que basta que el actor exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio, para que, con base en los preceptos jurídicos aplicables se proceda a su estudio.

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

En el caso, los institutos políticos incoantes, contrario a lo manifestado por el tercero interesado, sí expresan en sus respectivos recursos los agravios que les causa la resolución aprobada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, tal como se ejemplifica a continuación.

En efecto, el Partido de la Revolución Democrática refiere, entre otras cosas, que la resolución impugnada determina sobreseer el procedimiento sancionador sin la debida fundamentación y motivación; que las referencias que se utilizan en la resolución respecto de criterios emitidos por esta Sala Superior, no resultan aplicables al caso en estudio puesto que son criterios emitidos con anterioridad a la última reforma electoral, siendo que existen criterios novedosos al respecto emitidos por este órgano jurisdiccional; y, que parte de la motivación del fallo reclamado descansa sobre las “Bases de colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en materia de Radio y Televisión”, documento al que, a su juicio, no pueden sujetarse las atribuciones constitucionales y legales del órgano administrativo electoral en lo relativo a la administración de tiempos en los citados medios de comunicación masiva, al tratarse de meras opiniones y pareceres de algunos

## **SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO**

consejeros electorales y de particulares, como la cámara en comento.

Por su parte, del escrito de demanda presentado por el Partido del Trabajo, también se desprenden los agravios que considera se causan con la emisión de la resolución aludida.

En efecto, el accionante esgrime, por ejemplo, que lo que motivó la modificación de la resolución en la que finalmente se determinó sobreseer la queja en estudio, fue debió a un acuerdo celebrado con los representantes de los concesionarios, mismos que, a su juicio, vulneraron la ley al pretender sustituir el imperio de autoridad administrativa electoral, la cual, desde su perspectiva es la única que puede disponer del tiempo en radio y televisión en proceso electoral; que se vulneran las reglas del debido procedimiento administrativo sancionador, puesto que la autoridad electoral aplica de manera indebida una causal de sobreseimiento no prevista ni en el código ni en la ley que rigen la materia electoral federal; que la valoración de la autoridad, respecto a que no todas las conductas violatorias de la ley implican una intervención y sanción, contraviene la garantía de control de legalidad; y, que el omitir y suspender las investigaciones de posibles omisiones e incumplimiento a la ley por parte de la concesionaria, atenta contra los principios rectores de la actuación de las autoridades electorales.

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

Como puede constatarse, los enjuiciantes realizan una serie de alegatos con los cuales pretende controvertir la resolución reclamada, lo cual es más que suficiente para tener identificada la causa de pedir, resultando parte del estudio de fondo el determinar si le asiste o no la razón en cuanto a lo manifestado por dichos partidos.

**b) Falta de personería.** Manifiesta que en ambos medios de impugnación, quiénes suscribieron las respectivas demandas en representación de los institutos políticos promoventes, no acompañaron el documento para acreditar la personería y únicamente señalaron que la misma estaba reconocida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por lo que concluye que en ambos casos se incumple con los extremos previstos en el artículo 9, apartado 1, inciso c) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

No ha lugar a acoger lo manifestado como se verá a continuación.

Si bien es cierto que el artículo 9, apartado 1, inciso c) de la ley en cita, establece como uno de los requisitos que deben cumplirse en la presentación de los medios de impugnación, el acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente, no menos cierto es que el propio ordenamiento jurídico, en su artículo 19, apartado 1, inciso b), faculta al juzgador a

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

deducir ésta de los elementos que obran en el sumario, o incluso de requerirlos, cuando el promovente incumpla con el requisito de merito.

Por tanto, contrario a lo solicitado por el tercero interesado, el hecho de no haber acompañado documento para acreditar la personería al escrito de demanda, *per se*, no da lugar al desechamiento de plano de la misma, pues la propia legislación obliga al juzgador a deducirla de los demás elementos que obran en autos, o bien, a efectuar un requerimiento.

Ahora bien, en el caso del Partido del Trabajo, obra en autos el original de la certificación expedida por el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que acredita a Pedro Vázquez González, signante de la demanda de recurso de apelación, como representante propietario de dicho instituto político ante el citado órgano superior de dirección, expedida el veinticinco de noviembre de dos mil ocho. Además de lo anterior, la responsable al rendir su informe circunstanciado le reconoce tal carácter.

Igual sucede con Rafael Hernández Estrada, quien promueve el recurso de apelación ostentándose como representante del Partido de la Revolución Democrática, personalidad que le es reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado y que es

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

robustecida con la lectura de la copia certificada de la versión estenográfica de la sesión extraordinaria del máximo órgano de dirección del referido Instituto, celebrada el trece de febrero de dos mil nueve, donde a fojas treinta y uno, sesenta y dos, sesenta y tres y noventa, se desprenden las intervenciones de Rafael Hernández como representante del citado instituto político.

Con lo anterior, queda de manifiesto que en ambos casos, en autos obran documentos suficientes para tener por acreditada la personería de Pedro Vázquez González y de Rafael Hernández Estrada como representantes propietarios del Partido del Trabajo y de la Revolución Democrática, respectivamente, en términos del referido artículo 19, apartado 1, inciso b), por lo que, como se adelantó, no se actualiza la causa de improcedencia en estudio.

**c) Falta de interés jurídico.** Al respecto, se aduce que los recursos de apelación en estudio deben ser sobreseídos por improcedentes al actualizarse la hipótesis prevista en el inciso b), apartado 1, del artículo 10 e inciso c) del artículo 11 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que los institutos políticos incoantes no demuestran de manera alguna su interés o afectación con la resolución impugnada, además de que son omisos al señalar y acreditar en que manera se afecta su esfera jurídica con al

## **SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO**

emisión de dicho fallo, ciñéndose únicamente a realizar meras manifestaciones unilaterales basadas en simples afirmaciones omitiendo acreditar la infracción de algún derecho sustancial, la aplicación indebida de la ley de la materia, o la omisión de aplicar la norma que rige el caso.

Tampoco le asiste la razón al tercero interesado en cuanto a la causa de improcedencia invocada en razón de lo siguiente.

La pretensión de los apelantes consiste en someter a control constitucional y legal, en defensa de los intereses de la colectividad, una resolución emitida por el máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral.

Al respecto, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior, que los partidos políticos tienen interés legítimo para impugnar actos o resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral, que por su naturaleza y consecuencias pudieran trascender al desarrollo del proceso electoral o afectar los principios que lo rigen, en atención a las siguientes razones:

1. La certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad son principios rectores de la función electoral.

2. Los partidos políticos nacionales son entidades de interés público que tienen entre sus funciones la de



## **SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO**

participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

**3.** Los órganos de vigilancia del Instituto Federal Electoral se integran mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales.

**4.** Una de las finalidades primordiales del sistema de medios de impugnación en materia electoral es garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad.

**5.** Los partidos políticos nacionales tienen legitimación preponderante para impugnar los actos o resoluciones de las autoridades electorales cuando consideren que no se ajustaron a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Como puede observarse, por un lado, los partidos políticos tienen interés jurídico cuando defienden sus propios derechos.

Por otra parte, los partidos políticos tienen interés legítimo cuando, en acción tuitiva defienden derechos difusos, sea porque los actos impugnados estén directamente relacionados con la preparación de las elecciones, o bien, cuando por su naturaleza y

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

consecuencias pudieran trascender al desarrollo del proceso electoral o afectar los principios que lo rigen.

Resultan aplicables las jurisprudencias publicadas bajo los rubros: "ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR" y "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES", consultables en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tomo Jurisprudencia, páginas 6 a 8, y 215 a 217, respectivamente.

De acuerdo a lo expuesto, es dable estimar que en la especie los partidos recurrentes, contrario a lo manifestado por el tercero interesado, cuentan con interés jurídico para interponer los presentes recursos de apelación contra una resolución emitida por la autoridad administrativa electoral, que regula aspectos relacionados con el proceso electoral federal 2008-2009, razón por la cual se colma el requisito legal en examen.

**CUARTO.** El acuerdo impugnado, es del tenor siguiente:

### "...CONSIDERANDO

1.- Que el Consejo General del Instituto Federal Electoral es competente para resolver el presente asunto, en

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

términos de lo dispuesto en los artículos 118, párrafo 1, incisos h) y w); 356 y 366 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, los cuales prevén que dicho órgano cuenta con facultades para vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas, así como los sujetos a que se refiere el artículo 341 del mismo ordenamiento, se desarrollen con apego a la normatividad electoral y cumplan con las obligaciones a que están sujetos; asimismo, conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, a través del procedimiento que sustancia el Secretario del Consejo General y el proyecto de resolución que analiza y valora la Comisión de Quejas y Denuncias.

2.- Que por tratarse de una cuestión de orden público y en virtud de que los artículos 363, párrafo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el 31, párrafo 1 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral establecen que las causales de improcedencia que produzcan el desechamiento o sobreseimiento de la queja deberán ser examinadas de oficio, procede entrar a su estudio para determinar si en el presente caso se actualiza alguna de ellas, pues de ser así deberá decretarse el sobreseimiento de la queja que nos ocupa, al existir un obstáculo que impide la válida constitución del proceso e imposibilita un pronunciamiento sobre la controversia planteada.

De este modo, en consideración de esta autoridad, el presente asunto debe **sobreseerse**, por los siguientes razonamientos:

El artículo 32, párrafo primero del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, dispone:

*“art. 32.- 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 pedido su registro; y*
- c) El denunciante presente escrito de desistimiento, siempre y cuando lo exhiba antes de la aprobación del proyecto de la resolución por parte de la Secretaría y que*

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

*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."***

De conformidad con la disposición normativa antes señalada, un procedimiento en trámite ante la autoridad administrativa electoral debe sobreseerse cuando se agota su materia. Es decir, cuando la *litis* sobre la que verse no exista más.

Al respecto, debe recordarse que el presente procedimiento se inició con base en el oficio identificado con el número STCRT/0017/2009 suscrito por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, y por medio del cual expresó al Representante Legal de Televimex, S.A de C.V., lo que a continuación se transcribe:

*"Ahora bien, a pesar de que el Instituto Federal Electoral le distribuyó tanto los materiales como los pautados correspondientes para la transmisión de los promocionales de los partidos políticos durante el periodo de precampañas federales, se ha advertido que durante el periodo que va del 31 de enero al 1º de febrero del año en curso, la emisora a la cual representa al parecer omitió transmitir los promocionales a que constitucional y legalmente tienen derecho los partidos políticos, conforme a los términos señalados en las disposiciones citadas anteriormente, tal y como se señala en seguida.*

*a) Se identificó que se transmite en un solo bloque, por hora de transmisión, la totalidad de promocionales pautados en dicho lapso.*

*b) Al inicio y a la conclusión de la difusión de dicho bloque, se insertan sendas cortinillas de aproximadamente 9 y 5 segundos de duración, respectivamente, con mensajes que anuncian el comienzo y fin del bloque.*

*c) Los bloques se transmiten justo en el cambio de hora y de forma sincronizada."*

Efectivamente, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos notificó al concesionario que había dejado de transmitir los promocionales correspondientes a partidos políticos y al Instituto Federal Electoral en una

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

forma “anormal” o “atípica”. Es decir, integrando un solo bloque por hora de transmisión en forma sincronizada.

En este mismo orden de ideas, en el oficio identificado con el número DEPPP/CRT/0707/2009, dirigido al Secretario Ejecutivo del Instituto y suscrito por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, se solicitó de manera expresa lo siguiente:

*“En atención a los hechos y consideraciones de derecho expuestos, se da la vista a que alude el artículo 59 del Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral, a efecto de que se inicie el procedimiento sancionador respectivo y se determine lo que en derecho corresponda, respecto de los hechos señalados en el cuerpo del presente escrito, imputados a Televisión Azteca, S.A. de C.V., con motivo de la forma en que se transmitieron los promocionales en materia electoral que esta autoridad electoral autorizó para la transmisión correspondiente al periodo de precampaña del proceso electoral federal 2008-2009”.*

El citado oficio, también consigna los párrafos siguientes:

*“En consecuencia, toda vez que los concesionarios no transmitieron los promocionales que le fueron notificados por el Instituto, en la forma que prevé la pauta (distribución de mensajes a lo largo de cada hora señalada en el orden especificado), conforme a la cual los seis mensajes que corresponden a los tres minutos que deben de transmitir en cada hora de transmisión, tienen una consecución exacta y prevista para ser distribuidos, respetando el orden previamente establecido, incurren en una alteración del orden de transmisión...”*

*Así pues, con base en los argumentos antes expuestos, puede concluirse que las conductas descritas presuntamente actualizan el supuesto previsto en el artículo 350, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.”*

*“El conjunto de conductas descritas implica la manipulación de la transmisión y del contexto de los mensajes y, con ello, altera o distorsiona el sentido original de los mismos, toda vez que obstaculizaron que la propaganda electoral cumpla con finalidades como son, por ejemplo, promover el voto (en el caso de la autoridad*

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

*electoral) o la obtención del voto (por lo que respecta a los partidos políticos).*

*Por lo anterior, las conductas descritas presumiblemente actualizan el supuesto previsto en el artículo 350, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.”*

*“En efecto, la necesidad de que los concesionarios generen condiciones que propicien la armonía entre las transmisiones de la publicidad comercial y la propaganda de los partidos políticos y de las autoridades electorales, se vuelve fundamental si se considera los fines que persiguen cada uno de ellos. En ese sentido, si bien la transmisión de publicidad comercial satisface legítimos intereses particulares, lo cierto es que los promocionales de carácter electoral persiguen la consecución de fines de interés público y de desarrollo social como lo es el desarrollo democrático de nuestra sociedad.*

*Sin embargo, al transmitir los promocionales de los partidos políticos anteponiéndoles una cortinilla, agrupándolos de manera continua e interrumpiendo la transmisión de otros elementos de la programación general se está dejando de observar el citado principio.*

*Lo anterior es así, toda vez que mediante dicha conducta, se superponen dos elementos de la programación general, los tiempos del Estado y los programas culturales, deportivos y de entretenimiento, lo cual desarmoniza las transmisiones de tales elementos en perjuicio de los fines que persiguen los mismos. Por el contrario, dicha situación no acontece con los tiempos comerciales, cuya transmisión se ve beneficiada a través de la superposición de los anteriores elementos”.*

Puede entonces afirmarse que el presente procedimiento administrativo se generó, toda vez que en opinión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos la conducta de los concesionarios presumiblemente actualizaba violaciones al artículo 350, incisos c), d) y e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en tanto que incumplió de manera injustificada, su obligación de transmitir los mensajes de los partidos políticos y de las autoridades electorales, conforme a las pautas aprobadas por el Instituto, manipuló propaganda electoral con el fin de alterar o

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

distorsionar su sentido original e incumplió con otras disposiciones del Código de la materia.

Al respecto, debe estimarse que todo procedimiento de naturaleza administrativa posee dos objetivos: Primero, una finalidad preventiva o correctiva y segundo, una finalidad sancionatoria o disuasiva.

Es decir, pretende que ante el surgimiento de una conducta ilícita que altera la normal vigencia de derechos, se vuelva al Estado de orden primigenio, y además, propone imponer un castigo al infractor de dicho orden a efecto de que no vuelva a incurrir en la conducta ilícita.

Este razonamiento fue empleado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia identificada con el número SUP-RAP-017/2006, mediante la cual originó el procedimiento especializado sancionador, que constituye el antecedente del procedimiento especial sancionador que actualmente prevé el Código electoral y que tuvo por objeto cesar la transmisión de promocionales que se estimaba violatorios del orden jurídico electoral.

En el fallo citado, la Sala Superior resolvió expresamente:

*“En cuanto al procedimiento especializado que debe instrumentarse a efecto de decidir en relación con las pretensiones planteadas por los denunciantes o quejosos, distintas de las relacionadas con el procedimiento sancionador, esta Sala Superior considera que aquel procedimiento debe ser similar al previsto para la imposición de sanciones en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en virtud de que en este procedimiento se cumple con los requisitos necesarios para respetar la garantía de audiencia.*

*Sin embargo, tal procedimiento no puede ser idéntico al procedimiento administrativo sancionador, en virtud de que, como ya quedó establecido, la pretensión inmediata de la coalición actora no consiste en la imposición de una sanción a la diversa coalición denunciada sino que tal pretensión radica en que se ordene a esta última que retire ciertos promocionales que transmite en radio, televisión e Internet, lo que implica que si bien el procedimiento que al efecto se establezca debe ser similar*

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

*al previsto en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales debe ser más expedito, sin dejar de estar revestido de las formalidades esenciales del procedimiento, sobre todo porque el eventual ejercicio de una atribución de la autoridad electoral, como se señaló, **tendría una finalidad preventiva y correctiva, a efecto de lograr una efectiva protección del bien jurídico tutelado** (por ejemplo, los principios constitucionales que debe cumplir toda elección para ser considerada válida)...”*

En esta tesitura, debe atenderse al hecho de que con fecha 11 de febrero del año en curso, el Instituto Federal Electoral suscribió con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) a la cual pertenece el concesionario Televimex, S.A de C.V., el documento titulado *Bases de Colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en Materia de Radio y Televisión.*

El citado documento, dispone en sus puntos 1, 2, 4 y 5 expresamente:

*“1. La Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión se compromete a respaldar, apoyar y acompañar al Instituto Federal Electoral en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales y legales, así como a generar las condiciones propicias para el adecuado acceso de los partidos políticos y del propio Instituto a los tiempos de radio y televisión. **Los agremiados de la Cámara procurarán no agrupar los promocionales en un solo corte.***

***La Cámara se compromete a promover las actividades y fines del Instituto Federal Electoral y de los partidos políticos, durante el proceso electoral 2008-2009, en el marco constitucional y legal vigente.***

*Asimismo, la Cámara apoyará al Instituto Federal Electoral en la administración de los tiempos de radio y televisión destinados a procesos electorales locales.*

*2. En aras de garantizar que la administración de los tiempos oficiales destinados al Instituto Federal Electoral cumpla con los objetivos para los cuales fueron*



## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

*establecidos en la ley, y con el propósito de mejorar la eficacia comunicativa y la incidencia social de los mensajes, el Instituto Federal Electoral ejercerá, con la permanente colaboración de la Cámara, y/o de sus agremiados, los tiempos que constitucional y legalmente le correspondan, a través de la transmisión de promocionales y/o de otros contenidos y productos comunicacionales.*

*En el caso del uso de los tiempos correspondientes a los Partidos Políticos, el Instituto Federal Electoral establecerá una mesa de trabajo con la Cámara y/o sus agremiados y los propios Partidos Políticos para efficientar el uso de dicha prerrogativa.*

*La Cámara coadyuvará con el Instituto Federal Electoral en la difusión e instrumentación de campañas de promoción del voto, de participación ciudadana, de capacitación electoral, de promoción política de la mujer y demás actividades relacionadas con los procesos electorales.*

*4.- El Instituto Federal Electoral emitirá criterios para evitar la interrupción de la transmisión de eventos deportivos, culturales o religiosos que por su propia naturaleza exijan continuidad en su transmisión, o bien, aquellos que por su carácter extraordinario y/o imprevisto requieran de continuidad. En particular, el Instituto propondrá un rango de cumplimiento de hasta treinta minutos con respecto al inicio y fin del horario en el que dicho evento se transmita.*

***5.- El Instituto Federal Electoral expedirá criterios sobre la forma en que las redes nacionales de radio y televisión difundan, de manera preponderante, los contenidos de la pauta nacional, tomando en consideración la viabilidad técnica y operativa de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Dichos criterios regularán los casos en que estaciones y canales integrantes de una red nacional difundan programación local, a fin de que los contenidos relacionados con los procesos electorales locales se difundan en proporción al tiempo destinado a la programación local".***

De la lectura de los párrafos antes citados, se deduce que el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, celebraron un acuerdo de

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

voluntades por medio del cual los concesionarios asumieron la obligación 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.

Asimismo, los concesionarios adscritos a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión se obligan a colaborar con el Instituto Federal Electoral con el objeto de que la transmisión de promocionales cumpla con sus objetivos legales.

En este tenor, debe atenderse también al hecho de que con inmediata posterioridad a la celebración del acuerdo antes señalado, de manera tal que la situación denunciada por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos como presumiblemente violatoria de la normatividad electoral federal, ha cesado al momento de emitirse la presente resolución.

Este suceso reviste la naturaleza de hecho notorio y por dicha razón no es objeto de prueba, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en su artículo 15, párrafo 1 que ordena:

*“art. 15.- Son objeto de prueba los hechos controvertibles. No lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos”.*

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.

