

CUADERNOS DE DEBATE SOBRE TEMAS ELECTORALES ■■■



AARÓN A. SEGURA MARTÍNEZ

La tensión entre la libertad de expresión y la propaganda electoral a propósito de la cobertura informativa



CUADERNOS DE DEBATE
SOBRE TEMAS ELECTORALES

La tensión entre la libertad de expresión
y la propaganda electoral a propósito de la
cobertura informativa

AARÓN A. SEGURA MARTÍNEZ

CUADERNOS DE DEBATE SOBRE TEMAS ELECTORALES, año I, número 3, junio 2016 - junio 2017, es una publicación anual, editada y publicada por la Procuraduría General de la República con domicilio en Av. Paseo de la Reforma N. 211-213, Col. Cuauhtémoc, Delegación Cuauhtémoc. Cp. 06500, Ciudad de México, teléfono 53-46-00-00, www.pgr.gob.mx. Editora Responsable: Dorilita Mora Jurado. Número de Certificado de Reserva de derechos al uso exclusivo 04-2017-062817304100-203, ISSN: 2594-0309, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este Número, Lic. Juan Carlos Nava Granada, Jefatura de Diseño en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), Boulevard Adolfo López Mateos, número 2836, Col. Tizapan San Ángel, Delegación Álvaro Obregón, C.P 01090, Ciudad de México, 31 octubre de 2017

El contenido de los CUADERNOS DE DEBATE SOBRE TEMAS ELECTORALES, son responsabilidad única y exclusivamente de las y los autores y no representa el punto de vista institucional de la Procuraduría General de la República ni de la FEPADE.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio de publicación conocido o por conocerse, con fines de especulación comercial.
La presente publicación es de distribución gratuita.

DIRECTORIO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Raúl Cervantes Andrade
Procurador General de la República

Alberto Elías Beltrán
Titular de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales

Lic. Gilberto Higuera Bernal
Subprocurador de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo

Alonso Israel Lira Salas
Titular de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada

Felipe de Jesús Muñoz Vázquez
Titular de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales

Mtra. Sara Irene Herrerías Guerra
Subprocuradora de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad

Dr. Santiago Nieto Castillo
Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales

Pedro Navarro Laflin
Oficial Mayor

Lcda. Adriana Campos López
Visitadora General

Lic. Luis Grijalva Torrero
Titular del Órgano Interno de Control

Mtra. Natalia Briseño Campillo
Directora General de Comunicación Social

DIRECTORIO DEL CONSEJO EDITORIAL

Dr. Raúl Cervantes Andrade
Procurador General de la República

Lic. Alberto Elías Beltrán
Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales

Mtro. Gilberto Higuera Bernal
Subprocurador de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo

Mtro. Alonso Israel Lira Salas
Subprocurador Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada

Mtro. Felipe de Jesús Muñoz Vázquez
Subprocurador Especializado en Investigación de Delitos Federales

Mtra. Sara Irene Herrerías Guerra
Subprocurador de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad

Dr. Santiago Nieto Castillo
Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales

Mtro. Pedro Navarro Laflin
Oficial Mayor

Lcda. Adriana Campos López
Visitadora General

Dr. Roberto Andrés Ochoa Moreno
Titular de la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional

Gral. Inocente Fermín Hernández Montealegre
Titular del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia

Lic. Luis Grijalva Torrero
Titular del Órgano Interno de Control

Mtra. Natalia Briseño Campillo
Directora General de Comunicación Social

DIRECTORIO DEL CONSEJO EDITORIAL

Lcda. Ana Lilia Gazanini García

Encargada de Despacho de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales y Secretaría Técnica del Consejo Editorial

Lic. Salvador López Navarrete

Director General de Análisis Legislativo y Normatividad de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales

Dra. Debora Schlam Epelstein

Directora General de Programación y Presupuesto

Mtro. Joaquín David Ramírez Figueroa

Titular del Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial

Lic. José Juan Torres Tlahuizo

Coordinador de Asesores del C. Procurador General de la República

Dra. Eliza Seeckman Guerra

Encargada del Despacho de la Dirección General del Instituto Nacional de Ciencias Penales

Lcda. Adriana Lizárraga González

Fiscal Especial para los Delitos de

Violencia contra las mujeres y Trata de personas

DIRECTORIO DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES

Dr. Santiago Nieto Castillo

Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales

Mtro. Alejandro Porte Petit González

Director General Jurídico en Materia de Delitos Electorales

Mtro. Álvaro Rodríguez de la Vega

Director General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales

Lcda. Dorilita Mora Jurado

Directora General de Política Criminal y Vinculación en Materia de Delitos Electorales

Lic. Iván Huesca Licona

Coordinador de Asesores

Lic. José Emigdio Escobar Villanueva

Coordinador Administrativo

Integrantes del Grupo de Análisis

Dra. María Marván Laborde

Dra. Irma Méndez de Hoyos

Dr. Francisco Javier Aparicio Castillo

Dr. Carlos F. Natarén Nandayapa

Mtro. Netzai Sandoval Ballesteros

DIRECTORIO DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES

COORDINADORAS

Lcda. Dorilita Mora Jurado
Lcda. Haydeé María Cruz González
Mtra. Nancy Domínguez Hernández

DISEÑO

Lcda. Jessica Cerecedo Nonigo
Lic. Juan Carlos Nava Granada
Lic. Obed Orduño Reyes

CORRECCIÓN DE ESTILO

Lic. Victor Miguel Morales Mendoza
Lcda. Pamela Bárcenas Rivera

Aarón A. Segura Martínez



Foto: Anónimo

Licenciado en Derecho por la Facultad Libre de Derecho de Monterrey, Maestro en Derecho Público por la Escuela de Graduados del Tecnológico de Monterrey y Máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante.

Además, se encuentra en el proceso de titulación del Máster en Estado de Derecho Global y Democracia Constitucional por la Universidad de Génova.

Dentro del ámbito académico se ha desempeñado como profesor de cátedra de las materias de Argumentación Jurídica y Teoría del Derecho, tanto a nivel licenciatura como posgrado. Asimismo, es conferenciente regular en temas relacionados con la teoría y filosofía del derecho, los derechos humanos y sus mecanismos de protección en diversos foros del país.