Al respecto, resulta aplicable el razonamiento contenido en la tesis emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con el rubro: **IMPROCEDENCIA. EL MERO HECHO DE QUEDAR SIN MATERIA EL PROCEDIMIENTO ACTUALIZA LA CAUSAL RESPECTIVA.**, que explica:

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

*“El artículo 11, apartado 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, contiene implícita una causa de improcedencia de los medios de impugnación electorales, que se actualiza cuando uno de ellos queda totalmente sin materia. El artículo establece que procede el sobreseimiento cuando la autoridad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque de tal manera que quede totalmente sin materia el medio de impugnación respectivo, antes de que se dicte resolución o sentencia. Conforme a la interpretación literal del precepto, la causa de improcedencia se compone, a primera vista, de dos elementos: a) que la autoridad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, y b) que tal decisión deje totalmente sin materia el juicio o recurso, antes de que se dicte resolución o sentencia. Sin embargo, sólo el segundo elemento es determinante y definitorio, ya que el primero es instrumental y el otro sustancial; es decir, lo que produce en realidad la improcedencia radica en que quede totalmente sin materia el proceso, en tanto que la revocación o modificación es el instrumento para llegar a tal situación. Ciertamente, el proceso jurisdiccional contencioso tiene por objeto resolver una controversia mediante una sentencia que emita un órgano imparcial e independiente, dotado de jurisdicción, que resulta vinculatoria para las partes. El presupuesto indispensable para todo proceso jurisdiccional contencioso está constituido por la existencia y subsistencia de un litigio entre partes, que en la definición de Carnelutti es el conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y la resistencia del otro, toda vez que esta oposición de intereses es lo que constituye la materia del proceso. Al ser así las cosas, cuando cesa, desaparece o se extingue el litigio, por el surgimiento de una solución autocompositiva o porque deja de existir la pretensión o la resistencia, la controversia queda sin materia, y por tanto ya no tiene objeto alguno continuar con el procedimiento de instrucción y preparación de la sentencia y el dictado mismo de ésta, ante lo cual procede darlo por concluido sin entrar al fondo de los intereses litigiosos, mediante una resolución de desechamiento, cuando esa situación se presenta antes de la admisión de la demanda, o de sobreseimiento si ocurre después. Como se ve, la razón de ser de la causa de improcedencia en comento se localiza precisamente en que al faltar la materia del proceso se vuelve ociosa y*

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

*completamente innecesaria su continuación. Ahora bien, aunque en los juicios y recursos que en materia electoral se siguen contra actos de las autoridades correspondientes, la forma normal y ordinaria de que un proceso quede sin materia consiste en la mencionada por el legislador, que es la revocación o modificación del acto impugnado, esto no implica que sea éste el único modo, de manera que cuando se produzca el mismo efecto de dejar totalmente sin materia el proceso, como producto de un medio distinto, también se actualiza la causa de improcedencia en comento”.*

De conformidad con el criterio antes citado, un proceso jurisdiccional contencioso no puede existir cuando falta un litigio entre las partes, entendido como una oposición de intereses que vulnera disposiciones normativas. Cuando cesa el litigio, el proceso queda sin materia y en consecuencia, se actualiza el sobreseimiento.

En el presente caso, tal y como se señaló en párrafos anteriores, la conducta posiblemente violatoria de disposiciones previstas por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ha cesado al momento de emitirse la presente resolución y bajo esta lógica, ha lugar a decretar el sobreseimiento del asunto.

3.- Que la conclusión a la que se arribó en el CONSIDERANDO anterior es fortalecida al estimar *mutatis mutandi* la tesis de rubro ***NORMATIVA PARTIDARIA. SU VIOLACIÓN NO IMPLICA, NECESARIAMENTE, LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN.***, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y que aclara:

*“Debe tenerse presente que para la tipificación de una falta o infracción administrativa-electoral, primordialmente, se considera su relevancia en el orden jurídico, atendiendo a la gravedad de la conducta y los bienes jurídicos que ésta efectivamente afecte o lesione, de tal manera que si el quebranto jurídico es mínimo o irrelevante, o bien, no lesiona los bienes jurídicos que se tutelan, no se debe sancionar al sujeto. Lo anterior resulta lógico en la medida en que las técnicas represoras o sancionadoras (penales o administrativas) tienen como objetivo primordial la protección de bienes jurídicos esenciales o importantes para la convivencia humana. Así, se reconoce que dichos sistemas punitivos son un recurso de ultima ratio (principio de intervención mínima), ya que involucran sanciones privativas de derechos (en la especie, los que se reconocen en el régimen jurídico electoral), por lo cual, antes de acudir al expediente*

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

*sancionador, se deben agotar otros medios jurídicos con consecuencias o efectos menos drásticos o graves (principio de subsidiariedad), como ocurre con las vías internas partidarias o los procesos jurisdiccionales con los que se pueda modificar, anular o revocar el acto partidario irregular. Además, el procedimiento administrativo sancionador, como especie del ius puniendi, debe tener un carácter garantista y, como se adelantó, un carácter mínimo (derivado del postulado del intervencionismo mínimo), en virtud de que el garantismo en esta materia no sólo comprende el acceso a la jurisdicción y, en particular, el derecho a interponer los medios de impugnación con todas las garantías procesales previstas constitucionalmente, en conformidad con lo establecido en los artículos 17, en relación con el 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también ciertas limitaciones a la potestad punitiva del Estado y, en particular, a la potestad sancionadora de la administración, como sería el principio de necesidad [nulla lex (poenalis) sine necessitate], consistente en que la intervención punitiva del Estado constituye un recurso último que no debe utilizarse para sancionar infracciones fútiles o vanas, sino sólo aquellos comportamientos realmente lesivos que dañen el tejido social (principio de lesividad u ofensividad del hecho). En efecto, la responsabilidad administrativa corresponde al derecho administrativo sancionador, una especie del ius puniendi, y consiste en la imputación o atribubilidad a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente, por lo que no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en que tomen en cuenta únicamente los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva). Esto sirve de base para una interpretación sistemática y funcional del artículo 270, párrafo 5, en relación con el 39, 269 y demás disposiciones aplicables, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual conduce a establecer que la referencia a las circunstancias sujetas a consideración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para fijar la sanción que corresponda al partido político por la infracción cometida, comprende tanto a las de carácter objetivo (la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), como a las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción,*

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

*verbigracia, el grado de intencionalidad o negligencia y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa. En este sentido, la normativa invocada permite concluir que el legislador ordinario no optó por determinar en la ley, pormenorizada y casuísticamente, todas y cada una de las condiciones del ejercicio de la potestad sancionadora conferida al órgano administrativo correspondiente; por el contrario, el mencionado legislador estableció en la ley las condiciones genéricas para el ejercicio de la potestad de mérito y remitió el resto de dichas condiciones a la estimación del Consejo General, sobre todo por lo que hace a la consideración de las circunstancias del caso y la gravedad de la falta. Por el contrario, no se debe sancionar al partido político si la conducta desplegada corresponde, en forma exclusiva, al ámbito interno o capacidad autorganizativa de dicho instituto político, o bien, involucra una decisión que atañe a su libre voluntad, como ocurre cuando se trata de la determinación del contenido o aplicación de decisiones políticas o ideológicas que estén vinculadas, por ejemplo, con la declaración de principios o el programa de acción, siempre y cuando la referida conducta no afecte algún derecho fundamental de los ciudadanos ni viole alguna norma de orden público. Asimismo, algunas otras conductas no necesariamente tienen la entidad suficiente para afectar dichos bienes jurídicos, como por ejemplo cuando se trata de las violaciones a la normativa partidaria en materia de medios y procedimientos de defensa, sin que se afecten los derechos del militante. En el sistema jurídico federal electoral, no todas las irregularidades procesales que cometan los órganos intrapartidarios dan lugar a la aplicación de una sanción, ya que sólo lo serán aquellas que tengan la magnitud suficiente y trasciendan al resultado final de la resolución respectiva, atendiendo a los principios jurídicos de intervención mínima y de subsidiariedad, ya que no siendo así dichas irregularidades en materia procesal electoral pueden ser controlables tanto por instancias internas del partido actor, como por instancias externas ante los tribunales competentes”.*

Efectivamente, de conformidad con la tesis antes transcrita, los sistemas punitivos constituyen una *ultima ratio* en aplicación al principio de intervención mínima y por lo tanto, los órganos del Estado deben de sancionar aquellas conductas que efectivamente lesionen el bien jurídicamente protegido. Adicionalmente, el Consejo

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

General posee la potestad para determinar las medidas correspondientes, en atención a las circunstancias y la gravedad de la falta.

Según el principio de intervención mínima, el Derecho sancionador debe ser el último recurso de la política social del Estado para la protección de los bienes jurídicos más importantes frente a los ataques más graves que puedan sufrir. La intervención de elementos sancionadores en la vida social debe reducirse a lo mínimo posible.

Asimismo, según el principio de subsidiariedad el derecho sancionador ha de ser la última ratio, el último recurso a utilizar a falta de otros menos lesivos.

Ambos postulados integran el llamado principio de intervención mínima, conforme al cual, que el derecho electoral tenga como propósito proteger determinados bienes jurídicos no significa que todo bien jurídico haya de ser protegido por medios sancionatorios, ni tampoco que todo ataque a los bienes jurídicos tutelados deban de terminar en la intervención coactiva de la autoridad administrativa electoral.

En este orden de ideas y toda vez que con posterioridad al acuerdo de voluntades suscrito entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, a la que está adscrito el concesionario, ha cesado la conducta que pudiera estimarse violatoria del artículo 350 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no ha lugar a que el Consejo General imponga una sanción sino que estime que ha cesado el litigio por haber quedado sin materia.

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

### RESOLUCIÓN

**PRIMERO.-** Se **sobresee** el procedimiento administrativo sancionador ordinario 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.

**SEGUNDO.-** Notifíquese la presente Resolución.

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

**TERCERO.-** En su oportunidad, archívese el presente expediente, como asunto total y definitivamente concluido...”

**QUINTO.** En sus demandas, los partidos políticos recurrentes expresan lo siguiente:

El Partido de la Revolución Democrática manifiesta que:

### “...AGRAVIOS

#### **PRIMERO**

**ORIGEN DEL AGRAVIO.-** Lo son los considerandos 2 y 3 así como los puntos resolutivos tercero de la resolución que se impugna, en los cuales determina sobreseer el procedimiento administrativo especial sancionador con el número de expediente: SCG/PE/CG/09/2009 instaurado en contra de Televimex S. A. de C. V, por lo que hace a las posibles violaciones al artículo 350, párrafo 1, incisos c), d) y e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por considerar de manera ilegal, sin la debida motivación y fundamentación que la queja quedó sin materia.

**PRECEPTOS JURÍDICOS VIOLADOS.-** Lo son los artículo 14, 16, 41, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 párrafo 1; 3, párrafos 1 y 2; 105, párrafos 1, inciso h) y 2; 106, párrafo 1; 350, párrafo 1, inciso b); del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente; 32 inciso d) del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

**CONCEPTO DE AGRAVIO.-** La resolución que se impugna viola en perjuicio del Partido Político que represento y del interés publico, las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que se citan como violadas, en virtud del ilegal sobreseimiento del procedimiento disciplinario sancionador instaurado por infracciones a las normas electorales por parte de Televimex S. A. de C. V, cometidas los días 31 de enero y 10 de febrero de 2009.

En efecto el Consejo General del Instituto Federal Electoral señalado como autoridad responsable viola los preceptos



## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

legales y constitucionales que regulan el debido procedimiento, inobservando asimismo los principios rectores que esta obligado a observar en su actuación y desempeño, ello, al determinar sin la debida motivación y fundamentación sobreseer el citado procedimiento disciplinario sancionador, por el supuesto previsto en el artículo 32, párrafo primero inciso d) del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, supuestamente por haber quedado sin materia la queja respectiva.

Tal determinación de la autoridad responsable carece de motivación en virtud de que las consideraciones en que se apoya el sentido de la resolución resultan infundadas por una parte y por otra, inaplicables, como se explica a continuación:

La responsable en sus considerandos 2 y 3 de la resolución que se impugna determina el sobreseimiento por posibles violaciones al artículo 350 párrafo I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales apoyándose para ello en el artículo 32 inciso d) del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, señalando que un procedimiento debe sobreseerse cuando se agota su materia, aduciendo la desaparición del punto de litigio.

Asimismo, la responsable realiza una serie de consideraciones sobre el procedimiento especial sancionador destacando su característica preventiva y provisional, la cual contrariamente a lo estimado por la responsable estriba en las posibles medidas precautorias del mismo, confundiendo la responsable tal característica como la única de este procedimiento disciplinario sancionador; así también la responsable señala que el objetivo de este tipo de procedimiento es lograr que la conducta cese y restablecer las cosas al orden en que se encontraban, sin embargo en el procedimiento particular tal aspecto no se actualiza porque la materia del mismo son posibles infracciones cometidas los días 31 de enero y 1 de febrero, ambos del 2009, por lo que los elementos aducidos por la responsable no forman parte de este procedimiento disciplinario sancionador, en virtud que la materia del mismo es determinar las posibles responsabilidades acontecidas en un tiempo determinado, por lo que el elemento propio de las medidas cautelares no formo parte de la resolución que se impugna.

Las referencias que la responsable realiza respecto a diversas resoluciones de esta Sala Superior son anteriores

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

a la reforma del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de enero de 1998, que reguló de manera particular el procedimiento especial sancionador, por lo que, dichos criterios no resultan aplicables en el caso concreto siendo que ésta Sala Superior ha emitido criterios más recientes sobre la naturaleza y los fines de dicho procedimiento especial en lo que se determinan las partes del mismo en medidas precautorias para hacer cesar las posibles infracciones a las normas electorales y asimismo su característica de expedites para determinar en definitiva las posibles responsabilidades y las sanciones que resulten aplicables, cuenta de ello da la resolución emitida en el expediente del recurso de apelación SUP-RAP-212/2008, resuelto el 20 de noviembre de 2008 en el que se distinguen los dos distintos efectos que tiene el procedimiento especial sancionador, por un lado, el de suspender de manera inmediata las transmisiones y, por el otro, el de aplicar sanciones por conductas contrarias al código, en los términos siguientes:

*Habiendo quedado definida la competencia y vía en la cual debe conocer el Instituto Federal Electoral, de aquellas conductas que entrañen violaciones de la naturaleza apuntada, lo conducente es ocuparnos de la diversa causa en que se apoyó el acuerdo impugnado.*

*Del examen de la resolución controvertida, se advierte que el Secretario del Consejo General estimó que en el caso, se actualizaba la hipótesis de desechamiento contenida en el artículo 368, párrafo 5, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez los hechos denunciados se habían consumado de modo irreparable, en atención a que el periodo para la generación de actos proselitistas había concluido, en virtud de que la celebración de la jornada electoral en el Estado de Guerrero, tuvo verificativo el cinco de octubre del año en curso, y la denuncia fue recibida por esa autoridad el día siguiente; por tanto, como la finalidad de la denuncia era el cese de la transmisión del promocional ya no existía la posibilidad de dictar esa orden.*

*En relación al tópico en estudio, asiste la razón al recurrente cuando sostiene que la responsable confunde las medidas cautelares solicitadas, con la conducta ilícita denunciada.*

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

*Lo anterior, porque las medidas precautorias pedidas a la autoridad, tenían por objeto que durante la tramitación del procedimiento especial sancionador, se ordenara a priori, la suspensión de la transmisión en radio y televisión del promocional denunciado, a efecto de hacer cesar su difusión, especialmente el día de la jornada electoral celebrada en el Estado de Guerrero.*

*En cambio, la denuncia de la conducta ilícita denunciada, consistente en la presunta violación a la prohibición que tienen los terceros de contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, se encuentra dirigida a que la autoridad electoral administrativa federal imponga la sanción correspondiente, por la transgresión a las normas que regulan la propaganda política o electoral difundida en radio y televisión.*

*Cierto, las disposiciones que regulan el procedimiento especial sancionador permiten advertir que éste se encuentra previsto para determinar la posible responsabilidad del denunciado e imponer las sanciones que de ser el caso, resulten procedentes; además de preverse la posibilidad de dictar durante su tramitación, medidas cautelares ante la urgente necesidad de cesar conductas presuntamente infractoras, capaces de producir una afectación irreparable o de lesionar el orden público y el interés social.*

*Lo anterior encuentra su explicación, se insiste, en que la adopción de esa clase de medidas, muchas veces vienen aparejadas de la premura de detener actos susceptibles de provocar un daño irreversible para el sujeto que resiente la afectación con la difusión de promocionales que contienen propaganda político-electoral que se considera se aparta de los cánones de licitud, en virtud de la forma en que permean en la opinión pública los mensajes propagados en medios masivos de comunicación.*

*Las medidas referidas según la doctrina por su naturaleza tienen esencialmente tres finalidades: la conservativa, -conforme a la cual, se busca facilitar una ejecución forzada-; mantener el status quo -lo cual significa conservar el estado del juicio-; y anticipativa -es decir, adelantan providencias que si se dictaran en el curso normal del procedimiento, perderían total o parcialmente su efecto o eficacia-.*

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

*De esa manera se explica, que esta clase de medidas surgen ante la necesidad de paralizar un acto capaz de producir un daño irreparable, y por ello, deben decretarse con toda celeridad o prontitud, ya que la aducida condicionante -riesgo inminente de una afectación o daño irreparable por irresarcible- debe ser atendida con toda oportunidad, sin tener que esperar hasta la resolución final del procedimiento, en el que habrá de determinarse si se acreditó o no la responsabilidad imputada, y por ende, si procede aplicar alguna sanción.*

*Por ende, esta clase de providencias, constituyen resoluciones provisionales, que en términos generales, tienen por objeto conservar la materia de litigio y evitar la causación de daños graves e irreparables.*

*En otro aspecto, el procedimiento especial sancionador también tiene por objeto determinar la probable responsabilidad por la comisión de conductas tildadas de ilícitas, e imponer las sanciones procedentes.*

*Esto, porque cuando se transgrede el orden jurídico, surge la responsabilidad, la cual corresponde a *l ius puniendi*, y consiste en la imputación o atribuibilidad a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente.*

*Ello es así, en atención a que las normas imponen determinada conducta o comportamiento a sus destinatarios, y al propio tiempo, y en virtud de su carácter disyuntivo, suponen la imputación de una sanción coactivamente impuesta, a quien incumple o inobserva las obligaciones o deberes prescritos en ella.*

*De ese modo, la sanción se configura como un medio indirecto establecido para asegurar el cumplimiento de las normas y reintegrar su vigencia cuando han sido trasgredidas, efecto que se alcanza sin tener en cuenta la voluntad del obligado y aun en contra de éste.*

*Como puede observarse, la imposición de las sanciones tiene una finalidad diversa al objetivo que persiguen las medidas cautelares, ya que las primeras se encuentran dirigidas a castigar la conducta violatoria, además de inhibir que en el futuro se sigan cometiendo; y las segundas, únicamente detienen los efectos de los actos que aparentemente son contrarios al orden jurídico y además son susceptibles*

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

*de producir un daño irreversible, al no ser posible esperar el dictado de la resolución de fondo, para comprobar si efectivamente resultan contraventores del orden jurídico.*

*La distinta finalidad perseguida por las medidas cautelares y las sanciones que pueden imponerse cuando se comenten conductas ilícitas, hace palmario, que si en el procedimiento especial sancionador se encuentra prevista la posibilidad de dictar esas dos clases de determinaciones, entonces, en modo alguno puede estimarse como razón válida para justificar el desechamiento decretado por la responsable, la circunstancia de que al momento en que recibió la denuncia, ya no fuera posible decretar las medidas cautelares solicitadas, dado que esta última circunstancia, de ninguna manera deja insubsistente la posibilidad de aplicar las penas correspondientes, de constatare la responsabilidad del denunciado.*

*Lo expuesto evidencia, que el desechamiento de la denuncia, decretado por el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral se encuentra indebidamente fundado y motivado, en atención a que bajo ninguna óptica se surten los supuestos normativos en los cuales sustentó su decisión.*

*Al haber resultado fundado el único agravio expresado por el Partido de la Revolución Democrática, resulta procedente revocar el acuerdo combatido, para el efecto de que el funcionario responsable, admita la denuncia presentada por el partido político apelante, siempre que no se actualice una causa de desechamiento distinta de las analizadas.*

*En el evento de que estime se surte un diverso supuesto para desechar la denuncia, deberá someter el proyecto que en derecho corresponda al Consejo General del Instituto Federal Electoral, por ser el órgano competente para decidir esa clase de determinaciones, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 367, 370, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 15, 16, párrafo 1, inciso d), y 70, del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Quejas y Denuncias.*

*Asimismo, deberá informar a la Sala Superior el cumplimiento que dé a la presente ejecutoria, dentro*

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

*de las veinticuatro horas siguientes, a que lo anterior tenga lugar.*

*Por todo lo anteriormente expuesto y fundado se*

**RESUELVE:**

**ÚNICO.**

*Se revoca el acuerdo de siete de octubre de dos mil ocho, dictado por el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el expediente número SCG/PE/IEG/CG/014/2008, para los efectos precisados en la parte final del considerando cuarto de esta ejecutoria.*

*NOTIFÍQUESE personalmente, al Partido de la Revolución Democrática, en el domicilio señalado en autos; por oficio, con copia certificada anexa de la presente resolución, al Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral; y por estrados, a los demás interesados, de conformidad con lo previsto por los artículos 26, 27 y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.*

*En su oportunidad, archívese este expediente como asunto definitivamente concluido*

*Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia de los Magistrados José Alejandro Luna Ramos y Pedro Esteban Penagos López, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe. Rúbricas.*

El Consejo General señalado como responsable señala como parte de la motivación, en el sentido de su resolución, que debe atenderse que el 11 de febrero del año en curso el Instituto Federal Electoral suscribió con la Cámara Nacional de la Radio y la Televisión (CIRT) a la cual pertenece el concesionario Televimex S. A. de C. V., el documento titulado Bases de Colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en Materia de Radio y Televisión, señalando el contenido de dicho documento, en el que dicho sea de paso, se trata tan solo de una serie de manifestaciones suscritas por los representantes de dicha Cámara, tres Consejeros del Consejo General y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, que sólo refleja opiniones y pareceres de quienes suscriben, en virtud de que se tratan tan solo de bases de discusión, ya que las atribuciones

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

constitucionales y legales del Instituto Federal Electoral en lo relativo a la administración de tiempos del Estado en radio y televisión no se encuentran sujetas a las opiniones de algunos Consejeros, ni de los particulares, como es el caso de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión. También debe señalarse que al momento de la resolución que se impugna dichas "bases de colaboración" aún no habían sido objeto de discusión en el seno del Consejo General, señalado como autoridad responsable, en virtud de que las mismas formaban parte de un informe que fue abordado de manera posterior a la resolución que se impugna. Como puede observarse en la orden del día de la sesión, el informe aludido constituye el punto 3 del orden del día, en tanto que la resolución que se impugna le anticipó en el numeral 2 de dicho orden del día.

Es de señalar que el cumplimiento de las normas de interés público, conforme a lo dispuesto en el artículo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no se encuentra en la voluntad de los particulares y que las mismas son de acatamiento obligatorio para la autoridad electoral, siendo el Consejo General del Instituto Federal Electoral la autoridad que debe velar por su cumplimiento de las normas electorales.

De la lectura de las citadas "bases de colaboración" se obtiene que la representación de los concesionarios únicamente se compromete a que sus agremiados procurarán no agrupar los promocionales en un solo corte, cuestión distinta a lo estimado por la responsable que señala distintas obligaciones que supuestamente asumen los concesionarios.

Asimismo la responsable estima sin sustento alguno que debe atenderse también al hecho de que con inmediata posterioridad a la celebración del acuerdo antes señalado, de manera tal que la situación denunciada por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos como presumiblemente violatoria de la normatividad electoral federal, ha cesado al momento de emitirse la presente resolución, estimación que le lleva a concluir que este suceso reviste la naturaleza de hecho notorio y por dicha razón no es objeto de prueba, cuestiones que no se encuentran respaldadas en elemento objetivo alguno, constituyendo simples aseveraciones, puesto que no existe ni se verificó en la resolución que se impugna que hayan cesado las conductas denunciadas y mucho menos que constituya un hecho notorio, ya que, como se ha referido las conductas materia del procedimiento especial

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

sancionador ya se habían verificado los días 31 de enero y 1 de febrero de 2009, por lo que contrario a lo estimado por la responsable, era imposible que se hicieran cesar en fecha posterior.

En consecuencia no se actualiza de modo alguno el supuesto previsto por el artículo 32 inciso d) del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, puesto que las circunstancias aducidas por la responsable de modo alguno desaparecen las posibles infracciones cometidas en fechas anteriores y contrariamente a las consideraciones de la responsable el procedimiento especial sancionador es de naturaleza pública por posibles infracciones a normas de interés público sin que el mismo se encuentre a disposición de las partes.

Resulta inexacto y contrario al derecho la consideración del Consejo General en el sentido de que la firma de las "bases de colaboración" en la que participaron algunos miembros del Instituto Federal Electoral constituya un acto mediante el cual cese de inmediato la conducta posiblemente violatoria del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que como se ha hecho notar se trata de conductas cometidas con anterioridad a las manifestaciones contenidas en las "bases de colaboración" y no obstante el contenido de dichas manifestaciones, ello no implica el supuesto cese inmediato de posibles conductas infractoras, que asimismo se ha señalado que no se respalda en elemento objetivo alguno contrariando los principios de objetividad y certeza que esta obligado a observar la autoridad electoral señalada como responsable.

Por otra parte en el considerando 3 de la resolución que se impugna la responsable realiza una serie de consideraciones en relación con el principio de intervención mínima referente a los sistemas disciplinarios, que no resultan aplicables al caso concreto en el que se pretende determinar un sobreseimiento bajo el argumento de que la queja ha quedado sin materia, por tratarse de instituciones diversas y sin relación entre sí, puesto que al no existir materia de queja carece de sentido cualquier referencia al principio de intervención mínima, por lo que la responsable incurre en falta de congruencia en el sentido de la resolución que se impugna.

En este considerando la responsable insiste que con posterioridad al supuesto acuerdo de voluntades suscritos por la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la



## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

Televisión y se dice por el Instituto Federal Electoral que por ese simple hecho cesó la conducta que pudiera ser violatoria del artículo 350 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que le lleva a concluir que no ha lugar a imponer una sanción sino que ha cesado el litigio y que la queja ha quedado sin materia, como se ha señalado tales consideraciones carecen de la debida motivación y fundamentación, en primer término porque las conductas motivo del procedimiento especial sancionador acontecieron el 31 de enero y 1 de febrero del presente año por lo que resulta imposible que hayan cesado ante hechos posteriores; por otra parte, las denominadas "bases de colaboración" firmada por los representantes de los concesionarios y algunos miembros del Instituto Federal Electoral no constituye un acuerdo de voluntades que vincule al Instituto Federal Electoral y que sujete el cumplimiento de la Ley, faltando al principio de objetividad las estimaciones de la responsable en el sentido de que la simple firma de dicho documento haya provocado el cese de cualquier infracción a las normas electorales, anterior o posterior, y que las simples manifestaciones consignadas en dicho documento por sí mismas dejen sin materia al procedimiento disciplinario sancionador, ya que se trata de eventos independientes así como de naturaleza diversa, por lo que no existe elemento alguno que permita la relación de causa-efecto que la responsable pretende deducir sin atender los principios rectores de la ley electoral a los que esta obligada a observar.

Es de señalar a la responsable que en el presente caso no se actualiza ninguna causa de improcedencia o sobreseimiento que impida la decisión sobre el fondo de la controversia. La responsable aduce supuestas causas por las que queda sin materia la queja pretendiendo el desvanecimiento de las posibles infracciones que dieron origen al procedimiento disciplinario sancionador y que tuvieron verificativo los días 31 de enero y 1 de febrero de 2009, hechos que no pueden ser superados ni desaparecer por la simple formulación de una serie de consideraciones por la representación de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, que si bien, constituye una representación gremial, carece de representación en el procedimiento disciplinario sancionador, lo que es contrario a lo debidamente estimado por la responsable, ya que si bien dicha cámara agrupa a los concesionarios de la industria de la radio y televisión en la defensa de sus derechos colectivos, no lo

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

es ante posibles infracciones de sus agremiados, los cuales son responsables en lo individual, por lo que no existe la pretendida vinculación señalada por la responsable entre las manifestaciones de la representación gremial y las posibles conductas infractoras de uno de sus miembros, tan es así, que en la secuela del proceso disciplinario sancionador quien acudió a juicio es la representación de la concesionaria presunta infractora y no la representación del gremio.

A efecto de acreditar lo anterior, ofrezco las siguientes:

### **PRUEBAS ..."**

Por su parte, el Partido del Trabajo sostiene que:

### **"...AGRAVIOS**

**ORIGEN DEL AGRAVIO.-** Lo constituye el resolutivo que se impugna, por la falta de aplicación y ejercicio de las facultades de la autoridad para garantizar a los partidos el derecho de acceso a la radio y la televisión, respeto del tiempo que corresponde al estado para la difusión de mensajes, en relación directa a los hechos y valoraciones que contiene el pronunciamiento, por invocar causas de sobreseimiento no dispuestas en la legislación, concretamente en los artículos 1º y 363 numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES VIOLADOS:** Lo son los artículos 14, 16 Y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 párrafo 1; 3, párrafos 1 y 2; 36, párrafo 1, incisos a) y b); 48, párrafo 1, inciso a); 49, párrafos 2, 5, 6; 59, párrafo 3; 76, párrafo 1, inciso a); 105, párrafos 1, inciso h) y 363 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**I. CONCEPTO DE AGRAVIO.-** La resolución del Consejo General, viola las reglas de los procedimientos de investigación, del cumplimiento sobre los derechos de los partidos a usar los tiempos del estado en radio y televisión, en los términos dispuestos en la Constitución y en la ley.

Se expone lo anterior en razón de que lo que motivó la modificación de la resolución en comento fue un acuerdo celebrado por el Instituto Federal Electoral, con los representantes de los concesionarios que flagrantemente

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

vulneraron la ley, con lo que ahora se pretende sustituir el imperio de la autoridad que es la única que puede disponer de ese tiempo en el periodo del proceso electoral, sustituyendo su obligación de señalar los pautados de tiempo y circunstancias de emisión de los mensajes con un acuerdo de buena voluntad que en el tenor de los 'términos acordados' imposibilita la garantía de administrar, usar, disponer y distribuir los mensajes de entes públicos como los partidos que tienen como fin promover sus plataformas electorales, sus mensajes, en condiciones de equidad y eficacia, sin censura de entes ajenos al proceso electoral.

Por lo que el acuerdo de entendimiento no pudo sustituir la potestad de la autoridad para pactar el buen deseo de coadyuvar con el cumplimiento de la ley, que implica la falta de certeza y objetividad en usar y disponer de medios de comunicación con fines sociales, en los que los ciudadanos organizados propongan en el marco de las precampañas los postulados ideológicos y prácticos que los distinguen de los restantes en condiciones de objetividad, equidad y de forma libre, que no se encuentran suficientemente garantizados con un sobreseimiento de la resolución controvertida al abdicar la autoridad de su función rectora de las pautas de difusión, distribución y garantía de la transmisiones en tiempo que corresponde al estado de los mensajes de los partidos y coaliciones.

Así también, es la violación a las reglas del debido procedimiento administrativo sancionador de investigación que tiene la autoridad encargada de la rectoría del proceso electoral, ya que aplica en forma indebida una causal de sobreseimiento no prevista ni en el Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales, ni en la Ley del sistema de medios de impugnación en materia electoral, la cual es de aplicación supletoria en el curso de los procedimientos sancionadores.

Esto es contrario a lo expuesto por la señalada como responsable en el presente asunto, ya que claramente se contaban con elementos de la posible violación a las obligaciones por parte de los concesionarios de televisión, en materia de cumplimiento de transmisión de los mensajes de partidos, en este periodo de precampaña, que no quedaron sin materia, ni tampoco se dejan de alterar las formas y pautas de transmisión de los mensajes de los partidos que indebidamente fueron transmitidos por las concesionarias, con la simple firma de intenciones de

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

cumplimiento de la ley, con la Cámara de Radio y Televisión.

Toda vez, que dicho acuerdo de voluntades no subsana en su caso la falta de la transmisión de los promocionales aprobados por el Instituto Federal Electoral con base en las prerrogativas que le corresponden a cada uno de los Partidos Políticos en esta materia, por lo que la materia de la denuncia con la que inició el procedimiento de oficio sigue subsistiendo y derivado de ello la sustancia de la investigación debe continuar y resolver el fondo del asunto, es decir, si con la conducta adoptada por las concesionarias se cometió o no una violación a la ley y al mandato de la autoridad electoral, sin que ocurran en el mundo fáctico hechos o circunstancias de sobreseimiento del procedimientos investigador y sancionador, como contrariamente lo sostiene el Consejo General en el acuerdo que aprobó en la fecha mencionada.

Si bien el Código Electoral, dispone situaciones fácticas que son motivo y pueden sobreseer el estudio de un procedimiento sancionador, también lo es que el acuerdo que sustituye la potestad del Estado de investigar y corregir situaciones que posiblemente atenten contra las disposiciones de goce de espacios en radio y televisión, no garantizan la corrección de las conductas 'atípicas' alejadas de los lineamientos, dispuestos en la Constitución en su artículo 41 y en los artículos 1, 36, 48 punto 1 inciso a), 49, puntos 1, 2, 5 Y 6 del Código electoral, al aceptar la autoridad la comisión de conductas que no cumplieron los tiempos y formas de transmisión de los mensajes y posiblemente la colocación de 'cortinillas', puede controvertir la disposición legal de exponer los mensajes de las autoridades e institutos participantes del proceso electoral, como publicidad contraria al contenido de cada uno de los actores, que no por ello se limita la libertad de expresión, pues en todo caso, la publicidad previa y posterior del anuncio producido por los concesionarios, contradice la disposición Constitucional en el sentido de que ningún particular, persona o ente puede difundir publicidad a favor o en contra de los partidos y ella se encuentra en las frases de los presuntos infractores de: 'lamentamos la interrupción de su programación favorita', 'estos mensajes se van a transmitir hasta el 5 de julio', 'estos mensajes de entregan por mandato del IFE y del cumplimiento de la ley', dado que los mensajes se difunden conforme a la legislación vigente iniciando por el

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

máximo texto: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, considera de forma casuística hechos que en el momento de revisar conductas contrarias a la legalidad, le impidan entrar al estudio del fondo de la queja o denuncia, siendo ellos:

*'Artículo 363. 1. La queja o denuncia será improcedente cuando:*

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

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

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

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

**2. Procederá el sobreseimiento de la queja o denuncia, cuando:**

***a) Habiendo sido admitida la queja, sobrevenga alguna de las causales de improcedencia;***

***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 dicho (sic) 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.***

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

*3. El estudio de las causas de improcedencia o sobreseimiento de la queja o denuncia se realizará de oficio. En caso de advertir que se actualiza una de ellas, la Secretaría elaborará un proyecto de resolución por el que se proponga el desechamiento o sobreseimiento, según corresponda....'.*

Del mandato legal antes reproducido, tenemos que en la especie no se satisfacen los supuestos de pérdida del registro de un partido, no existe desistimiento de parte, para considerar y validar la resolución de sobreseimiento por la causa de cesar la materia 'por haber cesado de inmediato la conducta posiblemente violatoria del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ello es inexacto porque en la transmisión de los mensajes no se cumplió con los términos y formas de emisión conforme lo dispone la ley y lo ha hecho del conocimiento de los concesionarios la autoridad ahora señalada como responsable.

Incluso resulta violatoria la valoración de la autoridad contenida en el considerando 2 (dos) de la resolución, relativa a que no todas las conductas violatorias de la ley, implican una intervención y una sanción de parte de la autoridad, pues el objeto de las facultades de la autoridad, es la garantía de control de la legalidad, en cuanto a que los sujetos obligados a observar la ley en sus diferentes etapas, se ajusten a lo que el legislador ha establecido en la norma, por constituir reglas de convivencia, de respeto a los derechos y obligaciones de todos los sujetos obligados por la legislación electoral en que la ley sea observada, como elementos centrales de respeto a las condiciones de desarrollo de las etapas del procesos electoral y que en su cumplimiento se satisfacen los principios rectores de los procesos electivos, para efectivamente contar con elecciones libres y auténticas, con un equilibrio de respeto a las reglas de participación, que no se respetan en la resolución que propuso el sobreseimiento.

Incluso el principio de certidumbre de conocimiento de los hechos materia de la instauración del procedimiento sancionador, contrario a lo resuelto por la autoridad, se ven mermados con la indebida resolución de sobreseimiento de los mismos, porque conforme al mandato contenido en los artículos 365 del Código Electoral la autoridad debió concluir la investigación completa de los hechos materia del procedimiento para

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

estar en condiciones objetivas y ciertas de determinar la conducta y la posible violación o no de la ley.

Y si en su momento con elementos aportados a la investigación por el sujeto denunciado efectivamente se comprobaba que no existía o no alguna vulneración por parte de la concesionaria a la normatividad; ello tomando en consideración elementos ciertos, objetivos y certeros, para valorar y determinar lo que en derecho procede respecto a la conducta del posible infractor.

Empero, omitir y suspender las investigaciones de las posibles omisiones e incumplimiento a la ley por parte de la concesionaria aunado a los insuficientes elementos con que contaba la responsable para resolver, los cuales se encuentran contenidos en la resolución controvertida, claramente incumple con los principios rectores de la actuación de las autoridades electorales dispuestos en la Constitución y en el Código multicitado en su artículo 105, considerando incluso oportuna la reproducción de las normas que obligan una actuación legal, cierta, objetiva completa e imparcial, me permito reproducirlas como las aprobó el legislador:

*'Artículo 105. 1. Son fines del Instituto: ...*

*a)...*

*b)...*

*e)...*

*d)...*

*e)...*

*f)...*

*g)...*

*h) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.*

*2. Todas las actividades del Instituto se referirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.*

Y por su parte el diverso artículo 365, numeral 1 del código comicial, señala textualmente:

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

*'La investigación para el conocimiento cierto de los hechos se realizará por el Instituto de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva.'*

Por otra parte, claramente se advierte las posturas totalmente contrarias por los integrantes del Consejo General, quienes no pudieron llegar al consenso para la aprobación del acuerdo por unanimidad del nuevo proyecto que planteaba el sobreseimiento de la causa, con lo cual claramente se advierte que el mismo cuenta con carencias de legalidad y objetividad en su fundamentación y por supuesto motivación, argumentos que deben ser debidamente estudiados por esta Sala en razón de que son de fundamental relevancia para la resolución del presente asunto.

Además, es insubstancial que se pretenda plantear un sobreseimiento por quedar sin materia un asunto, cuando las conductas irregulares ya fueron cometidas y además subsiste el daño irreparable para los partidos políticos quienes se vieron claramente afectados en su prerrogativas en radio y televisión, y que dicha conducta no se sancione por el simple hecho de haber firmado un acuerdo de voluntades, cuando la conducta ilícita ya había sido cometida.

No es admisible en el derecho mexicano el perdón de la autoridad al infractor que se arrepiente de una conducta una vez cometido el hecho ilícito, en razón de existir una vulneración en los derechos de otro; ello en razón de que el daño ya es de imposible reparación y no es posible que sea subsanado.

De lo antes expuesto concluimos que al no valorarse los elementos de la resolución de sobreseimiento, que los efectos de la posible violación no fueron reparados, ni dejaron sin materia los acontecimientos redactados en el contenido de la resolución, para resolver su sobreseimiento.

Por lo que esta autoridad debe de reponer el procedimiento y ordenar a la responsable a que se avoque de nuevo a la investigación de los hechos entre al fondo del asunto y en su caso, una vez agotada la indagatoria resuelva lo que en derecho proceda respecto a la conducta adoptada por la concesionaria responsable en el presente asunto.

A efecto de acreditar lo anterior, ofrezco las siguientes:



**SUP-RAP-28/2009  
Y ACUMULADO**

**PRUEBAS..."**

**SEXTO.** De los escritos de demanda se desprenden, en esencia, los siguientes motivos de inconformidad:

Los partidos accionantes formulan una serie de alegaciones encaminadas a controvertir la resolución CG44/2009, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el trece de febrero del año en curso.

En sus planteamientos, los actores esgrimen, en esencia, lo siguiente:

**I. Características del procedimiento especial sancionador.**

Por principio de cuentas, los actores sostienen que la resolución combatida adolece de una indebida motivación y fundamentación pues, de manera incorrecta, la responsable considera que la condición preventiva o provisional, es la única característica aplicable al procedimiento especial sancionador de mérito.

No obstante, en su opinión, en la especie tal situación resulta errónea, pues la materia del procedimiento aludido es determinar posibles infracciones a la legislación electoral, cometidas el treinta y uno de enero, y primero de febrero pasados y, consecuentemente, establecer las responsabilidades correspondientes.

## **SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO**

Esto es, a su juicio, el procedimiento de mérito está relacionado con la realización de conductas que acontecieron en un tiempo determinado y, por tanto, el elemento de las medidas cautelares no formó parte de la resolución impugnada.

Adicionalmente, sobre el particular, afirman que la responsable realizó referencias, en relación con el procedimiento de mérito, anteriores a la reforma del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de principios del año pasado, en la cual se reguló de manera particular.

En consecuencia, consideran que éstas no resultan aplicables, máxime si se toma en consideración que la Sala Superior ha emitido criterios más recientes sobre la naturaleza y fines de este procedimiento, en los que distingue dos tipos de efectos, a saber: preventivos y correctivos.

### **II. Sobreseimiento.**

#### **a) Bases de colaboración.**

Los partidos recurrentes afirman que entre los motivos que sostienen el sobreseimiento impugnado, se encuentra la suscripción de un acuerdo con la Cámara de la Industria de Radio y Televisión, el cual contiene únicamente una serie de manifestaciones por parte de

## **SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO**

quienes lo convinieron, y con el que, sin embargo, se pretende sustituir la potestad y obligación de la autoridad de investigar y corregir situaciones que pudieran contravenir las disposiciones legales en la materia.

Lo anterior, a pesar de que la administración de los tiempos oficiales en radio y televisión no se encuentra sujeta a opiniones, ni el cumplimiento del interés público, a la voluntad de las partes, pues esto implicaría una merma en los principios de objetividad y certeza, que no se encuentran suficientemente garantizados con el sobreseimiento de la resolución controvertida, debido a que, estiman, la autoridad abdicó a su función rectora de las pautas de difusión, distribución, y garantía de las transmisiones de promocionales, en el tiempo que corresponde al Estado.

En concepto de los actores, si bien la normatividad electoral contempla situaciones de facto que permitirían sobreseer un procedimiento sancionador, el acuerdo que sustituye la potestad del Estado para investigar situaciones que atenten contra las disposiciones normativas en la materia, no garantiza la corrección de las conductas atípicas.