En la carrera judicial, ha fungido como actuario y secretario de Tribunales Colegiados en materia administrativa. En la materia electoral, después de su paso por Sala Monterrey, actualmente se desempeña como Secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Contenido

Presentación	13
I. Introducción: El modelo de Comunicación política	14
II. Los medios de comunicación En radio y televisión	16
III. Entre la libertad de expresión y La propaganda electoral	18
IV. Presupuestos para el análisis de la tensión entre libertad de expresión y propaganda electoral	25
V. Cobertura informativa: Cinco casos difíciles	28
1. Chacoteando la noticia (SRE-PSC-70/2015)	29
2. Encuadre (SRE-PSC-147/2015)	32
3. Noticiarios Hechos (SRE-PSC-164/2015)	33
4. “La Z” en Atizapán de Zaragoza (SRE-PSC-204/2015)	36
5. Cuauhtémoc Blanco (SRE-PSC-263/2015)	39
VI. A manera de conclusión. De los hechos a las opiniones: para una ciudadanía debidamente informada	40
VII. Bibliografía	44

PRESENTACIÓN

La Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, de acuerdo con sus facultades, tiene como obligación el diseñar proyectos editoriales de difusión e investigación que fomenten la cultura de la denuncia y de la legalidad en materia penal electoral, y que estos temas contribuyan a generar en la ciudadanía una reflexión sobre los estándares democráticos que apuntalan a nuestra nación.

Con la finalidad de mantener dicha labor, resulta de vital importancia que las y los diferentes actores de la sociedad que tengan acercamiento con la labor penal y electoral, puedan compartir con las lectoras y lectores sus reflexiones, estudios, análisis, críticas y experiencias a través de este medio editorial que pretende ser un referente en las materias.

En este sentido, el presente proyecto de *Colección de Cuadernos de Debate* tiene como objetivo seguir enriqueciendo a través de la divulgación investigativa, el análisis de diferentes tópicos que constituyen aspectos de mayor relieve en la cultura democrática, sensibilizando a los lectores sobre temas de fomento a la transparencia, al conocimiento del sistema de justicia penal electoral, a la reflexión sobre los derechos políticos –electorales de aquellos grupos reconocidos como vulnerables, así como lo correspondiente a libertad de expresión como un derecho humano.

En este tenor, esta Fiscalía refrenda su compromiso de seguir permeando a favor del conocimiento con la libre causa de generar mayor igualdad y justicia electoral en el que entendamos que una verdadera democracia se construye con mexicanas y mexicanos que tengan acceso libre a la información de manera transparente y crítica.

Para nosotros es un placer poder contar en esta ocasión con personalidades que no sólo conocen de su materia, sino que con acciones congruentes, acentúan compromisos fieles a favor de nuestro Estado Mexicano.

Dr. Santiago Nieto Castillo
Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales

I. INTRODUCCIÓN: EL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA

Una de las principales encomiendas de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹ consiste en salvaguardar el modelo de comunicación política en el marco de los procesos electorales, mismo que encuentra los principales fundamentos de su diseño a nivel constitucional y se desarrolla con mayor detalle en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.²

Como todo modelo de comunicación, el que se emboca sobre los procesos electorales tiene que ver principalmente con la regulación de las diversas expresiones –ya sean orales o escritas– que se pueden generar válidamente para promover el intercambio de las ideas. Su objeto es pautar las condiciones atinentes al quién, qué, cómo, cuándo y dónde de la legitimidad del discurso político en la arena comicial.

Así, por ejemplo, se establecen amplias libertades de expresión para la ciudadanía en general, mientras que diversos actores sociales encuentran restricciones al respecto. Se promueve la discusión sobre aspectos relevantes para la vida democrática, al mismo tiempo que se prohíbe el uso de expresiones calumniosas. Se garantiza a los actores políticos el acceso a los medios de comunicación electrónica para la transmisión de su propaganda, en tanto se restringe la contratación particular de tales espacios. Se establecen plazos exclusivos para las campañas de promoción electoral, además de periodos de prohibición respectiva. Se crean reglas para el uso de espacios públicos con motivos comiciales –lo que incluye también, por supuesto, a los que ocupa el aparato institucional del Estado–.

A pesar de que a la anterior lista se le pudiera agregar un larguísimo etcétera, en la medida en que los tópicos abarcados por la regulación del modelo de comunicación política son de la más amplia variedad, lo cierto es que todos ellos encuentran un punto en común en la finalidad que persiguen. En efecto, subyace un principio de corte esencialmente democrático en la regulación de las distintas formas de expresión en el marco de los procesos electorales:

1. En lo sucesivo, *Sala Especializada*.

2 En lo sucesivo, *Ley Electoral*

el deber de velar por la promoción y preservación de la equidad en la contienda electoral. Si desde una perspectiva puramente procedural se puede concebir a los sistemas democráticos como aquellas formas de organización social caracterizadas por el respeto a la voluntad de las mayorías, no resulta sorprendente que las reglas atinentes a la formación de tal voluntad mediante la elección de órganos de representación popular se encuentren totalmente empapadas del valor de la igualdad, pieza fundamental de la construcción del discurso democrático.

Hablar de la equidad en la contienda, entonces, es referirse a una igualdad sostenida entre los candidatos en el marco del proceso de competencia por el voto popular, lo que se traduce en la protección de las condiciones para la acción política y de las oportunidades en la conquista del sufragio.

En esta tesitura, el resguardo del modelo de comunicación política se proyecta como una tarea fundamental, en la medida en que tiene como premisa subyacente la noción de que los diversos discursos que se vierten en la arena electoral impactan la percepción de la ciudadanía acerca de los respectivos actores políticos, y con ello, se configura su intención electiva. Dicho de otra forma: lo que se expresa en el marco de las elecciones tiene la fuerza para impactar en lo que se decide en las urnas.

De esta manera, si existe un conjunto de reglas acerca de la producción y difusión discursiva legítima en los procesos electorales, y éste se violenta, su consecuencia natural es el impacto –en mayor o menor medida– en las condiciones de equidad de la competencia, lo que de suyo trastoca la tarea de construcción de instituciones representativas legítimas: de aquellas que se generan a partir de procesos en los que todos los contendientes tuvieron igualdad de condiciones y oportunidades para obtener la preferencia de un electorado debidamente informado.

II. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN RADIO Y TELEVISIÓN

La tarea de los medios de comunicación es un factor clave en las sociedades contemporáneas, en tanto la comprensión ciudadana de los asuntos públicos se genera en gran medida a partir de la información difundida por éstos, lo que pone en relieve el importantísimo papel que juegan en la edificación de la vida democrática. Guarda razón Giovanni Sartori cuando se refiere a nuestros contextos sociales como “teledirigidos”, al acentuar la influencia que sobre todo ha tenido la televisión (y en menor medida la radio) en la creación de la percepción colectiva: el ágora ya se puede ver y escuchar desde la comodidad de casa.³

Por esta razón, el modelo de comunicación política instaurado a nivel constitucional no podía dejar de lado la regulación de los medios de comunicación en los procesos electorales, pues si, como ya se mencionó, el discurso tiene consecuencias (o al menos es capaz de generarlas) en el ánimo del electorado, resulta imperativo delinear normativamente las condiciones que permitan el mantenimiento de la equidad en estos grandes polos de la información.

Si se parte de la base de que el ciudadano votará de conformidad con la información que conoce, es un tanto natural pensar entonces que los actores políticos procurarán utilizar los medios masivos de comunicación para dar a conocer lo que estiman como conveniente a sus intereses, y así obtener la simpatía –y sufragio– del electorado.

Después de todo, el fin ulterior de los contendientes en las elecciones es obtener el triunfo electoral, lo que se hace a través de dar a conocer sus propuestas o ideologías. Carbonell apunta a esta idea cuando afirma que “[s]in visibilidad en el espacio público, un partido político está condenado al ostracismo y, en definitiva, al fracaso electoral.”⁴

3. Vid. Sartori, Giovanni, “Homo Videns. La sociedad teledirigida.” Editorial Taurus, 1^a edición. México, 1998.

4. CARBONELL, Miguel, “La libertad de expresión en materia electoral.” En: “Derecho comparado de la información.” UNAM, julio-diciembre 2008. págs. 78-79. Disponible para su consulta en la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: www.juridicas.unam.mx.

Así, existe un gran incentivo para que los actores políticos establezcan una estrecha relación con los medios de comunicación, lo que deriva en una lógica del poderío económico: en tantos los medios son entes comerciales destinados al lucro, aquel actor político con mayor solvencia financiera tendrá mayores posibilidades de conseguir el éxito mediante la adquisición de espacios para difundir sus mensajes.

Esta lógica del beneficio electoral gracias al acceso a los medios de comunicación representó en la historia de nuestro país un feroz debilitamiento de las condiciones del pluralismo político, lo que se evidencia con el análisis de la era del partido hegemónico y el papel propagandístico de la vasta mayoría de los medios.⁵ Los espacios para la disidencia en los medios de comunicación eran prácticamente nulos, lo que abonaba a la ignorancia colectiva sobre las propuestas alternativas y, con ello, a sepultar cualquier espacio que sirviera para abonar a un voto razonado, que tuviera en consideración todas las opciones políticas del espectro ideológico.

Con esto en consideración, la reforma constitucional en materia político electoral de 2007 fincó un modelo de comunicación político-electoral, aún vigente en cuanto a este punto, que reconoció el destacado papel de los medios de comunicación (particularmente de radio y televisión) y su incidencia en la difusión masiva de las ideas, por lo que delimitó su acceso equitativo a los actores políticos a través de dos mecanismos: 1) una garantía de equidad para todos los actores políticos al tiempo aire, cuya administración recaería en una autoridad electoral, y 2) una prohibición de contratación de tiempo aire, ya fuere a título oneroso o gratuito, llevada a cabo directamente o por terceros.

De esta forma, el andamiaje constitucional fincó la relación entre actores políticos y medios de comunicación en el marco de los procesos electorales, excluyendo cualquier posibilidad que pretendiera someter el tiempo aire a las leyes del mercado: nadie podría utilizar, *motu proprio*, el espectro radioeléctrico para promover intereses político-electorales.

5. Vid. SILVA-HÉRZOG MÁRQUEZ, Jesús, “El antiguo régimen y la transición en México”. Editorial Planeta-Joaquín Moritz, 1^a edición. México, 1999. pág. 18 y s.s.

III. ENTRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA PROPAGANDA ELECTORAL

Si bien la reforma pretendió blindar el espacio de radio y televisión a los intereses políticos ajenos a la regulación electoral, ello dio paso a formas subrepticias de publicidad en estos medios. Al contar con una prohibición expresa para acceder a estos fuertes polos de difusión informativa, la lógica del mercado generó tácticas novedosas para que los actores políticos pudieran seguir contando con presencia en el espacio radioeléctrico.

Dentro de los casos más emblemáticos se tienen, por ejemplo, la difusión de anuncios en televisión de una revista en cuya portada aparecía un contendiente a un puesto de elección popular,⁶ o el uso de emblemas partidistas en una telenovela.⁷

En ambos casos, la discusión giró en torno a si tales acciones constituyan legítimas manifestaciones de la libertad de expresión o si, por el contrario, tendrían que ser calificadas como una violación a la prohibición de contratar espacios en televisión, visto desde la óptica del fraude a la ley, en tanto constitutivas de propaganda electoral. Es decir, se trataba de un problema de calificación de los hechos a partir del contenido normativo de dos conductas difusamente diferenciadas.

En efecto, era una cuestión relativamente fácil constatar que cualquier forma de contratación en radio y televisión en la que explícitamente se promovieran los intereses electorales de algún actor político estaba constitucionalmente prohibida. Los casos difíciles se empezaron a generar al tratarse de conductas ajenas a los propios actores que, por una de las partes litigiosas, se debían calificar como propaganda implícita, mientras que la contraria las advertía como legítimos ejercicios de la libertad de expresión.

Uno de los fundadores de la llamada teoría estándar de la argumentación jurídica, Neil MacCormick, refiere que existen cuatro tipos de problemas que hacen que un caso judicial sea difícil de resolver: dos relativos a la premisa normativa (interpretación, relevancia) y dos referentes a la premisa fáctica (prueba, calificación).⁸

6. SUP-RAP-220/2009.

7. SUP-RAP-201/2009.

8. *Vid.* MACCORMICK, Neil, “Legal reasoning and legal theory.” Oxford University Press, 1^a edición. Inglaterra, 1978.

De cierta manera, el problema de la tensión entre la libertad de expresión y la propaganda electoral puede verse desde una doble óptica de dificultad. Como un problema normativo, la cuestión radica en delimitar cuáles son los elementos y alcances de cada uno de los conceptos: qué es lo definitorio para que algo pueda constituir propaganda o libertad de expresión. Como un problema fáctico, el tema gira en torno a verificar si el caso concreto contiene o no los elementos que desde la premisa normativa se hubieren definido para calificar la conducta como tal o cual.

Obviamente, ambas cuestiones representan un enorme reto para los juzgadores. La línea divisoria entre el ejercicio legítimo de la libertad de expresión y la propaganda electoral puede llegar a ser bastante tenue. Por ello, la Sala Especializada ha realizado un enorme y constante esfuerzo interpretativo para definir pertinentemente el marco jurídico que construye cada uno de los referidos conceptos, a partir del material normativo previsto tanto en el orden normativo interno (Constitución Federal, Ley Electoral) como externo (tratados internacionales en materia de derechos humanos), además de criterios jurisprudenciales de los más altos órganos jurisdiccionales encargados de interpretar tales instrumentos normativos.

De esta forma, al contar con una sólida base interpretativa, se pretende reducir en la medida de lo razonable la dificultad normativa de los problemas entre libertad de expresión y propaganda electoral.

Por supuesto, ello no significa que la discusión sobre su diferenciación sea una cuestión agotada: las profundas reflexiones que cada uno de los casos concretos presentan han llevado a modular los criterios, con la pretensión de lograr el pleno convencimiento de las partes en cuanto a la corrección de la decisión y una siempre constante legitimación del trabajo jurisdiccional de cara a la sociedad.

1. La libertad de expresión

El Artículo 6 de la Constitución Federal dispone que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo que se trate de ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

El Artículo 7 constitucional establece que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. Sobre este último, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que en sentido literal, se entiende relativo a la industria editorial, tipográfica o a través de la impresión de documentos.

Sin embargo, atendiendo al dinamismo de los medios de comunicación actuales, al empleo de las nuevas tecnologías, la forma de difusión de la información y su acceso a la sociedad, la libertad de imprenta debe entenderse en un sentido amplio y con carácter funcional, debiendo considerarse no sólo la impresión tradicional en papel, sino incluso de modo electrónico, a través de medios de almacenamiento o vía satelital, que puedan hacerse del conocimiento del público en general, como las diversas formas audiovisuales a través de las cuales puede desarrollarse la finalidad que se pretende con la libertad de imprenta.

Así, del contenido armónico de los artículos 6 y 7 constitucionales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la libertad de imprenta es una modalidad de la libertad de expresión, encaminada a garantizar su difusión. Se protege el derecho fundamental a difundir la libre expresión de las ideas de cualquier materia –incluida la política–, previéndose de manera destacada la inviolabilidad de este derecho, esto es, que ninguna ley ni autoridad podrán establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta.

La libertad de expresión se constituye así en una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático. Esta dimensión de la libertad de expresión cumple numerosas funciones; entre otras: mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político, contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y se configura como un contrapeso al ejercicio del poder, ya que representa el escrutinio ciudadano a la labor pública y así contribuye a la consolidación de un electorado debidamente informado.⁹

9. Tesis 1a. CDIX/2014. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL. Décima Época. Primera Sala. Tesis Aislada. IUS: 2008101.

En una sociedad democrática, el debate en temas de interés público debe ser desinhibido, robusto y abierto, pudiendo incluir ataques vehementes, cáusticos y desagradablemente mordaces sobre personajes públicos o, en general, ideas que puedan ser recibidas desfavorablemente por sus destinatarios y la opinión pública, de modo que no sólo se encuentran protegidas las ideas que son recibidas favorablemente o las que son vistas como inofensivas o indiferentes. Estas son las demandas de una sociedad plural, tolerante y abierta, sin la cual no existe una verdadera democracia.

Por otra parte, en el contexto del sistema interamericano de protección de los derechos fundamentales, los artículos 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo previsto por los artículos 1º y 133 de la Constitución Federal, reconocen el derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla.

A la luz del artículo 13, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establece que este ejercicio no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

La libertad de expresión tiene por finalidad garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática. Así, las ideas alcanzan un máximo grado de protección constitucional cuando son difundidas públicamente y con ellas se persigue fomentar un debate público.

En opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la dimensión individual de la libertad de expresión comprende el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir opiniones, ideas e información y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios.

En este sentido, la expresión y la difusión son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente.¹⁰

Finalmente, desde la óptica de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,¹¹ el ámbito de la crítica aceptable debe ampliarse en el curso de los debates políticos o cuando verse sobre cuestiones de interés público. En estos casos, debe haber un margen de tolerancia mayor frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones proferidas en los debates estrictamente electorales o cuando estén involucradas cuestiones de interés público.

Lo anterior no significa que la persona o institución objeto de una manifestación que no coincida con la opinión del emisor deba tolerarla, ya que en ejercicio de su libertad de expresión puede debatirla, pues este es precisamente el modelo de comunicación que se busca en un estado democrático, que se recoge constitucionalmente: permitir la libre emisión y circulación de ideas, salvo en los casos previstos, con el fin de generar el debate en la sociedad, indispensable en materia política-electoral.

Asimismo, la Sala Superior ha sustentado reiteradamente que por su naturaleza subjetiva, las opiniones no están sujetas a un análisis sobre su veracidad, pues son producto del convencimiento interior del sujeto que las expresa. Tal calidad es exigible, en todo caso, cuando simplemente se afirman hechos; sin embargo, no lo es cuando existe una unión entre hechos y opinión, cuando por ejemplo aquéllos sirven de marco referencial para el juicio y no es posible establecer un límite claro entre ellos.

En ese sentido, no se considera trasgresión a la libre manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre y el fomento de una auténtica cultura democrática.

Así, para determinar si ciertas expresiones se encuentran tuteladas por la libertad de

10. Caso “Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela”. Sentencia de 22 de junio de 2015. Párrafo 136.

11. En lo sucesivo, Sala Superior.

expresión, debe tenerse presente que por su naturaleza, el debate sobre cuestiones públicas debe realizarse de forma vigorosa y abierta, lo cual incluye expresiones vehementes, cáusticas y en ocasiones desagradables para los funcionarios públicos, quienes por su posición de representantes de la comunidad deben tolerar la utilización de un lenguaje con expresiones más fuertes que el ciudadano común.

De hecho, se ha adoptado el estándar que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha denominado como Sistema Dual de Protección, en virtud del cual los límites a la crítica son más amplios si ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección alguna.

Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la proyección pública se adquiere debido a que la persona de que se trate, su actividad, o el suceso con el cual se le vincula, tenga trascendencia para la comunidad en general, esto es, que pueda justificarse razonablemente el interés que tiene la comunidad en el conocimiento y difusión de la información.

De todo lo anterior, se colige que en el sistema jurídico nacional, el legítimo ejercicio de la libertad de expresión debe protegerse siempre y cuando no trastoque los límites previstos para esta, y especialmente en aquellos casos en que su contenido resulta relevante para formar la opinión pública –lo que incluye la información relativa a asuntos de interés público o relativo a personas con proyección pública–, pues ello contribuye a la consolidación de los valores democráticos.

2. La propaganda electoral

En primer lugar, es preciso establecer que de conformidad con el artículo 242, párrafo 3 de la Ley Electoral, la propaganda electoral consiste en el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral

producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Por su parte, el párrafo 4 del mismo dispositivo señala que la propaganda deberá propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

Sobre el tema, la Sala Superior ha determinado jurisprudencialmente que la propaganda electoral es una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político.

En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.

Por lo tanto, para determinar que algún contenido comunicativo debe ser calificado como propaganda electoral, deberá justificarse indubitablemente que éste tiene la velada intención de promoción de un actor electoral ante la ciudadanía, ya sea candidato o partido político, inserta en el contexto de una campaña comicial.

IV. PRESUPUESTOS PARA EL ANÁLISIS DE LA TENSIÓN ENTRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y PROPAGANDA ELECTORAL

Del análisis de las aristas de los conceptos en estudio, vale la pena destacar que cada uno de ellos guarda una función específica que pareciera ser relevante para la tarea de interpretación en sede jurisdiccional, en la medida en que la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral destaca en su artículo 2, párrafo 1 que las cuestiones litigiosas se resolverán atendiendo a la técnica interpretativa funcional (además de la gramatical y la sistemática).

A grandes rasgos, se advierte que la libertad de expresión tiene su rasgo distintivo en fungir como un vehículo para la libre manifestación de las ideas, con la finalidad de garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública. En su aspecto democrático, mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político, al contribuir a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado, en la medida en que representa el escrutinio ciudadano a la labor pública. Aunque muchas de las veces el discurso amparado por la libertad de expresión tiene un propósito crítico, ello no es un rasgo distintivo para considerarle como tal.

Por su parte, si bien puede considerarse a la propaganda electoral como un ejercicio de la libre expresión en tanto manifestación de una idea, su rasgo distintivo se encuentra en la intención de la acción comunicativa: es una clase de discurso que se caracteriza por su propósito persuasivo, ya sea en sentido positivo (obtener el voto del electorado en favor de alguna opción política) o negativo (desalentar el sufragio hacia una diversa alternativa electoral). Ya sea a través de la presentación de candidaturas, la discusión de plataformas electorales o la promoción de la imagen política, la propaganda electoral conlleva el ánimo de invitar a la acción.

Una ruta para trazar la distinción entre un ejercicio de la libertad de expresión y uno propagandístico esboza en retomar las ideas de la clásica obra de la filosofía del lenguaje,

“Cómo hacer cosas con palabras”, en la que *J.L. Austin*¹² propone una teoría de los actos de habla, que divide a los enunciados en dos grandes clases: constatativos y performativos.

A grandes rasgos, se puede afirmar que los primeros son meramente descriptivos, pues se limitan a dar cuenta de tal o cual situación (en este sentido, son informativos¹³), mientras que los segundos son prescriptivos, pues al enunciarse pretenden lograr una acción en el mundo (como pudiera ser dictar una orden o hacer una petición, por ejemplo). De tal forma, mientras que la libertad de expresión se manifiesta a través de actos del habla constatativos (o incluso performativos, cuando no conllevan un propósito electoral), la propaganda electoral se genera a partir de actos performativos en los que se prescribe al receptor del mensaje que intencione su voto de tal o cual manera. En suma, el criterio de distinción se traza en el propósito de la acción comunicativa.

Sin embargo, decir lo anterior tal vez es dejar el problema en el aire. Definir si un mensaje tiene o no el propósito de promocionar el voto es una tarea compleja que requiere del análisis contextual del mensaje. Entre otros elementos, es menester considerar las dimensiones semánticas, sintácticas y pragmáticas del lenguaje; las características particulares del emisor; el contexto temporal, espacial y social en el que se inserta; el auditorio hacia quien se dirige; la historia comunicativa del programa en el que se difunde el mensaje; entre otros.

Si lo que se busca es determinar si un mensaje tiene o no el propósito de promocionar una opción política, es importante resolver prudentemente cómo es que una persona razonable apreciaría el mensaje. Si lo que el andamiaje normativo pretende es precisamente que los medios de comunicación (radio y televisión), fuera del tiempo que administra el Estado, no se utilicen como plataformas para difundir un mensaje de corte electoral, necesariamente debe adoptarse el punto de vista del auditorio, pues ello atiende al fin social que se busca con la construcción legal: evitar que el electorado reciba una influencia inequitativa.

12. *Vid.* AUSTIN, John L, “Cómo hacer cosas con palabras.” Paidós Ibérica, 1^a edición. España, 1982

13. *Cfr.* la definición sobre el lenguaje prescriptivo en: SANTIAGO NINO, Carlos, “Introducción al análisis del derecho”, Editorial Ariel, 1^a edición. España, 2001. Pág. 63.

Por ello, también es importante distinguir entre dos aspectos del discurso que en ocasiones se prestan a confusión: el propósito y el efecto. Mientras que el primero tiene que ver con la finalidad que el emisor del mensaje pretende crear en el auditorio, el segundo se relaciona con lo efectivamente logrado a través de la acción comunicativa. El primero es un ánimo intencional, mientras que el segundo es un resultado no necesariamente causal.

En materia electoral, ello es especialmente relevante a la hora de concebir cómo es que la gente razona el voto. Por ejemplo: supóngase que para una determinada persona, la personalidad de un candidato será la razón principal que guíe su intención; si alguien más se expresa en el sentido de calificar a ese candidato como alguien deshonesto, y tal información es considerada como veraz por la persona en cuestión, ello tendría el efecto de guiar su voto hacia alguna otra opción política. En este caso, se estaría ante un acto de habla constatativo (pues simplemente brinda información), del que no se puede desprender razonablemente (al menos así, descontextualizado) que su único y principal propósito sea el de sugerir el voto en tal o cual sentido, aún y cuando su efecto real haya sido el de generar en el electorado un efecto sobre el voto. Es una llana declaración que no podría considerarse propaganda electoral, sino un ejercicio de libertad de expresión de carácter crítico.