Sobre el particular, en concepto de los partidos políticos impetrantes, es menester tomar en consideración que:

## **SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO**

- Al momento de la discusión de la resolución impugnada, las bases no habían sido objeto de discusión al seno del Consejo General del Instituto Federal Electoral, pues formaron parte de un informe del que se dio cuenta de manera posterior a la discusión y aprobación de la resolución controvertida;

- Las bases de colaboración fueron firmadas por una representación gremial, que carece de participación en el procedimiento sancionador, en el que los agremiados son responsables, en lo individual, por las conductas que realizan y que puedan resultar violatorias de la normatividad electoral, y no constituyen un acuerdo de voluntades que vincule al Instituto Federal Electoral, y

- De la lectura del contenido de las bases de mérito, es posible desprender que los concesionarios sólo se comprometieron a que sus agremiados procurarían no agrupar los promocionales en un solo bloque, sin que se advierta que asumieran alguna obligación.

En este sentido, consideran que carece de sustento lo esgrimido por la responsable en el sentido de que la firma del acuerdo de referencia provocó que cesara cualquier infracción a la normatividad electoral y dejó sin materia el procedimiento sancionador.

Lo anterior porque, afirman, dicho acuerdo no subsana la falta de transmisión de los promocionales, por

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

lo que la materia del procedimiento sigue vigente y, consecuentemente, la investigación debe continuar.

Esto porque, en su concepto: *i)* la suscripción de las bases no hace cesar la conducta violatoria del código electoral, pues fueron firmadas después de haber acaecido la conducta violatoria, y *ii)* no desaparecen las posibles infracciones cometidas con anterioridad y, por tanto, subsiste el daño que debe ser reparado, máxime porque se trata de un procedimiento de naturaleza pública, iniciado contra la posible violación de normas de interés público.

No obstante lo anterior, en opinión de los accionantes, la responsable sostuvo como hecho notorio la celebración de las bases, y determinó que la conducta denunciada por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos había cesado al momento de emitirse la resolución, aun cuando el perdón al infractor no es admisible en el derecho mexicano, sin reparar en que sus afirmaciones no se encuentran respaldadas con algún elemento objetivo; sin haber verificado que las conductas hubieran cesado, y sin tomar en consideración que las conductas se realizaron el treinta y uno de enero y primero de febrero del año en curso, por lo que era imposible que se hicieran cesar en fecha posterior.

**b) Violación a las reglas del debido procedimiento sancionador.**

## **SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO**

En opinión de los actores, la responsable aplica indebidamente una causal de sobreseimiento que no está prevista en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ni en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Además, afirma que en el caso no se satisfacen los supuestos previstos en el artículo 363, apartado 2 del código electoral federal, como para considerar que el sobreseimiento se sostiene por haber cesado de inmediato la conducta presumiblemente violatoria, pues la transmisión de los mensajes no se cumplió en los términos y formas dispuestas en la ley.

Así las cosas, con base en los argumentos señalados en los incisos precedentes, en opinión de los accionantes, conforme al artículo 365 del código electoral invocado, la responsable debió concluir la investigación completa de los hechos materia del procedimiento, para estar en condiciones objetivas y ciertas de determinar la existencia de la conducta y posible violación de la ley.

No obstante, afirman, al suspender la investigación, y tomando en consideración la insuficiencia de los elementos con los que contaba para resolver, es evidente que incumplió con los principios rectores de la actuación de las autoridades, dispuestos en la Constitución y la Ley.

### **III. Principio de intervención mínima.**

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

En opinión de los incoantes, resulta contraria a derecho la afirmación de la accionante en el sentido de que no todas las conductas violatorias implican la intervención y sanción de la autoridad, pues ésta tiene entre sus obligaciones, la de garantizar el control de la legalidad (en cuanto a que los sujetos obligados por la legislación se ajusten a lo establecido por la norma).

Estiman además, que las consideraciones en torno al principio de intervención mínima no resultan aplicables al caso concreto, porque se trata de instituciones distintas y sin relación entre sí.

Así las cosas, en opinión de los impetrantes, es evidente que, sobre el particular, la responsable incurre en una falta de congruencia.

**SÉPTIMO. Estudio de fondo.** La resolución impugnada sobreseyó el procedimiento especial sancionador incoado contra Televimex S.A. de C.V., teniendo como base tres razones:

a) La conducta atribuida a la televisora en comento concluyó el primero de febrero del presente año;

b) La autoridad administrativa electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión signaron las “bases de colaboración para promover las mejores

## **SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO**

condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en materia de radio y televisión”, y

**c)** El derecho administrativo sancionador se rige por el principio de intervención mínima, y resultaba aplicable en el presente caso.

Los planteamientos de los recurrentes se enderezan a controvertir las razones en comento, y por cuestión de método, serán analizados en el orden en que fueron resumidos en el considerando que antecede.

En cuanto al primero de los agravios señalados, en el que los incoantes hacen valer, en forma medular, que la responsable indebidamente considera que la condición preventiva o provisional es la única característica del procedimiento especial sancionador, esta Sala Superior considera que les asiste la razón, pues el procedimiento especial sancionador, tiene como finalidades el prevenir la conducta desplegada por los sujetos infractores, así como sancionarla en caso de que ésta se encuentre plenamente comprobada, situación, esta última, que en el presente caso, fue soslayada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Sobre el particular, es menester señalar que el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte conducente, establece:



## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

**"Artículo 41.-** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

...

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

Como puede advertirse, con la reforma constitucional de dos mil siete, se elevó a rango constitucional el derecho de los institutos políticos nacionales al uso permanente de los medios de comunicación social, a través de la administración que el Instituto Federal Electoral efectúe de los tiempos que en radio y televisión corresponden al Estado.

Además, el trasunto precepto constitucional mandata que en caso que se vulneren las disposiciones en materia de radio y televisión, las faltas deben ser sancionadas mediante procedimientos expeditos que pueden incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones, en virtud de la necesidad de hacer cesar, a *priori*, cualquier acto que presuntivamente pueda entrañar una violación a

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

los principios o bienes jurídicos tutelados en la materia electoral.

Los procedimientos expeditos a que se refiere el artículo 41, base III, apartado D de la Constitución Federal, se encuentran regulados en el en el Libro Séptimo, Título Primero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el caso sometido a estudio, estamos en presencia de un procedimiento especial sancionador, instaurado contra la empresa Televimex S.A. de C.V., por presuntas infracciones al código comicial de referencia, el cual se regula por las disposiciones establecidas en el Libro Séptimo del ordenamiento en comento, y en específico por los artículos 367 a 371.

De acuerdo con los artículos constitucionales y legales referidos en los párrafos que anteceden, puede concluirse que dicho procedimiento tiene, en esencia, tres características: sumario, precautorio y sancionador.

En efecto, es:

*i) 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;

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

*ii) 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, y

*iii) 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.

De acuerdo con lo anterior, si bien es cierto que una de las características del citado procedimiento es el que puedan dictarse medidas cautelares para detener, o incluso puedan llegarse a suspender los hechos materia de la denuncia por parte del posible infractor, no menos cierto es que debido a la materia del procedimiento es necesario el análisis de conductas y obligaciones legales previstas en la normatividad electoral que rige la materia, debe concluirse con la investigación correspondiente, a efecto de conocer si se actualiza o no el hecho denunciado.

Esto es, el cese de la conducta denunciada por cualquier circunstancia, no debe dar lugar a la conclusión del procedimiento, ya que el mismo tiene por objeto, se insiste, determinar la probable responsabilidad por la

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

comisión de conductas tildadas de ilícitas, e imponer, en su caso, las sanciones procedentes.

Así, ante las conductas denunciadas, la autoridad debe determinar si éstas se llevaron o no a cabo, y resolver lo conducente, ya que cuando se transgrede el orden jurídico, surge una responsabilidad, la cual corresponde analizar al *ius puniendi*, y consiste en la imputación o atribución a una persona de un hecho predeterminado y sancionado normativamente, con independencia de que los efectos continúen o no al momento de dictar la resolución definitiva del procedimiento.

Ello es así, en atención a que las normas imponen determinada conducta o comportamiento a sus destinatarios, y al propio tiempo suponen la imputación de una sanción coactivamente impuesta, a quien incumple o inobserva las obligaciones o deberes prescritos en ella.

De ese modo, la sanción se configura como un medio establecido para asegurar el cumplimiento de las normas y reintegrar su vigencia cuando han sido trasgredidas, sin que sea posible excluir esta situación por el hecho de que la conducta cese, pues con independencia de que el hecho denunciado continúe o no, lo cierto es que al haberse llevado a cabo, resulta necesario analizar si la conducta desplegada puede resultar conculcatoria, por lo cual lo

## **SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO**

conducente es que la autoridad investigadora verifique su adecuación legal y, en su caso, sancione la falta.

Esto, puesto que la imposición de sanciones tiene como finalidad castigar la conducta que atenta o vulnera el orden jurídico, además de inhibir que en el futuro se siga cometiendo.

De todo lo anterior, puede llegarse a una primera conclusión, en el sentido de que las características del procedimiento especial no son excluyentes entre sí, razón por la cual el cese de la conducta denunciada, bien sea por la aplicación de una medida precautoria, o por decisión propia del sujeto infractor, no puede dar lugar a la conclusión de dicho procedimiento, puesto que el carácter preventivo del mismo no excluye la parte investigadora de la autoridad, ni mucho menos la potestad sancionadora, en caso de determinarse que la conducta denunciada infringe la ley.

Adicionalmente, del análisis de las disposiciones legales relativas a los procedimientos administrativos sancionadores, se aprecia que existen diversos artículos destinados a regular las conductas de los concesionarios y permisionarios en materia de radio y televisión, a saber:

### **CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

#### **Artículo 341**

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

1. Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en este Código:

...

i) Los concesionarios y permisionarios de radio y televisión;

...

### Artículo 350

1. Constituyen infracciones al presente Código de los concesionarios o permisionarios de radio y televisión:

...

c) El incumplimiento, sin causa justificada, de su obligación de transmitir los mensajes y programas de los partidos políticos y de las autoridades electorales, conforme a las pautas aprobadas por el Instituto; y

...

### Artículo 354

Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

...

f) respecto a los concesionarios o permisionarios de radio y televisión:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, que en el caso de concesionarios o permisionarios de radio será de hasta cincuenta mil días de salario mínimo; en caso de reincidencia hasta con el doble de los montos antes señalados, según corresponda;

III. Cuando no transmitan, conforme a las pautas aprobadas por el Instituto los mensajes, a que se refiere este capítulo, además de la multa que en su caso se imponga, deberán subsanar de inmediato la omisión,

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

utilizando para tal efecto el tiempo comercializable o para fines propios que la ley les autoriza.

IV. En caso de infracciones graves, como las establecidas en el artículo 350, párrafo 1, incisos a) y b), y cuando además sean reiteradas, con la suspensión por la autoridad competente, previo acuerdo del Consejo General, de la transmisión del tiempo comercializable correspondiente a una hora y hasta el que corresponda por treinta y seis horas. En todo caso, cuando esta sanción sea impuesta, el tiempo de la publicidad suspendida será ocupado por la transmisión de un mensaje de la autoridad en el que se informe al público de la misma. Tratándose de permisionarios, la sanción será aplicable respecto del tiempo destinado a patrocinios.

V. Cuando la sanción anterior haya sido aplicada y el infractor reincida en forma sistemática en la misma conducta, el Consejo General dará aviso a la autoridad competente a fin de que aplique la sanción que proceda conforme a la ley de la materia, debiendo informar al Consejo.

Como puede constatarse de la anterior transcripción, el código electoral en comento establece, dentro de las disposiciones generales aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores:

1) Un catálogo que contiene a los diferentes **sujetos de responsabilidad**, susceptibles de cometer infracciones a las disposiciones electorales, entre ellos los concesionarios;

2) Un catálogo de **conductas** que pueden llevar a cabo los sujetos de responsabilidad, que constituyen infracciones a la normatividad electoral, dentro del cual destacan, como infracciones a cargo de los concesionarios



## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

y permisionarios de radio y televisión, el no transmitir en los términos ordenados por la autoridad electoral, los mensajes y programas de partidos y de la propia autoridad, y

3) Un catálogo de **sanciones** aplicables al actualizarse la violación de las disposiciones legales.

En este orden de ideas, es inconcuso que de conformidad con los preceptos invocados, el incumplimiento a las normas de carácter electoral por parte de los concesionarios, es suficiente para que la autoridad determine, previa instauración del procedimiento especial sancionador, de acuerdo con las normas que lo regulan, si se configura alguna de las infracciones y, en su caso, imponga las sanciones que en Derecho corresponda.

Esto, con independencia de que la conducta imputada haya sido detenida, *motu proprio* o a través de la aplicación de alguna medida cautelar, la legislación electoral que regula el procedimiento especial sancionador, no contempla supuesto alguno para que durante la sustanciación del procedimiento, o previo a la emisión de la resolución, se suspenda o se cancele el mismo por causas ajenas a las causas de improcedencia previstas en el propio código.

Lo anterior, porque el hecho de que pudiesen detenerse las conductas sometidas a investigación, no

## **SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO**

puede dar lugar a sostener que las mismas no se llevaron a cabo o no se transgredió el sistema normativo electoral, conclusión a la que sólo se puede arribar después del 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.

Esto, puesto que en todo caso, 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.

En todo caso, si la conducta se encuentra vigente o no, o bien, si el denunciado decide detener la misma, será materia de análisis en cuanto a la sanción que se imponga.

En este sentido, como se adelantó, asiste la razón a los actores, cuando refieren que la autoridad responsable indebidamente considera que la condición preventiva o

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

provisional es la única característica del procedimiento especial sancionador, lo anterior, basándose en criterios emitidos por esta Sala Superior, anteriores a la reforma constitucional y legal en materia electoral del año dos mil siete y dos mil ocho.

A la misma conclusión debe arribarse en relación con el primero de los motivos de disenso que hacen valer los accionantes, respecto del segundo de los apartados relacionados en el resumen de agravios inserto en el cuerpo de la presente ejecutoria.

Esto es, este órgano jurisdiccional estima esencialmente fundados los argumentos que hacen valer los actores en relación a los motivos que sostienen el sobreseimiento impugnado, en específico, la suscripción de un acuerdo con la Cámara de la Industria de Radio y Televisión que, en su opinión, contiene únicamente una serie de manifestaciones por parte de quienes lo convinieron.

Lo anterior porque consideran, en esencia, que carece de sustento lo esgrimido por la responsable en el sentido de que la firma del acuerdo de referencia provocó que cesara cualquier infracción a la normatividad electoral y dejó sin materia el procedimiento sancionador.

Sobre el particular, debe decirse que con independencia de las bases de colaboración aludidas (esto,

## **SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO**

toda vez que en los recursos de mérito el acto destacadamente impugnado es la resolución CG44/2009 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante la cual se sobreseyó el procedimiento especial sancionador instaurado contra Televimex, S.A. de C.V., y la pretensión de los accionantes se encuentra relacionada con este acuerdo, como se desprende del capítulo que contiene los puntos petitorios de los actores, en cada una de las demandas), la firma de un acuerdo de colaboración, es insuficiente para detener el procedimiento establecido en la ley electoral para analizar y, en su caso, sancionar las conductas que se estiman reprochables.

En efecto, como puede advertirse con claridad de la lectura de lo esgrimido por esta instancia jurisdiccional al analizar y dar respuesta al agravio anterior, el procedimiento especial sancionador encuentra su origen en el texto constitucional, y su desarrollo quedó establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En efecto, como se señaló, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su Base III, que los partidos políticos nacionales tendrán derecho, de manera permanente, al uso de los medios de comunicación social, y a lo largo de los cuatro apartados que componen el precepto y la base mencionada, desarrolla distintos aspectos relacionados con

## **SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO**

esta previsión normativa, entre los que se encuentra (en el Apartado D) la disposición relativa a que las infracciones a lo establecido en ella, serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral, mediante procedimientos expeditos.

Por su parte, el Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dentro de los capítulos primero, segundo y cuarto de su Título Primero, establece las reglas con base en las cuales se desarrollará el procedimiento especial sancionador incoado para analizar y resolver lo relacionado con las faltas electorales.

De lo anterior resulta evidente, por principio de cuentas, que el procedimiento de mérito se encuentra previsto en normas generales, de observancia obligatoria y cumplimiento irrestricto por parte de los sujetos obligados por ellas y, consecuentemente, es claro que tal como lo argumentan los institutos políticos actores, el acatamiento de estas disposiciones normativas no queda sujeto a un acuerdo de voluntades.

Además, es importante tener presente que, como se señaló en el agravio que antecede, el procedimiento mencionado cuenta con distintas características (sumario, precautorio, y sancionador) que no son excluyentes entre sí, lo que implica que una vez que ha comenzado, sólo podrá detenerse si se actualiza alguna de las causales de improcedencia previstas en la propia normatividad, o hasta

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

haber agotado todas las etapas previstas como parte del mismo, pues lo contrario traería aparejado el incumplimiento de sus fines.

Consecuentemente, es inconcuso que resulta insuficiente, y carece de sustento, el argumentar la existencia de un acuerdo de voluntades, para dar por concluido el procedimiento especial sancionador en materia electoral, pues: *i)* no se trata de una de las causales de improcedencia previstas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y *ii)* detuvo el pronunciamiento de fondo de la denuncia interpuesta.

Ahora bien, en relación con el primero de los puntos precisados en el párrafo que antecede (que no se trata de una causal de improcedencia), no pasa inadvertido para esta Sala Superior, el hecho de que, como lo afirman los recurrentes, la responsable argumenta que la firma del acuerdo con la Cámara de la Industria de Radio y Televisión, dejó sin materia el procedimiento especial sancionador cuya resolución se combate en esta instancia.

En efecto, dentro del considerando segundo del acuerdo combatido, la responsable establece que:

“...De la lectura de los párrafos antes citados, se deduce que el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, celebraron un acuerdo de voluntades por medio del cual los concesionarios asumieron la obligación de no agrupar promocionales en un solo corte. Es decir, no transmitir los mensajes

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

correspondientes a los partidos políticos y a las autoridades electorales en un solo bloque por hora de transmisión.

Asimismo, los concesionarios adscritos a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión se obligan a colaborar con el Instituto Federal Electoral con el objeto de que la transmisión de promocionales cumpla con sus objetivos legales.

En este tenor, debe atenderse también al hecho de que con inmediata posterioridad a la celebración del acuerdo antes señalado, de manera tal que la situación denunciada por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos como presumiblemente violatoria de la normatividad electoral federal, ha cesado al momento de emitirse la presente resolución.

Este suceso reviste la naturaleza de hecho notorio y por dicha razón no es objeto de prueba, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en su artículo 15, párrafo 1 que ordena:

*“art. 15.- Son objeto de prueba los hechos controvertibles. No lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos”.*

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...”

De la transcripción anterior, es dable sostener que la responsable sobreseyó el procedimiento de mérito, al considerar que se celebró un acto mediante el cual, en su concepto, cesó de inmediato la conducta que, posiblemente, hubiera resultado violatoria de la normatividad electoral.

## **SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO**

No obstante lo anterior, conviene tener presente que en relación con este tema, esta Sala Superior ha sostenido a lo largo de distintas ejecutorias que la causal de improcedencia de mérito se actualiza cuando la autoridad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de manera que el medio de impugnación respectivo quede totalmente sin materia, antes de que se dicte resolución o sentencia.

En efecto, sobre este tema se ha dicho que la causa de improcedencia invocada por la responsable contiene dos elementos, a saber:

a) Que la autoridad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque y

b) Que tal decisión genere como efecto, que el medio de impugnación quede totalmente sin materia, antes de que se dicte la resolución o sentencia.

El primer elemento ha sido considerado como instrumental, mientras que el segundo se estima determinante y sustancial.

Lo anterior, toda vez que la revocación o modificación del acto o resolución impugnado es el medio por el cual queda sin materia, pero lo que produce en realidad la improcedencia es, precisamente, esa falta de materia, la cual puede tener su origen en otras situaciones



## **SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO**

distintas a la modificación o revocación del acto o resolución impugnada.

Esto, porque el presupuesto indispensable para todo proceso jurisdiccional contencioso está constituido por la existencia y subsistencia de un litigio entre las partes, pues cuando éste cesa, desaparece o se extingue, la controversia queda sin materia y, por tanto, ya no tiene objeto alguno continuar con el procedimiento atinente, ante lo cual procede darlo por concluido sin entrar al fondo de los intereses litigiosos, mediante una resolución de desechamiento, cuando esa situación se presenta antes de la admisión de la demanda, o de sobreseimiento, si ocurre después.

Así las cosas, como se ve, la razón de ser de la causa de improcedencia en comento se localiza, precisamente, en que al faltar la materia del proceso se vuelve ociosa y completamente innecesaria su continuación.

En el caso, la responsable afirma en la resolución controvertida que el procedimiento especial de mérito quedó totalmente sin materia, antes de que se dictara la resolución correspondiente, pues se celebró un acto mediante el cual, en su concepto, cesó de inmediato la conducta denunciada.

## **SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO**

Sin embargo, esta instancia jurisdiccional considera que la autoridad administrativa electoral federal parte de una premisa incorrecta en su razonamiento, lo que la condujo a construir indebidamente una causal de improcedencia que la llevó a emitir la resolución combatida.

Esto, en atención a que es insoslayable el hecho de que, según se hace constar en las páginas doce y trece de la propia determinación reclamada, la conducta denunciada consistió, en esencia, en que durante el periodo que va del treinta y uno de enero al primero de febrero de este año, Televimex S.A. de C.V., al parecer, omitió transmitir los promocionales a que constitucional y legalmente tienen derecho los partidos políticos, y que le fueron notificados, en la forma en que prevé la pauta respectiva.