Así como el anterior, se pueden poner muchísimos otros ejemplos, puesto que es una cuestión natural del pensamiento el estar siempre activo y derivar conclusiones a partir de la información que se brinda en el mundo, aún y cuando ésta no esté especialmente dirigida a promover la inferencia. Además, el pensamiento humano no es necesariamente racional, en el sentido de estar mecanizado de forma deductiva.

Por lo tanto, se necesita ser especialmente cauteloso a la hora de determinar si una específica pieza de información evidencia un propósito específico. A final de cuentas, y en estricto sentido, determinar el propósito del mensaje es una cuestión ajena a la evidencia objetiva y directa (pues para ello el único camino sería preguntar directamente al emisor del mensaje cuál fue su intención), por lo que se debe adoptar el punto de vista de la persona razonable. Hay que recordar que la interacción comunicativa es una cuestión social que se genera bajo

el presupuesto de que todas las personas razonables comparten, aunque fuere mínimamente, las ideas esenciales y necesarias para descifrar los mensajes.

V. COBERTURA INFORMATIVA: CINCO CASOS DIFÍCILES

Diferenciar entre propósito y efecto ha sido clave para la Sala Especializada a la hora de juzgar contenidos mediáticos sometidos a su jurisdicción, pues en varios casos que se presentaron por la vía del procedimiento especial sancionador se denunció lo que se estimaba como propaganda electoral, ya sea en radio o televisión, con motivo de la difusión de mensajes emitidos por diversos profesionales del periodismo, tales como comentaristas, noticieros, analistas y reporteros, en el contexto de la transmisión de sus programas.

En los siguientes casos, la problemática jurídica exigió distinguir entre ejercicios legítimos de libertad de expresión y propaganda electoral de corte implícito en el contexto de la actividad periodística. Por tanto, aunados a los problemas de interpretación del contenido normativo y de calificación de los hechos, se reflexionó acerca de la relevancia de la calidad de periodistas de los sujetos denunciados para juzgar cada caso.

En cuanto al tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el periodismo en una sociedad democrática, representa una de las manifestaciones más importantes de la libertad de expresión e información.

El mencionado órgano jurisdiccional ha referido que las labores periodísticas y las actividades de la prensa son elementos fundamentales para el funcionamiento de las democracias, ya que son los periodistas y los medios de comunicación quienes mantienen informada a la sociedad sobre lo que ocurre y sus distintas interpretaciones, condición necesaria para que el debate público sea fuerte, informado y vigoroso.¹⁴ De esta forma, es claro que una prensa independiente y crítica es un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático.¹⁵

14. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrafos 117 y 118.

15. Informe No. 50/99. Caso 11.739. *Héctor Félix Miranda*. México. 13 de abril de 1999, párrafo 42; CIDH. Informe No. 130/99, Caso 11.740. *Víctor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999, párrafo 46.

La jurisprudencia interamericana ha sido consistente en reafirmar que la libertad de expresión es una condición esencial para que la sociedad esté suficientemente informada.¹⁶ La máxima posibilidad de información es un requisito del bien común y es el pleno ejercicio de la libertad de información el que garantiza tal circulación máxima,¹⁷ la libre circulación de ideas y noticias no es concebible sino dentro de una pluralidad de fuentes de información, y del respeto a los medios de comunicación.¹⁸

De allí que, en criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las posibles restricciones a la circulación de información periodística por parte del Estado deban minimizarse, en atención a la relevancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la responsabilidad que tal importancia impone a los periodistas y comunicadores sociales.¹⁹

Esto no implica que el ejercicio de la labor periodística sea ilimitada o sin restricciones, toda vez que de acuerdo con la normatividad interna e internacional debe tener como límites, entre otros, el respeto a los derechos o a la reputación de los demás o la prohibición de constituir propaganda electoral.

Con esto en consideración, a continuación se comentan brevemente las razones que sustentaron el sentido de cinco de los fallos de la Sala Especializada. Todos ellos tratan, en el fondo, de la tensión existente entre el discurso amparado por la libertad de expresión y la propaganda electoral.

1. Chacoteando la noticia (SRE-PSC-70/2015)

Con motivo de la difusión de 10 emisiones del programa televisivo “Chacoteando la noticia” durante el periodo de campañas del proceso electoral en Sonora, la entonces candidata a la gubernatura, Claudia Pavlovich, promovió un procedimiento especial sancionador, al considerar que su contenido, entre otras cosas, constituía la difusión de

16. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párrafo 68.

17. La Colegación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrafo 77.

18. Ídem, párrafo 78.

19. Caso *Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrafo 57.

propaganda electoral negativa en su perjuicio. Su motivo de queja se basó principalmente en que la exposición satírica de su imagen mediante el uso de títeres o caracterizaciones develaba un ánimo de perjudicarla electoralmente, en tanto el discurso que a lo largo de las emisiones sobre ella se pronunciaba era constantemente mordaz y negativamente crítico.

Para resolver la cuestión, la Sala Especializada hizo un análisis del contenido de cada una de las emisiones denunciadas del programa y concluyó que su propósito principal consistía en presentar ante su auditorio diversa información relevante con el contexto político actual, de la cual se generaban comentarios, críticas y opiniones severas, a través del uso de un tono comunicativo satírico y echando mano de recursos tales como la parodia. En esta medida, su protección jurídica a través de la libertad de expresión se tornaba necesaria, en tanto contribuía a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de una ciudadanía debidamente informada.

Sobre la sátira, se consideró que constituye una composición cuyo objeto es censurar acremente o poner en ridículo a alguien o algo a través de un discurso agudo, picante y mordaz, y que históricamente, sobre todo en política, se ha hecho presente como instrumento de denuncia y crítica social en las distintas manifestaciones del arte.

A partir de esta idea general, y advirtiendo que el mismo título del programa era una clara referencia a un ánimo burlón, se concluyó que esta forma de expresión se encontraba amparada por la libertad de expresión, pues si bien es cierto que su estilo era irreverente, mordaz e incluso incómodo para las personas que criticaba, lo cierto es que su propósito claro y evidente no era el de persuadir al teleauditorio para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia una opción política, presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas, ni mucho menos solicitar el voto en favor de alguna de las fuerzas políticas.

Vale la pena mencionar que la concesionaria de la señal televisiva por la cual se transmitió el programa era un organismo descentralizado del propio gobierno estatal, por lo que

tal cuestión resultaba relevante al momento de considerar el papel de neutralidad que deben jugar los recursos públicos de cara a las elecciones, según lo dispone el Artículo 134 constitucional. Además, el hecho de que el gobernador del estado, quien de cierta manera tenía voz sobre el ente descentralizado, perteneciera a una fuerza política distinta a la de la candidata denunciante, se utilizó como argumento para tratar de persuadir al órgano jurisdiccional acerca de la existencia de un contubernio para perjudicarle.

Ponderando lo anterior, se consideró que independientemente del modelo de financiamiento público que sostiene, la elección del contenido y tratamiento informativo de un noticario se encuentra amparada por la libertad comunicativa, en razón de su carácter de agente noticioso y del papel que juega como difusor de la información de interés público, pues las sociedades democráticas exigen regímenes de auténtica libertad comunicativa, especialmente cuando se trata de reportar noticias y hacer críticas de índole política, aún y si fuera mediante la parodia, la sátira y la farsa. La idea se ilustra de manera puntual por Ronald Dworkin:

La libre expresión es condición de un gobierno legítimo. Las leyes y las políticas no son legítimas a menos que hayan sido adoptadas mediante un proceso democrático, y un proceso no es democrático si el gobierno ha impedido a alguien expresar sus convicciones sobre las cuáles deberían ser esas leyes y políticas. La burla o mofa es un tipo de expresión bien determinada. Su esencia no puede redefinirse de una forma retórica menos ofensiva sin expresar algo muy distinto de lo que pretendía.²⁰

Vale la pena destacar que en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto²¹ para controvertir la sentencia, la Sala Superior confirmó el criterio propuesto por la Sala Especializada.

20. Dworkin, Ronald, “Derechos, libertades y jueces”. Ed. de Miguel Carbonell, 1^a edición. México, 2014. pág. 115.

21. SUP-REP-260/2015.

2. Encuadre (SRE-PSC-147/2015)

Este caso trató el análisis del contenido de 13 emisiones de un programa radiofónico titulado “Encuadre”, difundido localmente en Sinaloa, con motivo de la denuncia promovida por el Partido Acción Nacional. Particularmente, el motivo de queja consistió en que los comentarios vertidos por los analistas del programa resultaban ser propaganda electoral en detrimento de su entonces candidato a diputado federal, Zenén Xochihua, y en favor del candidato del Partido Revolucionario Institucional, Bernardino Antelo, cuestión que se estimaba contraria a la prohibición constitucional de difundir este tipo de contenidos en radio.

Una vez analizado el contenido total de las emisiones denunciadas del programa radiofónico, la Sala Especializada consideró que éste no constituyó propaganda electoral, sino que se trataba del legítimo ejercicio de la libertad de expresión, a través de la presentación y opinión crítica acerca de información política relevante en el actual contexto comicial.

Se advirtió que el propósito principal de los comentarios denunciados como propaganda consistió en hacer una valoración sobre los diversos actos de campaña de los candidatos a la diputación federal.

Si bien es cierto que el contenido de las opiniones denunciadas en torno a las actividades de campaña de Zenén Xochihua eran de tono crítico, la Sala Especializada consideró que ello no se hizo con el único propósito de denostar o injuriar al candidato, sino que siempre tuvieron relación con diversos aspectos relevantes de su actividad pública, ya sea como otro candidato o como ex alcalde del municipio de Ahome, Sinaloa.

Además, se concluyó que el uso de expresiones fuertes e incisivas para calificar a Zenón Xochihua se hizo en el contexto de la crítica a sus actividades y declaraciones como persona con proyección pública, por lo que tales expresiones debían estar amparados bajo el libre ejercicio de la profesión periodística, con la finalidad de promover los valores propios de un debate público fuerte y vigoroso en el contexto de una sociedad abierta y dialógica.

Máxime, no se advirtió una conducta sistemática de ataque o defensa de alguno de los candidatos o de sus respectivos partidos políticos, sino que las opiniones que se expresaron se hicieron siempre contextualizadas en torno a temas políticos de interés y relevancia pública, usualmente en atención a diversos hechos noticiosos, lo que se corroboró con un análisis de contenidos temáticos de la totalidad de las emisiones denunciadas del programa.²²

Cabe mencionar que esta sentencia no fue recurrida ante la Sala Superior.

3. Noticiarios Hechos (SRE-PSC-164/2015)

El difuso margen de apreciación que se tensiona en los límites de la libertad de expresión y la propaganda electoral es evidente en este caso. Por el contenido supuestamente propagandístico de cinco reportajes difundidos en varios noticiarios de Televisión Azteca (“Hechos AM”, “Hechos Meridiano” y “Hechos Noche”) el Partido Acción Nacional denunció a dicha televisora, al Partido Verde Ecologista de México y a su candidata a jefa delegacional en Miguel Hidalgo, Distrito Federal,²³ al estimar la posible contratación y/o adquisición de tiempos en dicho medio de comunicación. Desde la óptica del partido denunciante, más que un ejercicio periodístico, el contenido denunciado se erigía como auténticos infomerciales.

Para resolver la cuestión planteada, la Sala Especializada realizó un estudio comparativo tanto de estructura como de contenidos de los reportajes, y concluyó que se trataban, en general, de auténticos ejercicios periodísticos al presentar información relevante para la ciudadanía, tal y como lo son las propuestas legislativas (abatimiento de la deserción escolar, movilidad, impartición de clases de inglés y computación) los programas gubernamentales (vales de medicamentos) y las relaciones entre gobierno y sociedad civil (acuerdo de movilidad entre partidos políticos y organizaciones no gubernamentales). Además, la información a través un lenguaje neutro y descriptivo, por lo que en términos generales no se encontraron elementos para concluir algún propósito propagandístico a favor de los sujetos denunciados.

22. Véase también la sentencia SRE-PSC-260/2015.

23. Ahora Ciudad de México.

Aunado a lo anterior, otro elemento de peso para generar la convicción del órgano jurisdiccional consistió en el análisis de la distribución de los tiempos dedicados a cada partido político contendiente en el proceso electoral en turno, pues con ello se permitió apreciar la falta de una sistematicidad evidente o una preferencia irrestricta al partido señalado como infractor.