Así las cosas, es evidente, en primer lugar, que la conducta denunciada aconteció en fechas específicas y, por tanto, no pudo haber cesado al haberse firmado, en fecha posterior, unas bases de colaboración, porque en realidad según la propia denuncia, la conducta atribuida a Televimex, S.A. de C.V., cesó desde el primero de febrero de dos mil nueve, y no en virtud del convenio de colaboración celebrado diez días después.

Además, porque en el supuesto más favorable para la argumentación de la responsable, las bases aludidas

## **SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO**

únicamente servirían para prevenir que la conducta denunciada no volviera a repetirse, pero en modo alguno podrían contar con efectos retroactivos que hicieran cesar o dejaran sin materia los actos que se estimaron violatorios de la normativa electoral.

Esto, puesto que en todo caso, 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.

En todo caso, si la conducta se encuentra vigente o no, o bien, si el denunciado decide detener la misma, será materia de análisis en cuanto a la sanción que se imponga.

Además de lo anterior, debe destacarse que es un hecho notorio, invocable en términos de lo dispuesto en el artículo 15, apartado 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que en la sesión pública de esta fecha se resolvió el diverso recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-26/2009, en el que el Partido Socialdemócrata

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

controvirtió las bases de colaboración aludidas, mismas que fueron revocadas.

En esta tesitura, es claro que, en apoyo a lo que se señaló con anterioridad, las bases de mérito no pueden servir como fundamento del sobreseimiento combatido en esta instancia, pues en términos de lo razonado en la resolución a la que se ha hecho mención, las mismas fueron revocadas.

En virtud de lo anterior, como se adelantó, los argumentos que sobre el particular formulan los impetrantes, devienen fundados.

Por último, en su tercer motivo de inconformidad, los accionantes refieren que la responsable incurre en una falta de congruencia, al considerar que en el asunto en cuestión era aplicable el principio de intervención mínima, y que no todas las conductas violatorias de la ley implican la intervención y sanción de la autoridad.

Resulta fundado el agravio en comento.

En su resolución, la responsable estableció que a fin de fortalecer su conclusión relativa a la falta de materia de la denuncia presentada contra Televimex S.A. de C.V., resultaba aplicable *mutatis mutandi* la tesis relevante de este órgano jurisdiccional, que lleva por rubro

**SUP-RAP-28/2009  
Y ACUMULADO**

**“NORMATIVA PARTIDARIA. SU VIOLACIÓN NO IMPLICA, NECESARIAMENTE, LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN”.**

En sus consideraciones, establece que de conformidad con la tesis en comento, los sistemas punitivos constituyen una *ultima ratio* en aplicación al principio de intervención mínima y, por lo tanto, los órganos del Estado deben de sancionar aquellas conductas que efectivamente lesionen el bien jurídicamente protegido.

Por lo que, en su concepto, el que el derecho electoral tenga como propósito proteger determinados bienes jurídicos, no significa que todos ellos deban 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 órgano responsable estableció que al existir un acuerdo de voluntades suscrito entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, la conducta que pudiera estimarse violatoria del artículo 350 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, quedaba sin materia, al haber cesado el litigio.

Ahora bien, lo fundado de las aseveraciones de los incoantes estriba en que la tesis que utiliza la responsable

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

a fin de reforzar sus argumentaciones, no es aplicable, como pretende utilizarse, al caso concreto.

En efecto, la tesis en comento establece que para la tipificación de una falta o infracción administrativa-electoral, deben considerarse tres aspectos primordialmente, a saber:

- a) Su relevancia en el orden jurídico;
- b) La gravedad de la conducta, y
- c) Los bienes jurídicos que se afecten o lesionen.

En esa tesitura, en tal criterio se establece que, si el quebranto jurídico es mínimo, irrelevante, o no lesiona los bienes jurídicos que se tutelan, no debe sancionarse al sujeto infractor.

La justificación argumentativa de lo precedente, se encuentra ligada a que las técnicas represoras o sancionadoras (penales o administrativas) tienen como objetivo primordial la protección de bienes jurídicos esenciales o importantes para la convivencia humana.

En dicha tesitura, la tesis en comento establece que los sistemas punitivos en alusión, representan un recurso de *ultima ratio* (principio de intervención mínima), ya que involucran sanciones privativas de derechos, por lo que, antes de acudir al expediente sancionador, se deben agotar otros medios jurídicos con consecuencias o efectos menos

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

drásticos o graves (principio de subsidiariedad), como ocurre con las vías internas partidarias o los procesos jurisdiccionales con los que se pueda modificar, anular o revocar el acto partidario irregular.

Asimismo, construye el razonamiento en el sentido de que deben existir ciertas limitaciones a la potestad punitiva del Estado y, en particular, a la potestad sancionadora de la administración, como sería el principio de necesidad, el cual consiste en que la intervención punitiva del Estado constituye un recurso último que no debe utilizarse para sancionar infracciones fútiles o vanas, sino sólo aquellos comportamientos realmente lesivos que dañen el tejido social.

Ahora bien, como puede observarse, la tesis aludida por la responsable se encuentra construida, argumentativamente, dentro del ámbito del análisis de fondo de la conducta denunciada y, consecuentemente, lo erróneo de la actuación de la responsable consiste en que, indebidamente, trata de aplicarla, *mutatis mutandis*, como un elemento argumentativo a partir del cual sostiene el sobreseimiento impugnado.

En efecto, como se ha establecido con antelación, los elementos necesarios para imponer una falta o infracción administrativa-electoral, se delimitan en tres condiciones:

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

su relevancia en el orden jurídico, la gravedad de la conducta, y los bienes jurídicos que se afecten o lesionen.

Para estar en aptitud de dilucidar la actualización o no de los elementos referidos, es requisito indispensable realizar el estudio de fondo de la cuestión planteada.

Así las cosas, a efecto de aplicar correctamente el principio de intervención mínima en el caso concreto, resultaba indispensable que la responsable entrara al fondo de la cuestión planteada y, por tanto, no es dable invocar este razonamiento como apoyo o causa sustancial del sobreseimiento combatido.

Lo anterior, toda vez que para la actualización del mismo, era indispensable valorar y estudiar los argumentos planteados por quien solicitó el inicio del procedimiento sancionador a efecto de determinar: *i)* la actualización de la conducta; *ii)* si la misma resultaba violatoria de la normatividad electoral, y *iii)* la magnitud de la infracción.

Esto, pues sólo así hubiera sido posible que la responsable tomara en consideración los elementos de los que habla la tesis que invoca (relevancia en el orden jurídico, la gravedad de la conducta, y los bienes jurídicos que se afecten o lesionen), a efecto de ponderar la utilidad de la imposición de una sanción.



## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

No obstante lo mencionado, la responsable invoca el principio de intervención mínima como elemento fundante del sobreseimiento controvertido, lo que resulta un contrasentido respecto al postulado que establece tal principio.

En esa tesitura, es claro que era indispensable realizar el estudio de fondo de la conducta denunciada, a efecto de establecer si la tesis y el principio resultaban aplicables al caso concreto.

Por tanto, es claro que la actuación de la responsable es contraria a lo establecido con anterioridad y, consecuentemente, como se adelantó, el motivo de disenso debe tenerse como fundado.

Así las cosas, en términos de lo razonado en el cuerpo de la presente ejecutoria, lo procedente es revocar la resolución impugnada para el efecto de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral se pronuncie sobre el fondo de la queja planteada.

Para tal efecto, debe tenerse presente el contenido del artículo 370, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que rige la etapa de resolución en tratándose del procedimiento especial sancionador, que es del tenor siguiente:

**“Artículo 370.**

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

1. Celebrada la audiencia, la Secretaría deberá formular un proyecto de resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes y lo presentará ante el consejero presidente, para que éste convoque a los miembros del Consejo General a una sesión que deberá celebrarse, a más tardar, dentro de las veinticuatro horas posteriores a la entrega del citado proyecto.”

Ahora bien, como en el presente caso se han desahogado todas y cada una de las etapas del procedimiento especial sancionador incoado contra Televimex S.A. de C.V., situación que se desprende del resultando IX de la resolución que se impugna, lo procedente es que el Secretario del Consejo General formule el proyecto de fondo dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, toda vez que, se insiste, la audiencia a que se refiere el numeral antes transcrito ha sido celebrada.

Dicho proyecto deberá ser presentado al consejero presidente del órgano superior de dirección del citado Instituto a efecto de que éste dé cumplimiento al referido artículo 370 del código federal comicial *in fine*.

De todo lo anterior, deberá darse aviso por escrito a esta Sala Superior, dentro de las veinticuatro horas siguientes, a efecto de corroborar el cumplimiento de este fallo.

En mérito de lo señalado con anterioridad, se hace innecesario el estudio de los restantes motivos de

**SUP-RAP-28/2009  
Y ACUMULADO**

inconformidad hechos valer por los apelantes, dado que en nada cambiaría el sentido de la presente resolución.

Por lo expuesto y fundado, se

**R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se acumula el recurso de apelación SUP-RAP-29/2009, al diverso recurso SUP-RAP-28/2009.

Consecuentemente, glósese copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia a los autos del recurso acumulado.

**SEGUNDO.** Se revoca la resolución CG44/2009 emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, relacionada con el procedimiento especial sancionador instaurado contra 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.

Lo anterior, para el efecto de que, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, el Secretario del Consejo General formule el proyecto de fondo respectivo, que deberá ser presentado al consejero presidente del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral para que éste dé

## SUP-RAP-28/2009 Y ACUMULADO

cumplimiento al artículo 370 del código federal comicial *in fine*.

De lo anterior, deberá darse aviso por escrito a esta Sala Superior, dentro de las veinticuatro horas siguientes.

**NOTIFÍQUESE. Personalmente**, a los partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo, así como al tercero interesado, en los domicilios respectivos señalados en autos; **por oficio**, con copia certificada de la presente resolución, al Consejo General del Instituto Federal Electoral y, **por estrados**, a los demás interesados.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 26, 27 y 28 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese este expediente como asunto concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Subsecretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

**SUP-RAP-28/2009  
Y ACUMULADO**

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**MARIA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA  
RAMOS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS  
LÓPEZ**

**SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**RAFAEL ELIZONDO GASPERÍN**

## **RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE: SUP-RAP-26/2009**

**ACTOR: PARTIDO  
SOCIALDEMÓCRATA**

**AUTORIDADES RESPONSABLES:  
CONSEJEROS ELECTORALES Y  
SECRETARIO EJECUTIVO DEL  
INSTITUTO FEDERAL  
ELECTORAL**

**TERCEROS INTERESADOS:  
TELEVISIÓN AZTECA, S.A. DE  
C.V. Y TV AZTECA, S.A. DE C.V.**

**MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO  
GALVÁN RIVERA.**

**SECRETARIO: ALEJANDRO  
DAVID AVANTE JUÁREZ**

México, Distrito Federal, a once de marzo de dos mil nueve.

**VISTOS**, para resolver, los autos del recurso de apelación radicado en el expediente **SUP-RAP-26/2009**, promovido por el Partido Socialdemócrata, en contra de tres Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, a fin de controvertir las “Bases de Colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en materia de radio y televisión”, suscritas el once de febrero de dos mil nueve, y

## **R E S U L T A N D O:**

**I. Antecedentes.** De la narración de hechos que el partido recurrente hace en su demanda, así como de las demás constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**a) Acto impugnado.** El once de febrero de dos mil nueve, tres Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, así como integrantes de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, suscribieron las “Bases de Colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en materia de radio y televisión”.

**b) Sesión extraordinaria.** El trece de febrero de dos mil nueve, el Consejo General del Instituto Federal Electoral celebró sesión extraordinaria, en la que, entre otros puntos del orden del día, trató el relativo al Informe que presentó el Secretario del citado Consejo General, respecto de la celebración y firma de las Bases de Colaboración mencionadas en el inciso precedente.

En la aludida sesión extraordinaria se tuvo por recibido el informe presentado.

**II. Recurso de apelación.** Disconforme con las Bases de Colaboración aludidas, el diecisiete de febrero de dos mil nueve, el Partido Socialdemócrata, por conducto de su

representante ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, promovió el recurso de apelación que se resuelve.

**III. Remisión de expediente.** Mediante oficio SCG-225/2009, de veintidós de febrero de dos mil nueve, recibido el mismo día en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por conducto de su Secretario, remitió el expediente integrado con motivo del recurso de apelación mencionado, así como, entre otros documentos, copia certificada de las citadas Bases de Colaboración impugnadas y el respectivo informe circunstanciado.

**IV. Terceros interesados.** Durante la tramitación del recurso de apelación comparecieron, como terceros interesados, por conducto de su apoderado, Televisión Azteca, S.A. de C.V., y TV AZTECA, S.A. de C.V.

**V. Recepción y turno.** Recibido en esta Sala Superior el expediente respectivo, por acuerdo de veintidós de febrero del año en que se actúa, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional turnó el expediente SUP-RAP-26/2009, a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**VI. Radicación.** Por auto de fecha veinticuatro de febrero del año en curso, dictado en el expediente al rubro indicado, el Magistrado Instructor determinó tener por recibida la documentación remitida por el Secretario del Consejo General



del Instituto Federal Electoral y ordenó radicar, en la Ponencia a su cargo, el citado recurso de apelación, para su sustanciación.

**VII. Admisión.** Por acuerdo de dos de marzo de dos mil nueve, el Magistrado Instructor admitió a trámite el recurso de apelación que ahora se resuelve.

**VIII Cierre de instrucción.** Por auto de diez de marzo de dos mil nueve, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, el Magistrado Instructor, Flavio Galván Rivera, declaró cerrada la instrucción y ordenó elaborar el respectivo proyecto de sentencia, y

### **C O N S I D E R A N D O:**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los numerales 4 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación promovido por un partido político, a fin de impugnar un acto emitido por tres Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo, todos del Instituto Federal Electoral.

**SEGUNDO. Causales de improcedencia.** Por ser una cuestión de estudio preferente, en primer lugar se procede al análisis de las causales de improcedencia que hicieron valer las autoridades señaladas como responsables del acto impugnado, al rendir su informe circunstanciado, consistentes en la falta de definitividad del acto controvertido y falta de interés jurídico en el enjuiciante.

**1. Falta de definitividad.** Los demandados afirman que el acto impugnado no genera, por su sola emisión, agravio alguno en perjuicio de terceros, lo cual, en su concepto, actualiza la falta de definitividad material de ese acto, pues no constituye un acto de molestia, ya que no crea obligaciones o deroga derechos o prerrogativas de los partidos políticos, además de que carece de fuerza coactiva respecto de los ciudadanos y de los partidos políticos.

En concepto de esta Sala Superior, no es jurídicamente factible decidir esta cuestión, para el efecto de determinar la procedibilidad o la improcedencia del recurso de apelación que se resuelve, porque ello implicaría prejuzgar sobre la cuestión sujeta a debate, la cual debe ser resuelta, conforme a la sistemática procesal, en la sentencia definitiva, que al efecto emita este órgano jurisdiccional.

De proceder en forma diferente, esto es, de resolver el recurso para el efecto de declarar la improcedencia del medio de impugnación respecto de si el acto reclamado conculca o no los derechos político-electorales del enjuiciante, se incurriría en el vicio lógico de argumentación conocido como petición de principio.

Un argumento incurre en este vicio cuando se da por supuesto lo que se trata de probar; es una especie de argumentación circular, porque se postula (se parte de algo que se estima probado) aquello que se quiere probar, pues se propone una pretensión y se argumenta en su favor, avanzando razones cuyo significado es sencillamente equivalente a la pretensión original.

En el caso, el partido político apelante controvierte el acto reclamado, entre otros aspectos, por considerar que establece un mecanismo ilegal de censura previa a los contenidos de los mensajes de los partidos políticos, luego entonces, argumentar en el sentido de que el juicio pudiera ser improcedente porque el acto reclamado no constituye un acto de molestia, ya que no crea obligaciones o deroga derechos o prerrogativas de los partidos políticos, conlleva a utilizar, como argumento de improcedencia, lo mismo que se quiere demostrar en el fondo, con la finalidad de justificar tal improcedencia y decretar el desechamiento de la demanda; lo cual significa que la causa de improcedencia y el fondo del litigio se implicarían mutuamente.

Con tal forma de resolver se incurriría en un vicio de la argumentación, porque declarar la improcedencia de un medio de impugnación significa que, ante la falta de satisfacción de un requisito de procedibilidad, el juzgador no está en posibilidad jurídica de analizar el fondo de la controversia; sin embargo, en este particular, se estaría decidiendo la improcedencia del recurso con el fondo de la cuestión planteada.

Por todo ello, se debe desestimar la causa de improcedencia alegada por la parte demandada.

**2. Falta de interés jurídico.** Respecto de la pretendida falta de interés jurídico del recurrente, las autoridades responsables afirman que se actualiza esta causal de improcedencia, porque las controvertidas “*Bases de Colaboración*” no generan afectación alguna a los derechos del partido recurrente, ni a los de la colectividad, puesto que sólo expresan compromisos a futuro.

Esta Sala Superior considera infundada la causal de improcedencia en cuestión.

Al respecto cabe destacar que el interés jurídico que se exige como requisito para la procedibilidad de los medios de impugnación en materia electoral, según lo previsto en el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consiste en la necesidad jurídica que surge por la situación antijurídica que se denuncia y la providencia que se pide al tribunal, para poner remedio a dicha situación, mediante la aplicación del Derecho.

Acorde con lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reiterado en el numeral 3, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el sistema de juicios y recursos electorales, entre los que está el recurso de apelación, en términos del citado artículo 3, párrafo 2, inciso b), tiene por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones, de las autoridades electorales, se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad.

Por otra parte, esta Sala Superior ha determinado que los partidos políticos están legitimados para ejercer acciones impugnativas, con la finalidad de tutelar intereses difusos, esto es, para impugnar actos o resoluciones que aún sin afectar su interés jurídico directo, sí afecten el interés jurídico de una comunidad, colectividad o grupo social en su conjunto, sin que determinadas personas, individualmente consideradas, estén legitimadas, conforme a Derecho, para defender esos intereses colectivos o difusos.

En apoyo de lo antes expresado cabe citar las tesis de jurisprudencia consultables, respectivamente, a fojas doscientas quince a doscientas diecisiete y seis a ocho del volumen "Jurisprudencia", de la Compilación de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, de este órgano jurisdiccional especializado, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

**PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.-** La interpretación sistemática de las disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y especialmente los principios rectores en la materia electoral federal consignados medularmente en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hacen patente que los partidos políticos nacionales están facultados para deducir las acciones colectivas, de grupo o tuitivas de intereses difusos que sean necesarias para impugnar cualquier acto de la etapa de preparación de los procesos electorales, por las siguientes razones: Para la consecución de los valores de la democracia representativa, se requiere la elección de los gobernantes mediante el ejercicio del sufragio universal, libre, secreto y directo de la ciudadanía. Para hacer posible el ejercicio del derecho activo y pasivo del voto con esas calidades, se hace indispensable la organización de los procesos electorales, cuya primera etapa es, precisamente, la preparación de las condiciones necesarias para hacer realidad dicho objetivo. Si los actos preparatorios son de carácter instrumental respecto al ejercicio del derecho al sufragio que se lleva a cabo en la jornada electoral, es indudable que las deficiencias,

irregularidades o desviaciones de tales actos preparatorios, afectan el interés de cada uno de los ciudadanos que pueden votar en los comicios que posteriormente se deben celebrar. Sin embargo, la ley no confiere a los ciudadanos ninguna acción jurisdiccional para la defensa de ese interés, ni en forma individual ni en conjunto con otros ciudadanos, sino que sólo les otorga acción respecto de algunas violaciones directas al citado derecho político, y ni siquiera les permite invocar en estos casos como agravios las violaciones cometidas durante el proceso electoral, como causantes de la conculcación directa del derecho político, ya que tiene establecido que los actos preparatorios se convierten en definitivos e inimpugnables al término de esa etapa del proceso electoral. Las circunstancias apuntadas ubican a los intereses de los ciudadanos en los actos de preparación del proceso electoral en condición igual a los que la doctrina contemporánea y algunas leyes denominan intereses colectivos, de grupo o difusos, que tienen como características definitorias corresponder a todos y cada uno de los integrantes de comunidades de personas indeterminadas, comunidades que crecen y disminuyen constantemente, carecen de organización, de representación común y de unidad en sus acciones, y respecto de cuyos intereses colectivos, de grupo o difusos, se han venido diseñando acciones jurisdiccionales con el mismo nombre, pero dotadas de cualidades acordes con su finalidad y naturaleza, y por tanto, diferentes a las de las acciones tradicionales construidas para la tutela directa de derechos subjetivos claramente establecidos y acotados, acciones individuales que se conceden solamente a los sujetos que se puedan ver afectados directa e individualmente por determinados actos. En consecuencia, en procesos jurisdiccionales nuevos, como los de la jurisdicción electoral, se deben considerar acogidos estos tipos de acciones, cuando se produzcan actos que afecten los derechos de una comunidad que tenga las características apuntadas, y que sin embargo no se confieran acciones personales y directas a sus integrantes para combatir tales actos, siempre y cuando la ley dé las bases generales indispensables para su ejercicio, y no contenga normas o principios que las obstaculicen. En la legislación electoral federal mexicana, no existen esos posibles obstáculos, porque sólo exige que los actores tengan un interés jurídico, como se advierte, por ejemplo, en el artículo 40, apartado 1, inciso b) de la primera ley citada, pero no se requiere que este interés derive de un derecho subjetivo o que el promovente resienta un perjuicio personal y directo en su acervo puramente individual, para promover los medios de impugnación válidamente. Para este efecto, los partidos políticos son los entes jurídicos idóneos para deducir las acciones colectivas descritas, porque tal actividad encaja perfectamente dentro de los fines constitucionales de éstos, en cuanto entidades de interés público, creadas, entre otras cosas, para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación

nacional, y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, en cuyos procesos se deben observar invariablemente los principios de constitucionalidad y legalidad, mismos a quienes se confiere la legitimación preponderante para hacer valer los medios de impugnación en esta materia, según se ve en los artículos 13, apartado 1, inciso a); 35, apartados 2 y 3; 45, apartado 1, incisos a) y b), fracción I; 54, apartado 1, inciso a); 65, apartado 1, y 88, apartado 1, todos de la citada ley de medios de impugnación.

**ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR.-**

Conforme a la interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo segundo, fracción I, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 10, apartado 1, inciso b); y 86, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los elementos necesarios para deducir las acciones tuitivas de intereses difusos por los partidos políticos son: 1. Existencia de disposiciones o principios jurídicos que impliquen protección de intereses comunes a todos los miembros de una comunidad amorfa, carente de organización, de representación común y de unidad en sus acciones, sin que esos intereses se puedan individualizar, para integrarlos al acervo jurídico particular de cada uno; 2. Surgimiento de actos u omisiones, generalmente de parte de las autoridades (aunque también pueden provenir de otras entidades con fuerza preponderante en un ámbito social determinado) susceptibles de contravenir las disposiciones o principios jurídicos tuitivos de los mencionados intereses, con perjuicio inescindible para todos los componentes de la mencionada comunidad; 3. Que las leyes no confieran acciones personales y directas a los integrantes de la comunidad, para enfrentar los actos conculcatorios, a través de los cuales se pueda conseguir la restitución de las cosas al estado anterior o el reencausamiento de los hechos a las exigencias de la ley, ni conceda acción popular para tales efectos; 4. Que haya en la ley bases generales indispensables para el ejercicio de acciones tuitivas de esos intereses, a través de procesos jurisdiccionales o administrativos establecidos, que no se vean frenadas de modo insuperable, por normas, principios o instituciones opuestos, y 5. Que existan instituciones gubernamentales, entidades intermedias o privadas, o personas físicas, que incluyan, de algún modo, entre sus atribuciones, funciones u objeto jurídico o social, con respaldo claro en la legislación vigente, la realización de actividades orientadas al respeto de los intereses de la comunidad afectada, mediante la exigencia del cumplimiento de las leyes que acojan esos intereses. Como se ve, la etapa del proceso electoral de emisión de los actos reclamados, no es un

elemento definitorio del concepto. Consecuentemente, basta la concurrencia de los elementos de la definición para la procedencia de esta acción, independientemente de la etapa del proceso electoral donde surjan los actos o resoluciones impugnados.

En el caso que se resuelve, para esta Sala Superior es evidente que el partido político actor tiene interés jurídico, para impugnar las “Bases de Colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en materia de radio y televisión”, entre otros aspectos, porque la causa de la impugnación se hace consistir en la violación al principio de legalidad en la emisión del acto.

En ese contexto, el interés jurídico del partido político actor, para promover el recurso de apelación que se resuelve, deriva del hecho de que está en posibilidades de deducir acciones tuitivas de intereses difusos, en aras de proteger la legalidad de todos los actos y resoluciones emitidos por la autoridad electoral, situación que no puede ser impugnada por algún ciudadano en particular, de manera personal e individualizada, sino únicamente por los partidos políticos.

En tal sentido, toda vez que esta Sala Superior no advierte que se actualice alguna causal de improcedencia notoria, en este particular, es conforme a Derecho estudiar y resolver el fondo de la controversia planteada por el apelante.

**TERCERO. Acto impugnado.** Cabe precisar, en primer término, que el acto controvertido es al tenor siguiente:



**BASES DE COLABORACIÓN ENTRE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y LA CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE RADIO Y TELEVISIÓN, PARA PROMOVER LAS MEJORES CONDICIONES EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS TIEMPOS OFICIALES DEL ESTADO EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN.**

El Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, en un ejercicio de entendimiento y colaboración responsable para el correcto funcionamiento del sistema de comunicación política en radio y televisión, y en el marco del pleno respeto a las atribuciones constitucionales y legales de la autoridad electoral y de los derechos y obligaciones de los concesionarios de radio y televisión, han decidido adoptar los siguientes principios de acuerdo:

1. La Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión se compromete a respaldar, apoyar y acompañar al Instituto Federal Electoral en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales y legales, así como a generar las condiciones propicias para el adecuado acceso de los partidos políticos y del propio Instituto a los tiempos de radio y televisión. Los agremiados de la Cámara procurarán no agrupar los promocionales en un solo corte.

La Cámara se compromete a promover las actividades y fines del Instituto Federal Electoral y de los partidos políticos, durante el proceso electoral 2008-2009, en el marco constitucional y legal vigente.

Asimismo, la Cámara apoyará al Instituto Federal Electoral en la administración de los tiempos de radio y televisión destinados a procesos electorales locales.

2. En aras de garantizar que la administración de los tiempos oficiales destinados al Instituto Federal Electoral cumpla los objetivos para los cuales fueron establecidos en la ley, y con el propósito de mejorar la eficacia comunicativa y la incidencia social de los mensajes, el Instituto Federal Electoral ejercerá, con la permanente colaboración de la Cámara, y/o de sus agremiados, los tiempos que constitucional y legalmente le corresponda, a través de la transmisión de promocionales y/o de otros contenidos y productos comunicacionales.

En el caso del uso de los tiempos correspondientes a los Partidos Políticos, el Instituto Federal Electoral establecerá una mesa de trabajo con la Cámara y/o sus agremiados y los propios Partidos Políticos para eficientar el uso de dicha prerrogativa.

La Cámara coadyuvará con el Instituto Federal Electoral en la difusión e instrumentación de campañas de promoción del voto, de participación ciudadana, de capacitación electoral, de promoción política de la mujer y demás actividades relacionadas con los procesos electorales.

3. 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.

4. El Instituto Federal Electoral emitirá criterios para evitar la interrupción de la transmisión de eventos deportivos, culturales o religiosos que por su propia naturaleza exijan continuidad en su transmisión, o bien, aquellos que por su carácter extraordinario y/o imprevisto requieran de continuidad. En particular, el Instituto propondrá un rango de cumplimiento de hasta treinta minutos con respecto al inicio y fin del horario en el que dicho evento se transmita.

5. El Instituto Federal Electoral expedirá criterios sobre la forma en que las redes nacionales de radio y televisión difundan, de manera preponderante, los contenidos de la pauta nacional, tomando en consideración la viabilidad técnica y operativa de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Dichos criterios regularán los casos en que estaciones y canales integrantes de una red nacional difundan programación local, a fin de que los contenidos relacionados con los procesos electorales locales se difundan en proporción al tiempo destinado a la programación local.

6. Para evitar afectaciones particulares que la aplicación de la nueva ley pudiera tener en las estaciones de radio ubicadas en la frontera norte del país, el Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral instalará una mesa dedicada a estudiar la problemática regional y emitirá las propuestas de solución pertinentes.

7. Este acuerdo podrá ser signado por las estaciones permisionadas, con el objeto de que se adhieran a estas bases; entrará en vigencia a partir de su firma; y permanecerá hasta el final del proceso electoral 2008-2009.

8. El Instituto y la Cámara se comprometen a difundir las presentes bases; asimismo se comprometen a mantener el diálogo a través de grupos de trabajo, que faciliten la comunicación permanente para resolver asuntos técnicos en la materia.

México, D.F., a 11 de febrero de 2009.

**Por el Instituto Federal Electoral.** Rúbrica. Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez. Consejero Electoral.

Rúbrica. Mtro. Virgilio Andrade Martínez. Consejero Electoral.

Rúbrica. Lic. Marco Antonio Gómez Alcantar. Consejero Electoral.

Rúbrica. Lic. Edmundo Jacobo Molina. Secretario Ejecutivo.

**Por la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión.** Rúbrica. Lic. Arturo Larios Rodríguez. Presidente del Consejo Consultivo CIRT.

Rúbrica. Lic. Javier Tejado Dondé. Primer Vicepresidente de la CIRT.

Rúbrica. Ernesto Vidal Córdova. Vicepresidente de la CIRT.

**CUARTO. Conceptos de agravio.** De la lectura integral del escrito de demanda se desprende que el recurrente formula diversas manifestaciones, que se consideran conceptos de agravio, aún cuando no fueron incluidos en el capítulo respectivo, de modo que tales planteamientos serán analizados de manera exhaustiva, por este órgano jurisdiccional. Lo anterior, atendiendo a la tesis jurisprudencia de esta Sala Superior, identificada con la clave S3ELJ 02/98, publicada en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, volumen “Jurisprudencia”, páginas veintidós y veintitrés, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

**AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL.**— Debe estimarse que los agravios aducidos por los inconformes, en los medios de impugnación, pueden ser desprendidos de cualquier capítulo del escrito inicial, y no necesariamente deberán contenerse en el capítulo particular de los agravios, en virtud de que pueden incluirse tanto en el capítulo expositivo, como en el de los hechos, o en el de los puntos petitorios, así como el de los fundamentos de derecho que se estimen violados. Esto siempre y cuando expresen con toda claridad, las violaciones constitucionales o legales que se considera fueron cometidas por la autoridad responsable, exponiendo los razonamientos lógico-jurídicos a través de los cuales se concluya que la responsable o bien no aplicó determinada disposición constitucional o legal, siendo ésta aplicable; o por el contrario, aplicó otra sin resultar pertinente al caso concreto; o en todo caso realizó una incorrecta interpretación jurídica de la disposición aplicada.

**Tercera Época:**

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-107/97.— Partido Revolucionario Institucional.—9 de octubre de 1997.— Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-041/98.— Partido de la Revolución Democrática.—26 de agosto de 1998.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-043/98.— Partido del Trabajo.—26 de agosto de 1998.—Unanimidad de votos.

A continuación se transcribe la parte conducente del escrito inicial de demanda:

- ...
- d) **ACTO O RESOLUCIÓN IMPUGNADO:** Las “Bases de colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en materia de radio y televisión”, signadas por los Consejeros Electorales: Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez, Lic. Marco Gómez Alcántar y Mtro. Virgilio Andrade Martínez, así como por el Secretario Ejecutivo, Lic. Edmundo Jacobo Molina, a nombre del Instituto Federal Electoral, y por los licenciados Arturo Laris Rodríguez, Javier Tejado Dondé y Ernesto Vidal Córdova, Presidente, Primer Vicepresidente y Vicepresidente, respectivamente, de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, en representación de dicho organismo, el día 11 de febrero del 2009, y del cual este partido tuvo conocimiento de todas y cada una de sus partes el día 13 de febrero del mismo año, en virtud del informe que rindió el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General, dentro de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral celebrada el 13 de febrero pasado.
- e) **AUTORIDAD RESPONSABLE:** Los consejeros electorales integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral: Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez, Lic. Marco Gómez Alcántar y Mtro. Virgilio Andrade Martínez, así como Lic. Edmundo Jacobo Molina, el Secretario Ejecutivo del instituto.
- f) **HECHOS, AGRAVIOS Y PRECEPTOS VIOLADOS:** La presente impugnación se basa en los hechos que se mencionan a continuación y la resolución impugnada causa a mi representada los agravios que se esgrimen más adelante.
- g) **DEFINITIVIDAD:** El requisito de procedibilidad consistente en agotar las instancias previas establecidas en las leyes se satisface en virtud de los siguientes argumentos:
- 1.- De conformidad con lo que dispone en el artículo 40, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, durante la etapa de preparación del proceso electoral federal, el recurso de apelación es procedente para controvertir actos o resoluciones

de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables a través del recurso de revisión, y que causen perjuicio a los partidos políticos.

2.- El acto impugnado mediante este recurso no admite medio de defensa alguno que deba ser agotado previamente a la promoción del recurso de apelación, toda vez que el acto de los Consejeros Electorales, “acompañados por el Secretario Ejecutivo”, que se impugna mediante este recurso, no deriva formalmente de un órgano del Instituto Federal Electoral respecto de cuyos actos o resoluciones la ley procesal electoral establezca algún medio de impugnación, sino que se trata de un acuerdo de voluntades de tres consejeros electorales, “acompañados por el Secretario Ejecutivo”, respecto del cual las leyes de la materia no establecen un medio de defensa que sea apto para impugnarlo.

3.- En términos de la **Tesis XXXI/2008** de esta honorable Sala Superior, con rubro: **RECURSO DE APELACIÓN. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR ACTOS O ACUERDOS EMITIDOS POR LOS CONSEJEROS ELECTORALES, EN CALIDAD DISTINTA A LA DE UN ÓRGANO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**, y cuyo texto se transcribe más adelante, para los efectos de la procedencia del recurso de apelación, cuando se trate de actos o acuerdos que no derivan formalmente de un órgano del Instituto Federal Electoral, sino de los consejeros electorales, como es el caso del acto que se impugna, se debe equiparar a los mencionados consejeros con un órgano del Instituto.

**RECURSO DE APELACIÓN. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR ACTOS O ACUERDOS EMITIDOS POR LOS CONSEJEROS ELECTORALES, EN CALIDAD DISTINTA A LA DE UN ÓRGANO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.**—De conformidad con lo establecido en el artículo 40, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales federales y la etapa de preparación del proceso electoral federal, el recurso de apelación es procedente para controvertir actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del instituto Federal Electoral que no sean impugnables a través del recurso de revisión, y que causen perjuicio al partido político o agrupación política con registro. Ahora bien, a fin de no dejar en estado de indefensión a los partidos políticos y garantizar el acceso efectivo a la jurisdicción, previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si el acto o acuerdo no deriva formalmente de un órgano del instituto Federal Electoral, sino de los consejeros electorales, sin contar con las atribuciones reconocidas por la ley, se

*debe equiparar a los mencionados consejeros con un órgano del Instituto referido para los efectos de la procedencia del recurso de apelación.*

4.- Al tratarse de un acto de los consejeros electorales que se emite sin que éstos cuenten con atribuciones reconocidas por la ley, debe equipararse a éstos con un órgano del Instituto Federal Electoral respecto del cual no existe un medio de impugnación apto para combatirlo, por lo que resulta procedente el recurso de apelación en los términos del artículo 40, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

5.- En atención a las anteriores consideraciones mi representada considera que la procedencia del recurso de apelación se desprende claramente de la naturaleza jurídica del acto impugnado, por lo que se encuentran plenamente satisfechos los requisitos de procedibilidad del presente medio de impugnación.

...

#### **AGRAVIO Y PRECEPTOS VIOLADOS**

**PRIMER AGRAVIO.-** Causa agravio a mi representada el acto jurídico consistente en: “Bases de colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en materia de radio y televisión”, en particular la base 3 del documento mencionado, por las razones que se exponen a continuación.

Fuente del agravio: La base 3 de las “Bases de colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del estado en materia de radio y televisión”, firmadas por el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión que establece los siguiente:

**“ 3. 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.”**

**Agravio y preceptos violados:** Causan agravio a mi representada las “Bases de colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del estado en materia de radio y televisión”, suscritas por los mencionados

funcionarios del Instituto Federal Electoral y los representantes de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, en virtud de que con su expedición se viola el principio de legalidad al carecer de fundamentación y motivación y establecer una disposición que ilegalmente, y en contravención a los principios constitucionales en materia electoral, pretende, en forma por demás subjetiva y arbitraria, otorgar a la autoridad electoral atribuciones que no derivan de la ley ni de los reglamentos aplicables a la materia para:

- a) **Ajustar** la difusión de los promocionales de los partidos políticos, que se transmiten en ejercicio de las prerrogativas que en materia de radio y televisión les conceden la Constitución General de la República y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la “audiencia a la que están dirigidos” para “proteger los intereses del público infantil y juvenil”, lo que claramente se traduce en una indebida e ilegal acción de la autoridad electoral que no encuentra sustento alguno en las disposiciones constitucionales y legales aplicables a la materia,
- b) 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”, sin que tal acción se encuentre entre las atribuciones legales o reglamentarias de la autoridad electoral, y
- c) Como consecuencia de las acciones mencionadas en los dos incisos anteriores, la autoridad electoral pretender, por vía de aplicar el contenido de la base 3 del documento que ahora se impugna, **modificar las pautas de transmisión de los promocionales que conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables se han establecido** para la transmisión de los promocionales de los partidos políticos y **convertirse en un censor de los contenidos de los promocionales de los partidos políticos** a partir de “criterios” de clasificación que ella misma establezca.

La tercera de las bases convenidas por el Instituto Federal Electoral con la CIRT causa agravio a mi representada en virtud de que carece absolutamente de fundamentación y motivación pues como claramente se desprende del texto del documento denominado “*Bases de colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del estado en materia de radio y televisión*”, suscrito por los mencionados funcionarios del Instituto Federal Electoral y los representantes de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, tal acuerdo de voluntades no contiene

motivación alguna ni se hace mención de las disposiciones legales o reglamentarias en las que se pretenda apoyar su celebración, siendo que tratarse de un acuerdo en el que interviene la autoridad electoral como signante, y atendiendo al principio de legalidad que rige todas las actividad de todas las autoridades del Estado mexicano, debió contener los fundamentos de derecho que permiten a la autoridad electoral acordar los contenidos del citado documento, situación que no se cumple, con lo que resulta evidente que al carecer de motivación y fundamentación, tal acuerdo de voluntades entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión resulta violatorio del principio de legalidad y contraviene las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

En efecto, de lo dispuesto por el artículo 41 constitucional y por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no se desprende que la autoridad electoral tenga atribuciones para establecer, ni para convenir el establecimiento de criterios respecto de los contenidos de los promocionales de los partidos políticos, con la finalidad de ajustarlos a la audiencia a la que probablemente irían dirigidos, ni mucho menos para pretender ajustar tales contenidos a ciertos “públicos”, ni para modificar las pautas de transmisión aprobadas para ajustar la difusión de los promocionales a la audiencia que según la autoridad electoral o los concesionarios consideren que es la más adecuada para recibir los mensajes de los partidos políticos, por lo que la firma de las bases que ahora se impugnan causan agravio a mi representada al contravenir claramente el principio de legalidad que la autoridad electoral está obligada a respetar.

**Por lo antes expuesto, resulta evidente que el documento que ahora se impugna resulta ilegal al carecer de motivación y fundamentación, por lo que debe ser revocado en su totalidad.** En efecto, como se desprende claramente del documento denominado: *“Bases de colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del estado en materia de radio y televisión”*, no se señalan las consideraciones de hecho, ni los fundamentos de derecho, que permitan sustentar la suscripción de dicho documento por parte de los funcionarios del Instituto Federal Electoral que las suscribieron por lo que resulta evidente que las referidas bases carecen de motivación y fundamentación por lo que atentamente solicito a este honorable tribunal que sean declaradas inválidas y, en consecuencia, sean revocadas.

También causa agravio a mi representada la base 3 del documento que se impugna, en virtud de que implica una intromisión de la autoridad electoral en asuntos internos de los partidos políticos y su ejercicio significa una extralimitación en las atribuciones que la ley confiere a la autoridad electoral en



materia de acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión. En efecto, el último párrafo de la base I del artículo 41 constitucional establece que:

*“Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.”*

Por su parte, el artículo 46 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece lo siguiente:

**“Artículo 46**

**1. Para los efectos de lo dispuesto en el párrafo final de la Base I del artículo 41 de la Constitución, los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en las disposiciones previstas en la propia Constitución, en este Código, así como en el Estatuto y reglamentos que aprueben sus órganos de dirección.**

**2. Las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que establecen la Constitución, este Código y las demás leyes aplicables.**

**3. Son asuntos internos de los partidos políticos:**

a) La elaboración y modificación de sus documentos básicos;

b) La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos;

c) La elección de los integrantes de sus órganos de dirección;

d) Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; y

e) Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y en general, para la toma de decisiones por sus órganos de dirección y de los organismos que agrupen a sus afiliados;

**4. Todas las controversias relacionadas con los asuntos internos de los partidos políticos serán resueltas por los órganos establecidos en sus estatutos para tales efectos, debiendo resolver en tiempo para garantizar los derechos de los militantes. Sólo una vez que se agoten los medios partidistas de defensa los militantes tendrán derecho de acudir ante el Tribunal Electoral.”**

Además, del contenido del apartado A de la base III del artículo 41 constitucional no se desprende la atribución de la autoridad electoral para intervenir en aspectos relacionados con los contenidos de los mensajes que los partidos transmitan en

los tiempos de radio y televisión que conforme a la propia constitución y a la ley les corresponden, pues el único límite a los contenidos de los promocionales de los partidos políticos que establece el artículo 41 constitucional es el mencionado en el primer párrafo del apartado C de la base III del artículo 41 constitucional, sin que de tal límite pueda desprenderse atribución alguna para que la autoridad electoral pueda establecer criterios de clasificación de los contenidos de los promocionales de los partidos políticos.

Por otro lado, en términos del artículo 49 de la ley electoral federal, el Instituto Federal Electoral es “la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios del Instituto y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas que la Constitución y este Código otorgan a los partidos políticos en esta materia”, de lo que no se desprende que la autoridad electoral tenga atribuciones para establecer “**criterios de clasificación de contenidos de promocionales**” de los partidos políticos.

En particular, debe destacarse lo que establece el artículo 57 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

**“Artículo 57**

*1. A partir del día en que, conforme a este Código y a la resolución que expida el Consejo General, den inicio las precampañas federales y hasta la conclusión de las mismas, el Instituto pondrá a disposición de los partidos políticos nacionales, en conjunto, dieciocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.*

*2. Para los efectos del párrafo anterior la precampaña de un partido concluye, a más tardar, un día antes de que realice su elección interna o tenga lugar la asamblea nacional electoral, o equivalente, o la sesión del órgano de dirección que resuelva al respecto, conforme a los estatutos de cada partido.*

**3. Los mensajes de precampaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del Instituto.**

**4. Cada partido decidirá libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas con proceso electoral concurrente con el federal. Los partidos deberán informar oportunamente al Instituto sus decisiones al respecto, a fin de que este disponga lo conducente.**

*5. El tiempo restante, descontado el referido en el párrafo 1 de este artículo quedará a disposición del Instituto para sus fines propios o los de otras*

*autoridades electorales. En todo caso, los concesionarios de radio y televisión se abstendrán de comercializar el tiempo no asignado por el Instituto; lo anterior será aplicable, en lo conducente a los permisionarios.”*

Conforme a lo dispuesto por los párrafos 3 y 4 del artículo citado, la ley estableció una limitación a la autoridad electoral en cuanto a la regulación del uso de los tiempos en radio y televisión que conforme a la ley les corresponden a los partidos políticos, dejando en libertad a éstos para que determinen los mensajes que transmitirán en dichos tiempos, en el entendido de que los únicos límites a los contenidos de sus mensajes son los que establecen las disposiciones constitucionales para la manifestación de las ideas y el ejercicio de la libertad de escribir y publicar y, en particular, los que establece el artículo 41 constitucional, por lo que cualquier otra restricción o limitación al derecho de los partidos políticos a determinar el contenido de sus promocionales, y a difundir sus mensajes políticos con el contenido establecido por ellos, es violatoria de lo dispuesto por los artículos 6, 7, 14, 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tal es el caso de la tercera de las *“Bases de colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del estado en materia de radio y televisión”* que se impugnan mediante este recurso.

De las disposiciones transcritas se desprende claramente que la autoridad electoral no tiene atribuciones para intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos, en el entendido de que la determinación de los contenidos de sus promocionales forman parte de la definición de sus estrategias electorales que se encuentran reservadas a la definición de los órganos de dirección de los partidos políticos y que la autoridad electoral no debe invadir al carecer de atribuciones para ello.

En efecto, la base 3 del documento impugnado otorga al Instituto Federal Electoral atribuciones que no se derivan ni de la constitución ni de la ley electoral, por lo que resulta claramente violatoria del principio de legalidad electoral y, en consecuencia, es contraria a la constitución y a las leyes de la materia pues, como se desprende de las disposiciones constitucionales y legales citadas en los párrafos anteriores, ni el Instituto Federal Electoral, **ni los concesionarios de los medios de comunicación electrónicos, ni el organismo en el que se agrupan tales medios, tienen atribuciones para establecer criterios para clasificar los contenidos de los mensajes de los partidos políticos, ni para determinar los horarios y las modalidades de transmisión de dichos mensajes con base en criterios relacionados con el contenido de los mensajes elaborados sin base legal alguna.**

En atención a lo antes expuesto, la base 3 de las **“Bases de colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del estado en materia de radio y televisión”**, firmadas por tres consejeros del Instituto Federal Electoral y representantes de la CIRT, resulta ilegal y causa agravio a mi representada, por lo que atentamente solicito a este honorable tribunal que sea declarada inválida y expulsada del orden normativo aplicable al proceso electoral federal en curso.

Además, causa agravio a mi representada la tercera de las **“Bases de colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del estado en materia de radio y televisión”** firmadas por tres consejeros del Instituto Federal Electoral y representantes de la CIRT, pues además de que se trata de una norma que carece absolutamente de fundamento, otorga a la autoridad electoral una atribución que, como se demostró en los párrafos anteriores, no sólo es contraria a las disposiciones constitucionales y legales aplicables a la materia de acceso a la radio y la televisión de los partidos políticos por cuanto establece una indebida e ilegal intervención en asuntos que conforme a la constitución y a la ley sólo corresponde definir a dichas entidades, sino porque su aplicación contravendría las disposiciones legales aplicables, en particular a lo que disponen los artículos 56, 57 y 59 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que señalan:

**Artículo 56.**

1. *Durante las precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos, se distribuirá entre ellos conforme al siguiente criterio: treinta por ciento del total en forma igualitaria y el setenta por ciento restante en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior. Tratándose de coaliciones, lo anterior se aplicará observando las disposiciones que resulten aplicables del capítulo segundo, título cuarto, del presente Libro.*

2. *Tratándose de precampañas y campañas en elecciones locales, la base para la distribución del setenta por ciento del tiempo asignado a los partidos políticos será el porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos en la elección para diputados locales inmediata anterior, en la entidad federativa de que se trate.*

3. *Los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, según sea el caso, participarán solamente en la distribución del treinta por ciento del tiempo a que se refiere el párrafo 1 de este artículo.*

4. Para la determinación del número de mensajes a distribuir entre los partidos políticos, las unidades de medida son: treinta segundos, uno y dos minutos, sin fracciones; el reglamento determinará lo conducente.

**5. El tiempo que corresponda a cada partido será utilizado exclusivamente para la difusión de mensajes cuya duración será la establecida en el presente capítulo. Las pautas serán elaboradas considerando los mensajes totales y su distribución entre los partidos políticos.**

**Artículo 57**

1. A partir del día en que, conforme a este Código y a la resolución que expida el Consejo General, den inicio las precampañas federales y hasta la conclusión de las mismas, el Instituto pondrá a disposición de los partidos políticos nacionales, en conjunto, dieciocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

2. Para los efectos del párrafo anterior la precampaña de un partido concluye, a más tardar, un día antes de que realice su elección interna o tenga lugar la asamblea nacional electoral, o equivalente, o la sesión del órgano de dirección que resuelva al respecto, conforme a los estatutos de cada partido.

**3. Los mensajes de precampaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del Instituto.**

4. Cada partido decidirá libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas con proceso electoral concurrente con el federal. Los partidos deberán informar oportunamente al Instituto sus decisiones al respecto, a fin de que este disponga lo conducente.

5. El tiempo restante, descontado el referido en el párrafo 1 de este artículo quedará a disposición del Instituto para sus fines propios o los de otras autoridades electorales. En todo caso, los concesionarios de radio y televisión se abstendrán de comercializar el tiempo no asignado por el Instituto; lo anterior será aplicable, en lo conducente a los permisionarios.

**Artículo 59**

1. El tiempo a que se refiere el párrafo 1 del artículo anterior será distribuido entre los partidos políticos, según sea el caso, conforme a lo establecido en los párrafos 1 y 2 del artículo 56 de este Código.

2. Los mensajes de campaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo a la pauta

*que apruebe el Comité de Radio y Televisión del Instituto.*

*3. En las entidades federativas con elección local cuya jornada comicial sea coincidente con la federal, el Instituto realizará los ajustes necesarios a lo establecido en el párrafo anterior, considerando el tiempo disponible una vez descontado el que se asignará para las campañas locales en esas entidades.”*

De las disposiciones legales transcritas se desprende claramente que **los mensajes de precampaña y campaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del Instituto**, por lo que resulta evidente que la ley no contiene disposición alguna que autorice a la autoridad electoral federal a determinar, conforme a criterios basados en el contenido de los promocionales, los horarios “adecuados” o “convenientes” para la transmisión de los mensajes de los partidos políticos pues, conforme a las disposiciones legales citadas en los párrafos anteriores, la transmisión de los promocionales de los partidos políticos debe hacerse conforme a las pautas aprobadas por el Comité de Radio y televisión del Instituto Federal Electoral, entre las cuales no puede considerarse la relativa a los contenidos de los mensajes pues, además de que esto constituiría una clara intromisión en los asuntos internos de los partidos políticos, lo cual está expresamente prohibido por la constitución y la ley, la autoridad estaría estableciendo un mecanismo de censura previa a los contenidos al pretender determinar el público al que puede o no ir dirigido determinado mensaje, lo que es claramente violatorio de los artículos 6 y 7 de la Constitución General de la República como se demostrará más adelante.

**Por lo expuesto resulta claro que la base 3 del documento que se impugna causa agravio a mi representada al ser evidentemente ilegal y, en consecuencia, atentamente solicito a este honorable tribunal la revocación de la base tercera del documento impugnado por contravenir las disposiciones legales que regulan la materia.**

Causa agravio a mi representada el hecho de que con en la tercera de las *Bases de colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del estado en materia de radio y televisión*”, se establece un mecanismo de censura previa que el Instituto Federal Electoral aplicará al contenido de los mensajes que los partidos políticos transmitan en los tiempos que les corresponden en radio y televisión.

En efecto, del contenido de la base 3 del documento que se impugna, se desprende claramente un mecanismo de censura a los contenidos de los mensajes de los partidos políticos al señalar que “*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***, situación que como se ha demostrado en las páginas anteriores es violatoria de las disposiciones constitucionales y legales aplicables y que establece una censura anticipada de los contenidos de los promocionales de mi representada, además que, por razón de las facultades de los funcionarios públicos que participaron en la firma del instrumento, se puede establecer una obligatoriedad en su cumplimiento que puede ser aplicada a los partidos políticos nacionales que participan en el proceso electoral que se encuentra en desarrollo; acciones que **vulneran en perjuicio de mi representada la garantía de legalidad contemplada por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto por el artículo 41 del mismo ordenamiento, pues la facultad que se establece en el instrumento que se impugna no se encuentra debidamente fundada y motivada al establecer la posibilidad de que el Instituto Federal Electoral, con la participación de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, establezca criterios de clasificación de los mensajes de los partidos políticos mediante un mecanismo de censura previa respecto de su contenido.**

Además de lo anterior, el acto jurídico que se impugna en el presente recurso, causa agravio a mi representado en razón de que la base 3 del documento impugnado establece una censura anticipada de los contenidos de los promocionales de los partidos políticos, además que, por razón de las facultades de los funcionarios públicos que participaron en la firma del instrumento, se puede establecer una obligatoriedad en su cumplimiento que puede ser aplicada a los todos los partidos políticos nacionales que participan en el proceso electoral que se encuentra en desarrollo.

En efecto, de un análisis sistemático a las facultades tanto de los tres consejeros electorales firmantes, así como aquellas del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, se puede advertir que las bases de colaboración pueden revestir obligatoriedad para los partidos políticos.

Cabe hacer énfasis en el hecho de que los tres consejeros electorales firmantes son parte también del Comité de Radio y Televisión del Instituto, razón por la que es indispensable hacer referencia al siguiente precepto del Código en la materia:

**“Artículo 76**

**1. Para asegurar a los partidos políticos la debida participación en la materia, se constituye el Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, conforme a lo siguiente:**

a) **El Comité será responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de los partidos políticos.** formuladas por la Dirección Ejecutiva competente, así como los demás asuntos que en la materia conciernan en forma directa a los propios partidos. El Consejo General podrá atraer a su competencia los asuntos en esta materia que por su importancia así lo requieran; y

b) El Comité se reunirá de manera ordinaria una vez al mes, y de manera extraordinaria cuando lo convoque el consejero electoral que lo presida, o a solicitud que a este último presenten, al menos, dos partidos políticos.

2. El Comité se integra por:

a) Un representante propietario y su suplente, designados por cada partido político nacional;

b) Tres consejeros electorales, que serán quienes integren la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos a que se refiere el presente Código; y

c) El director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, que actuará como su secretario técnico; en sus ausencias será suplido por quien designe.

3. El Comité será presidido por el consejero electoral que ejerza la misma función en la Comisión a que se refiere el inciso b) del párrafo anterior.

**4. Las decisiones del Comité se tomarán, preferentemente, por consenso de sus integrantes. En caso de votación solamente ejercerán el derecho a voto los tres consejeros electorales.**

5. Los acuerdos adoptados por el Comité solamente podrán ser impugnados por los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General.

6. El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones en materia de radio y televisión.

7. El Instituto dispondrá, en forma directa, de los medios necesarios para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que apruebe, así como de las normas aplicables respecto de la propaganda electoral que se difunda por radio o televisión.

8. El Consejo General ordenará la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las



*precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias. Los resultados se harán públicos, por lo menos cada quince días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del Instituto Federal Electoral y en los demás medios informativos que determine el propio Consejo.”*

El término “preferentemente” da lugar a establecer que puede haber ciertas ocasiones en que los tres consejeros integrantes del Comité de Radio y Televisión prescindan del consenso o de la anuencia del resto de los integrantes del citado órgano para tomar alguna cierta determinación. Se puede afirmar entonces, que no existe impedimento alguno para que en determinado momento, todos y cada uno de los puntos acordados en el documento impugnado, sean vinculatorios para los partidos políticos.

Por lo que lo dispuesto por el punto 3 causa agravio a mi representada al establecer una facultad para el Instituto Federal Electoral, con la participación de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, que como ya se mencionó anteriormente carece de sustento legal y establece una censura previa al contenido de los promocionales que conforman la estrategia del publicidad del partido que represento.

Ahora bien, el establecer un mecanismo de censura previa de los contenidos de los promocionales de los partidos políticos resulta violatorio no sólo de lo dispuesto por los artículos 6 y 7 de la Constitución General de la República y de diversos instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, sino de la regulación constitucional de la materia electoral contenida en el artículo 41 de mismo ordenamiento

En efecto, del contenido de los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende claramente que los límites a la libertad de expresión que establece la constitución y los que dispongan las leyes no pueden imponerse en forma previa a la emisión del mensaje. Resulta claro que con el contenido de la base 3 del documento que se impugna se pretende que el Instituto Federal Electoral pueda establecer criterios para clasificar el contenido de los mensajes de los partidos políticos de acuerdo con su contenido, lo que claramente es un acto de censura previa de los que se encuentran prohibidos por la constitución.

Al respecto, conviene citar los siguientes criterios de jurisprudencia que permiten clarificar los límites a la libertad de expresión que estarían siendo violados por la base 3 del documento que se impugna:

**“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES.** (Se transcribe).

**“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL ARTÍCULO 55, NUMERAL 2, PRIMERA PARTE, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS, VIOLA ESE DERECHO FUNDAMENTAL.** (Se transcribe).

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

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

De las tesis transcritas se desprende claramente que las autoridades electorales administrativas no están facultadas para establecer ningún mecanismo de clasificación de los contenidos de los mensajes que difundirán los partidos políticos, ni para fijar criterios mediante los cuales se establezcan los criterios para definir la difusión de mensajes en ciertas horas con base en los contenidos de los mensajes, pues los límites a la libertad de expresión no pueden ir más allá de los establecido por la constitución, ni ser contrarios a la libertad de los partidos políticos para comunicar a los ciudadanos sus mensajes; lo anterior es particularmente importante si consideramos que la garantía de la libertad de expresión implica también la protección del derecho que tienen los ciudadanos de recibir los mensajes que transmiten los partidos políticos sin que la autoridad tenga atribuciones para limitar el contenido de los mismos o establecer criterios para su difusión, pues esto atenta contra los principios democráticos protegidos por la constitución y las leyes.

Finalmente, el contenido de la base 3 del documento que se impugna causa agravio a mi representada en virtud de que las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a la materia de difusión de mensajes en radio y televisión por los partidos políticos no permiten que la autoridad electoral, ni los concesionarios de radio y televisión establezcan criterios relacionados con el contenido de los mensajes de los partidos políticos.

En efecto, ni de la Ley Federal de Radio y Televisión, ni del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en Materia de Concesiones, Permisos y Contenidos de las Transmisiones de Radio y Televisión se desprende Atribución alguna de las autoridades electorales, ni de los concesionarios de radio y televisión, para establecer criterios para la transmisión de los mensajes de los partidos políticos con base en su contenido, como se desprende del texto del artículo 24 del citado reglamento, los mensajes difundidos por los partidos políticos en los tiempos del Estado no están sujetos a los criterios de clasificación de los programas que se mencionan en el mismo, además de que el artículo 17 del mismo reglamento señala claramente que: *“En el ámbito electoral para el uso y duración de los tiempos de Estado se observará lo previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”*, por lo que los aspectos relacionados con el contenido de los mensajes de los partidos políticos se encuentra regulado por lo que al respecto establece la ley electoral federal que como ya se señaló no contiene ninguna

disposición que permita el establecimiento por parte de la autoridad electoral de criterios relacionados con el contenido de los promocionales de los partidos políticos.

A mayor abundamiento, conviene recordar que el artículo 41 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, publicado en el Diario Oficial el 11 de agosto de 2008, relativo a los contenidos de los mensajes y programas, señala que:

**“ Artículo 41.**

*De los contenidos de los mensajes y programas*

**1.- El ejercicio de la libertad de expresión de los partidos políticos mediante los mensajes o programas mensuales, no puede estar sujeto a censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna.** Los partidos políticos en el ejercicio de sus prerrogativas, así como los candidatos y militantes serán sujetos a las ulteriores responsabilidades que deriven de las diversas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias respectivas. **2.- El Instituto, dentro del ámbito de sus atribuciones, y por medio de las instancias competentes, garantizará el derecho de libre expresión de los partidos políticos** y sus candidatos ante las autoridades federales, locales o municipales, estando obligado a agotar todas las instancias legales a su alcance para hacer valer y proteger dicho derecho.

**3.- Bajo la estricta responsabilidad del autor de los materiales, es obligación de los concesionarios o permisionarios difundir los mensajes y programas mensuales entregados por medio del Instituto, aun y cuando su contenido pudiere ser, a juicio de estos últimos, violatorio de la Constitución, el Código y/o el presente Reglamento.”**

En este punto es necesario mencionar que la única limitación a la propaganda de los Partidos es aquel que establece el artículo 38 párrafo 1 inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece:

**“...Artículo 38**

**1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:**

...

**p) Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del Instituto, la que instruirá un procedimiento expedito de investigación en los términos establecidos en el Libro Séptimo de este Código. En todo caso, al resolver sobre la denuncia se observará lo dispuesto**

*por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución;...”*

Del contenido de las normas mencionadas es evidente que ni el Instituto Federal Electoral tiene atribuciones, ni los concesionarios o permisionarios de radio y televisión tienen derecho a establecer mecanismos, criterios o instrumentos para calificar o clasificar los contenidos de los mensajes de los partidos políticos, ni para establecer criterios para definir los horarios de transmisión de los promocionales de los partidos políticos con base en el contenido de los mismos, por lo que la base 3 a que nos hemos venido refiriendo causa agravio a mi representada al contener una disposición claramente violatoria de la ley de la materia y de las garantías contenidas en los artículos 16 y 17 constitucionales.

**Por las razones expuestas resulta evidente que la base 3 del documento impugnado es contraria a las disposiciones constitucionales y legales citadas, por lo que resulta a todas luces ilegal y, en consecuencia, atentamente solicito a este honorable tribunal la revocación de la referida base.**

**SEGUNDO AGRAVIO.-** Causa agravio a mi representada el acto jurídico consistente en: “Bases de colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del estado en materia de radio y televisión”, por lo siguiente:

**Fuente del agravio:** El documento denominado “Bases de colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del estado en materia de radio y televisión”, firmado por el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión.

**Agravio y preceptos violados:** Causan agravio a mi representada las “*Bases de colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del estado en materia de radio y televisión*”, suscritas por los mencionados funcionarios del Instituto Federal Electoral y los representantes de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, en virtud de que a pesar de que el mismo adolece de diversas irregularidades tales como encontrarse viciado por vulnerar el principio de legalidad al carecer de fundamentación y motivación, y además establecer una disposición que ilegalmente otorga a la autoridad electoral atribuciones que no derivan de la ley ni de los reglamentos aplicables, su contenido tuvo trascendencia dentro de dos actos relevantes emitidos por el Consejo General del Instituto Federal Electoral:

1 Resolución CG44/2009 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.”

- 2 Resolución CG45/2009 relativa al “PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR INSTAURADO EN CONTRA DE TV AZTECA S.A. DE C.V. Y/O TELEVISIÓN 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.”

En ambos instrumentos se utiliza el documento impugnado para determinar el sobreseimiento de la resolución CG44/2009 y el sobreseimiento parcial de la resolución CG45/2009, situación que además viola el principio de legalidad.

**Es esta trascendencia la que causa agravio a mi representado, pues en su carácter de institución de interés público está comprometido al cumplimiento inexcusable de la ley y al manejo de su actuar conforme al estado de derecho, lo que implica forzosamente, exigir de la misma manera a las autoridades electorales su apego a la legalidad.**

Establecido lo anterior, es pertinente establecer que si un acto jurídico se encuentra viciado de origen, consecuentemente, todos aquellos actos que de él emanen adolecerán de las mismas características; razón por la que se considera de manera fundada que las resoluciones anteriormente listadas padecen de ciertas inconsistencias.

Es necesario reiterar que en la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral llevada a cabo a las doce treinta horas del 13 de febrero de 2009, dentro de la discusión de los puntos 1 y 2 del orden del día que versaban sobre los procedimientos especiales sancionadores en contra de “Televimex S.A. de C. V.” y “Televisión Azteca S.A. de C. V.”, se afirmó por algunos Consejeros Electorales, que el motivo del sobreseimiento propuesto era precisamente la firma del documento firmado con la Cámara Nacional de la Radio y la Televisión.

Sin embargo, al momento de entrar a la discusión del punto 3 que consistía en el informe sobre la firma de las **“Bases de colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en materia de radio y televisión”**, algunos consejeros electorales

hicieron del conocimiento del resto de los integrantes de este órgano colegiado, que el instrumento que contenía las bases de colaboración no representaba un documento vinculatorio.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Remitirse a la versión estenográfica que se ofrece como prueba.

No obstante, un documento intrascendente jurídicamente (tal y como lo quisieron hacer ver algunos consejeros electorales), **no es susceptible de ser utilizado como argumento principal dentro de la resolución de un proceso especial sancionador.**

A pesar de lo anterior, y de las diversas manifestaciones de algunos consejeros electorales que pretendían restarle importancia al documento firmado con representantes de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, **tal instrumento fue determinante en el pronunciamiento aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, consistente en el sobreseimiento de dos procesos especiales sancionadores.**

De acuerdo lo anterior, no existe impedimento alguno para que el documento que en este acto se impugna sea utilizado como base en subsecuentes resoluciones del Consejo General, razón por la que es imprescindible que este H. Tribunal se pronuncie respecto del contenido del documento mencionado.

**Por lo expuesto, respetuosamente solicito a este honorable tribunal la revocación de las “Bases de colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en materia de radio y televisión”, signadas por los Consejeros Electorales: Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez, Lic. Marco Gómez Alcántar y Mtro. Virgilio Andrade Martínez, así como por el Secretario Ejecutivo, Lic. Edmundo Jacobo Molina, a nombre del Instituto Federal Electoral, y por los licenciados Arturo Laris Rodríguez, Javier Tejado Donde y Ernesto Vidal Córdova, Presidente, Primer Vicepresidente y Vicepresidente, respectivamente, de la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, en representación de dicho organismo, el día 11 de febrero del 2009, y asimismo, de todos y cada uno de los actos que de éste se deriven.**

Para el caso de que este honorable tribunal no considerara procedente la revocación total del documento impugnado, respetuosamente solicito la revocación de la base 3 del documento impugnado en atención a las razones expuestas en el presente curso.

**QUINTO. Estudio de fondo.** De la lectura de los conceptos de agravio expresados por el partido político recurrente, se advierte que su pretensión es la revocación del

acto impugnado y su causa petendi se sustenta en la ilegalidad de tal acto, a partir de las razones siguientes:

**a)** Los consejeros electorales señalados como autoridades responsables carecen de atribuciones legales para suscribir las “Bases de Colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en materia de radio y televisión”.

**b)** 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.

**c)** 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, y

**d)** Las aludidas 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.

Esta Sala Superior considera que el agravio destacado en el inciso a), es **fundado** y suficiente para revocar el acto impugnado, por las razones que se expresan a continuación.

El partido político apelante asevera que los Consejeros Electorales carecen de atribuciones para emitir el acto impugnado.

Por su parte, la autoridad responsable, al rendir su informe circunstanciado, aduce que el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral firmó las bases de colaboración, con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, en su carácter de representante legal de ese Instituto, y que la participación de los tres consejeros electorales “fue en el ánimo de colaboración, transparencia y apoyo al proceso electoral federal 2008-2009”, por lo que consideró que no era necesario someter tal determinación al seno del Comité de Radio y Televisión.

Previo al análisis de este motivo de disconformidad, es pertinente tener presente que, conforme a lo previsto en los artículos 25, fracción II, 26 y 27, del Código Civil Federal, son personas morales, entre otras, las corporaciones de carácter público reconocidas por la ley, las cuales, para realizar el objeto



de su institución, obran y se obligan por conducto de los órganos que las representan.

Asimismo, resulta conveniente destacar lo que establece el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, y base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo previsto en los numerales 49, párrafos 5 y 6; 51; 76, y 118, párrafo 1, incisos i) y l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

#### **Artículo 41**

...

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

...

**III.** Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

**Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales...**

...

**V.** La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un **organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios**, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

**El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.** El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos.

## **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

### **Artículo 49**

...

**5. El Instituto Federal Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios del Instituto y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas que la Constitución y este Código otorgan a los partidos políticos en esta materia.**

6. El Instituto garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos; atenderá las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinará, en su caso, las sanciones.

### **Artículo 51**

**1. El Instituto ejercerá sus facultades en materia de radio y televisión a través de los siguientes órganos:**

- a) El Consejo General;
- b) La Junta General Ejecutiva;
- c) La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos;
- d) El Comité de Radio y Televisión;
- e) La Comisión de Quejas y Denuncias; y
- f) Los vocales ejecutivos y juntas ejecutivas en los órganos desconcentrados, locales y distritales, que tendrán funciones auxiliares en esta materia.

### **Artículo 76**

**1. Para asegurar a los partidos políticos la debida participación en la materia, se constituye el Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, conforme a lo siguiente:**

- a) El Comité será responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de los partidos políticos, formuladas por la Dirección Ejecutiva competente, así como los demás asuntos que en la materia conciernan en forma directa a los propios partidos. El Consejo General podrá atraer a su competencia los asuntos en esta materia que por su importancia así lo requieran; y
- b) El Comité se reunirá de manera ordinaria una vez al mes, y de manera extraordinaria cuando lo convoque el consejero electoral que lo presida, o a solicitud que a este último presenten, al menos, dos partidos políticos.

**2. El Comité se integra por:**

- a) **Un representante propietario y su suplente, designados por cada partido político nacional;**

**b) Tres consejeros electorales, que serán quienes integren la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos a que se refiere el presente Código; y**

**c) El director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, que actuará como su secretario técnico; en sus ausencias será suplido por quien designe.**

3.El Comité será presidido por el consejero electoral que ejerza la misma función en la Comisión a que se refiere el inciso b) del párrafo anterior.

4. Las decisiones del Comité se tomarán, preferentemente, por consenso de sus integrantes. En caso de votación solamente ejercerán el derecho a voto los tres consejeros electorales.

5. Los acuerdos adoptados por el Comité solamente podrán ser impugnados por los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General.

6. El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones en materia de radio y televisión.

7. El Instituto dispondrá, en forma directa, de los medios necesarios para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que apruebe, así como de las normas aplicables respecto de la propaganda electoral que se difunda por radio o televisión.

8. El Consejo General ordenará la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias. Los resultados se harán públicos, por lo menos cada quince días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del Instituto Federal Electoral y en los demás medios informativos que determine el propio Consejo.

#### **Artículo 118**

**1.El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:**

...

**i) Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego a este Código, así como a lo dispuesto en los reglamentos que al efecto expida el Consejo General;**

...

**l) 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 destinado a sus propios fines, a los de otras autoridades electorales federales y locales y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de conformidad con lo establecido en este Código y demás leyes aplicables.**

Igualmente, en el aspecto normativo, se debe tener presente lo previsto en los artículos 14 y 70 del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, cuyo texto es al tenor siguiente:

**Artículo 14.**

1. Para contribuir con el ejercicio de las atribuciones que el Código confiere al Consejo y el presente Reglamento a las Comisiones, corresponde a los Consejeros:

a) Integrar el quórum de las sesiones del Consejo y participar en sus deliberaciones con derecho a voz y voto;

b) Desempeñar su función con autonomía, probidad y respeto;

c) Someter a la consideración del Consejo proyectos de acuerdos y resoluciones, en los términos que señala el Reglamento de Sesiones del propio órgano;

d) Solicitar la incorporación de asuntos en el orden del día del Consejo y de las Comisiones, en los términos que señalan el Reglamento de Sesiones del propio órgano, del Reglamento de Comisiones y del presente Reglamento;

e) Suplir al Consejero Presidente, previa designación de éste, en sus ausencias momentáneas de las sesiones del Consejo;

f) Cuando el Consejero Presidente no asista o se ausente en forma definitiva de la sesión del Consejo, previa designación de éste, presidir la sesión respectiva;

g) Previa designación del Consejo, sustituir provisionalmente al Consejero Presidente en caso de ausencia definitiva;

h) En caso de falta absoluta del Consejero Presidente, comunicar a la Cámara de Diputados del Congreso General para que proceda a elegir al sustituto quien concluirá el período de la vacante;

i) Solicitar al Consejero Presidente convoque a sesión extraordinaria del Consejo, en los términos del artículo 114, párrafo 1 del Código;

j) Presidir las Comisiones que determine el Consejo;

k) Integrar las Comisiones que determine el Consejo y participar con derecho a voz y voto en sus sesiones;

l) Solicitar la celebración de sesiones de las Comisiones de que formen parte;

m) Conducir las sesiones de las Comisiones que integre ante la ausencia momentánea de su Presidente, previa petición de éste;

n) Asistir con derecho a voz a las sesiones de las Comisiones de las que no forme parte;

ñ) Solicitar, para el adecuado desempeño de su encargo, la colaboración e información de los órganos del Instituto, en los términos de la normatividad aplicable;

o) Designar, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y las normas administrativas correspondientes, al personal adscrito a su oficina;

p) Asistir a eventos de carácter académico o institucional a nombre del Instituto ante toda clase de autoridades, entidades, dependencias y personas físicas y morales, previa designación hecha por el Consejo o, en su caso, por el Presidente del Consejo de común acuerdo;

q) Participar en los eventos a que sea invitado, en su calidad de Consejero por organizaciones académicas, institucionales y sociales, nacionales o extranjeras, buscando que dicha participación redunde en beneficio de los fines del Instituto;

r) Ser convocados a las sesiones de las Comisiones de que formen parte y recibir con la debida oportunidad los documentos relativos a los puntos a tratar en el orden del día;

s) Presentar propuestas por escrito a las Comisiones de las que no formen parte; y,

t) Las demás que les confiera el Código y otras disposiciones aplicables

**2.** Son atribuciones de los Consejeros que presidan una Comisión:

a) Elaborar el orden del día;

b) Realizar las convocatorias a las sesiones de la Comisión;

c) Conducir las sesiones de la Comisión;

d) Designar, en caso de ausencia temporal, al Consejero que deba suplirlo en las sesiones de Comisión;

e) Designar al Secretario Técnico de la Comisión en términos de lo dispuesto por el artículo 116, párrafo 5 del Código;

f) Solicitar a nombre de la Comisión, sin perjuicio de su derecho propio, la inclusión de los informes, dictámenes o proyectos de resolución aprobados por ésta, en el orden del día de las sesiones del Consejo;

g) Presentar en tiempo al Consejo los informes, dictámenes o proyectos de resolución, según sea el caso, de los asuntos encomendados a la Comisión que presidan; y

h) Las demás que les confiera el Código, el Reglamento de Comisiones, el presente Reglamento y las disposiciones que emita el Consejo.

#### **Artículo 70.**

**1. El Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral es el órgano técnico colegiado,** cuya finalidad consiste en asegurar a los partidos políticos las prerrogativas que consagra el artículo 41, base III de la Constitución, y que se integra por los tres consejeros electorales que integren la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto, el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, quien actuará como su secretario técnico, y por un representante propietario y un suplente, designados por cada partido político nacional.

**2.** El Comité será presidido por el consejero electoral que presida la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos.

...

**4. Son atribuciones del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral:**

**a)** Conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a los programas mensuales y mensajes de los

partidos políticos, formuladas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

**b)** Conocer y, en su caso, corregir, suprimir o adicionar las pautas que presenten las autoridades electorales locales, respecto del tiempo que corresponda a los partidos políticos;

**c)** Conocer y aprobar los demás asuntos que en la materia de acceso a radio y televisión conciernan en forma directa a los partidos políticos;

**d)** Elaborar, con el apoyo de otras autoridades, el catálogo y mapa de coberturas de todas las estaciones de radio y canales de televisión, así como su alcance efectivo;

**e)** Ordenar al titular de la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos la realización de las notificaciones de las pautas respectivas a los concesionarios y permisionarios;

**f)** Acordar que los mensajes que en un mes correspondan a un mismo partido, se transmitan en forma anticipada a la prevista en la pauta original, de conformidad con lo previsto en el artículo 71, párrafo 4 del Código electoral;

**g)** Resolver las consultas que le sean formuladas sobre la aplicación de las disposiciones del Código y el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, respecto de asuntos que en la materia conciernan en forma directa a los partidos políticos;

**h)** Interpretar, en el ejercicio de sus atribuciones, las disposiciones contenidas en el Código y el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, respecto de asuntos que en la materia conciernan en forma directa a los partidos políticos;

**i)** Proponer a la Junta General Ejecutiva modificaciones, adiciones o reformas al Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral;

**j)** Definir los mecanismos y unidades de medida para la distribución de tiempos que, por disposición del Código o del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, correspondan a los partidos políticos, tanto en periodos electorales como fuera de ellos;

**k)** Solicitar al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral rinda informes respecto de asuntos que en la materia de acceso a la radio y la televisión conciernan en forma directa a los partidos políticos;

**l)** Conocer, aprobar y presentar ante el Consejo General los catálogos y mapas de coberturas correspondientes a las entidades federativas que celebren procesos electorales locales;

**m)** Analizar y definir las coberturas de concesionarios y permisionarios de radio y televisión, a fin de garantizar plenamente las prerrogativas de los partidos políticos en aquellas entidades federativas que celebren procesos electorales locales;

**n)** Emitir acuerdos y criterios en materia de acceso a la radio y la televisión que conciernan en forma directa a los partidos políticos y que resultarán vinculantes al ser difundidos

a los integrantes del Comité y publicados en la página electrónica correspondiente; y

ñ) Las demás que le confiera el Código, el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, el Consejo General y demás disposiciones aplicables.

Conforme a las mencionadas disposiciones del Código Civil Federal y de lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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, las 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. Igualmente, el Consejo General tiene, en su ámbito de atribuciones, la de vigilar, 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, destinado a sus propios fines, a los de otras autoridades electorales federales y locales y al ejercicio del derecho de los partido políticos. Nacionales.

Ahora bien, del análisis detallado de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, y de manera especial de lo previsto en los preceptos jurídicos que

han quedado transcritos en este considerando, se arriba a la conclusión de que no existe norma jurídica alguna que otorgue a los consejeros electorales del Consejo General de ese Instituto y en especial a los integrantes del citado Comité de Radio y Televisión, atribución o facultad para celebrar convenios en nombre y representación del Instituto Federal Electoral o para tomar decisiones como las contenidas en el documento impugnado, identificado como “Bases de Colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en materia de radio y televisión”.

En efecto, en primer término, es claro que el acto impugnado versa sobre la administración del tiempo a favor del Estado en radio y televisión, regulado en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé que el Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del respectivo derecho de los partidos políticos nacionales.

En segundo lugar, es evidente que la normativa aplicable no prevé facultades o atribuciones a favor de los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para que actúen en lo individual o en grupo, en representación del propio Instituto; 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.

Es decir, 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.

Cabe señalar que esta facultad de representación del Instituto Federal Electoral, 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 mencionado Comité de Radio y Televisión, del cual forman parte los consejeros electorales suscriptores del acto impugnado, identificado como “Bases de Colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en materia de radio y televisión”.

En ese contexto, el acto controvertido, celebrado por los consejeros electorales integrantes del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, carece de validez, al haber actuado tales consejeros sin facultad alguna, para representar al organismo público autónomo, con personalidad jurídica, por conducto del cual se realiza la función estatal electoral de naturaleza federal.

No constituye obstáculo para concluir lo anterior, lo aducido por la autoridad responsable, en el sentido de que el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral fue quien suscribió las “Bases de Colaboración” con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, 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”.

Cabe destacar, en primer término, que del texto íntegro de las impugnadas “Bases de Colaboración” no se advierte lo aseverado en el informe circunstanciado, antes bien, resulta claro que los consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo actuaron y firmaron “Por el IFE”, es decir, en nombre y representación de este organismo público autónomo.

Por otra parte, en cuanto a la actuación del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, resulta conveniente transcribir el artículo 125 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo texto es al tenor siguiente:

**Artículo 125**

**1. Son atribuciones del secretario ejecutivo:**

- a) Representar legalmente al Instituto;
- b) Actuar como secretario del Consejo General del Instituto con voz pero sin voto;
- c) Cumplir los acuerdos del Consejo General;
- d) Someter al conocimiento y, en su caso, a la aprobación del Consejo General los asuntos de su competencia;
- e) Orientar y coordinar las acciones de las direcciones ejecutivas y de las juntas locales y distritales ejecutivas del Instituto, informando permanentemente al presidente del Consejo;
- f) Participar en los convenios que se celebren con las autoridades competentes respecto a la información y documentos que habrá de aportar la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para los procesos electorales locales;

- g) Suscribir, en unión del consejero presidente, los convenios que el Instituto celebre con las autoridades electorales competentes de las entidades federativas para asumir la organización de procesos electorales locales;
- h) Coadyuvar con el contralor general en los procedimientos que éste acuerde para la vigilancia de los recursos y bienes del Instituto y, en su caso, en los procedimientos para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los servidores públicos del Instituto;
- i) Aprobar la estructura de las direcciones ejecutivas, vocalías y demás órganos del Instituto conforme a las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados;
- j) Nombrar a los integrantes de las juntas locales y distritales ejecutivas, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- k) Proveer a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;
- l) Establecer un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General, de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; para este efecto se dispondrá de un sistema de informática para recabar los resultados preliminares. En este caso se podrán transmitir los resultados en forma previa al procedimiento establecido en los incisos a) y b) del párrafo 1 del artículo 291 de este Código. Al sistema que se establezca tendrán acceso en forma permanente los consejeros y representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General;
- ll) Actuar como secretario de la Junta General Ejecutiva y preparar el orden del día de sus sesiones;
- m) Recibir los informes de los vocales ejecutivos de las juntas locales y distritales ejecutivas y dar cuenta al presidente del Consejo General sobre los mismos;
- n) Sustanciar los recursos que deban ser resueltos por la Junta General Ejecutiva o, en su caso, tramitar los que se interpongan contra los actos o resoluciones de ésta, en los términos de la ley de la materia;
- ñ) Apoyar la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral, cuando así lo ordene el consejero presidente;
- o) Elaborar anualmente, de acuerdo con las leyes aplicables, el anteproyecto de presupuesto del Instituto para someterlo a la consideración del presidente del Consejo General;
- p) Ejercer las partidas presupuestales aprobadas;
- q) Otorgar poderes a nombre del Instituto para actos de dominio, de administración y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial, o ante particulares. Para realizar actos de dominio sobre inmuebles destinados al Instituto o para otorgar poderes para dichos efectos, el

- secretario ejecutivo requerirá de la autorización previa del Consejo General;
- r) Preparar, para la aprobación del Consejo General, el proyecto de calendario integral de los procesos electorales ordinarios, así como de elecciones extraordinarias, que se sujetará a la convocatoria respectiva;
  - s) Expedir las certificaciones que se requieran; y
  - t) Las demás que le encomienden el Consejo General, su presidente, la Junta General Ejecutiva y este Código.

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, como quedó precisado en este considerando, conforme a lo previsto en el numeral 118, párrafo 1, incisos i) y l), del citado Código electoral, 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 dispuesto en los reglamentos que al efecto expida 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 televisión, para fines electorales.

En ese contexto, resulta claro 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, infringe el principio de legalidad, razón por la cual lo procedente, conforme a Derecho, es revocar las “Bases de Colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en materia de radio y televisión”, para todos los efectos jurídicos a que haya lugar.

En las circunstancias apuntadas, dado lo fundado del concepto de agravio que ha quedado analizado, resulta innecesario el examen de los restantes conceptos de agravio, entre otros el relativo a los promocionales que difundan los partidos políticos, ajustándolos al tipo de audiencia al que están dirigidos.

Por lo anteriormente expuesto, se

**RESUELVE:**

**ÚNICO.** Se revocan las “Bases de Colaboración entre el Instituto Federal Electoral y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para promover las mejores condiciones en la administración de los tiempos oficiales del Estado en materia de radio y televisión”, objeto de impugnación en el recurso de apelación promovido por el Partido Socialdemócrata.

**NOTIFÍQUESE personalmente** al Partido Socialdemócrata y a los terceros interesados, TV. AZTECA, S.A. DE C.V., y TELEVISIÓN AZTECA, S.A. DE C.V.; **por oficio**, con copia certificada de esta sentencia, a los

demandados, y **por estrados** a los demás interesados; ello con fundamento en los artículos 26, párrafo 3; 27; 28; 29, párrafos 1 y 3, inciso a), y 48, párrafo 1, incisos a), b), y c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Hecho lo anterior, devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así por unanimidad de votos lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Subsecretario General de Acuerdos autoriza y da fe. Conste.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**JOSÉ ALEJANDRO  
LUNA RAMOS**

**SUP-RAP-26/2009**

**50**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO  
NAVA GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**RAFAEL ELIZONDO GASPERÍN**