No obstante, si bien en la generalidad de cada uno de los reportajes no se advirtió violación al modelo de comunicación política, la frase de cierre de uno de ellos fue considerada como un ejercicio expresivo que fue más allá de la auténtica labor periodística. Ello, a raíz del reportaje que informó sobre la firma de un acuerdo de movilidad, signado por el Partido Verde Ecologista de México y el Partido Revolucionario Institucional con diversas organizaciones de la sociedad civil. La frase que se consideró excesiva, textualmente afirmaba: “*Con estas ideas, el PRI y Partido Verde aspiran a que la Ciudad de México se convierta en un modelo de movilidad como sucede en otras grandes urbes.*”

La argumentación de la Sala Especializada se esbozó en el sentido de considerar que la frase generó en el público receptor un posicionamiento sobre las virtudes de los mencionados partidos políticos, transgrediendo el principio de neutralidad que debe imperar en la difusión de información noticiosa al mostrar activismo en beneficio de tales actores políticos. Así, únicamente en cuanto hace a esa porción discursiva es que se concluyó que existió una violación al modelo de comunicación política. En consecuencia, se impusieron sendas multas a la televisora y al Partido Verde Ecologista de México por la responsabilidad en la realización de los hechos contrarios al marco constitucional.

En el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador²⁴ recaído a la sentencia de mérito, la Sala Superior se apartó del criterio sostenido por la Sala Especializada, al sostener medularmente que la frase motivo del disenso se limitó a sintetizar lo que fue materia de la nota, esto es, la intención de los sujetos entrevistados, dirigentes y candidatos en el Distrito Federal por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México, de emitir un acuerdo que se consideró necesario e indispensable para hacer más eficientes

24. SUP-REP-472/2015 y su acumulado SUP-REP-473/2015.

las vialidades de la Ciudad de México. Es decir, se consideró que la frase era meramente descriptiva, sin que se hubiesen emitido juicios de valor o cualidades de las respectivas propuestas, lo que implica que se trató del ejercicio periodístico genuino que está amparado en la libertad de expresión. Por tal motivo, se revocó la sentencia en cuanto a ese punto. La reconstrucción de esta disidencia de criterios se puede hacer en la clave lingüística anteriormente propuesta, atendiendo a la argumentación subyacente a cada una de las sentencias. Apartándose de la forma de razonamiento que presentó en las sentencias que se acaban de apuntar, en este caso la Sala Especializada sustentó que la frase en análisis rompió con el modelo de comunicación política por los efectos propagandísticos que generó, mientras que la Sala Superior revocó el criterio razonando que la frase no tenía tal propósito.

En efecto, la Sala Especializada entendió que cuando se menciona que un partido político aspira a convertir una ciudad en un modelo (de cualquier índole), equiparable a otras grandes urbes, el lenguaje se emplea de tal forma que se está creando en el auditorio la idea de que ello es una cuestión virtuosa. A su parecer, la frase lleva implícita la idea que aspirar a convertir los espacios públicos en modelos de clase mundial es una cualidad desde el punto de vista del auditorio, lo que genera el posicionamiento ante la ciudadanía del actor político de quien se habla. Lo que subyace en el fondo es la idea de que resaltar una cualidad de un sujeto tiene como efecto el presentarlo como opción política deseable y, en consecuencia, promover sus intenciones electorales, por lo que el discurso que aparentemente se esboza en términos puramente constatativos, en el contexto de las campañas electorales, tiene efectos prescriptivos.

Por otra parte, la argumentación de la *Sala Superior* sostuvo que la frase motivo de impugnación únicamente se limitó a sintetizar la información expuesta durante el reportaje, lo cual se hizo de forma objetiva. Se aparta de la idea de que la frase lleva implícita una valoración, y la califica como meramente descriptiva, pues con ella no se habló de las supuestas cualidades de las propuestas políticas materia del reportaje. En este caso, la idea de fondo es que el único propósito del reportero al mencionar la frase fue sintetizar la información, por lo que constituía un ejercicio genuinamente periodístico. Se trata, pues, de un acto de habla constatativo destinado a resumir hechos relevantes para la vida pública, sin ninguna pretensión ulterior. Así, la disidencia de criterios se basa en que, por una parte, la Sala Especializada fundó

su decisión en un supuesto efecto de posicionamiento ante el electorado de la frase, mientras que la Sala Superior estimó que aquélla no guardaba propósito alguno con miras al posicionamiento electoral.

4. “La Z” en Atizapán de Zaragoza (SRE-PSC-204/2015)

En este procedimiento especial sancionador, se denunciaron diversos comentarios difundidos en radio, en el contexto de una entrevista a la otra candidata a la presidencia municipal de Atizapán de Zaragoza, Estado de México, Silvia Márquez Velasco, realizada por el locutor del programa radiofónico “Roa Show”, Gabriel Roa Sánchez. Particularmente, se controvirtieron los comentarios relativos a la mención de encuestas del diario “Milenio” que supuestamente colocaban 10 puntos arriba al PRI en el Estado de México, en general, y como puntera a Silvia Márquez Velasco en la elección de presidente municipal de Atizapán de Zaragoza, sin que éstas hubieran cumplido con los lineamientos establecidos para su difusión. Desde la óptica del promovente, ello evidenciaba propaganda electoral disfrazada de información periodística.

Para resolver la presente controversia, la Sala Especializada partió de la premisa de que en el ejercicio de su labor, en específico en el ámbito político, es deseable que los periodistas proporcionen a la sociedad, en forma responsable, información oportuna y veraz, que contribuya a la formación de una opinión libre e incluso crítica, en especial cuando se abordan tópicos de interés público o general, en aras de privilegiar un debate fuerte y vigoroso en torno a esa clase de temas.

En segundo término, se reconoció que la finalidad de las encuestas y sondeos de opinión es informar sobre las preferencias electorales de las opciones políticas en un proceso electoral determinado, razón por la cual su regulación está a cargo del máximo instituto de organización de éstos.

En efecto, las encuestas y sondeos de opinión son medios integrales para mantener informado tanto a los ciudadanos y actores políticos, respecto de las distintas alternativas electorales, lo que contribuye a la transparencia de los procesos comunitarios y consultivos. Por ello, la publicidad de las encuestas y sondeos de opinión en materia electoral constituyen también un ejercicio válido de los derechos de libre expresión e información.

En este sentido, las normas atinentes a los derechos fundamentales a la libre expresión e información deben prestar especial atención a la realización de encuestas y sondeos de opinión de carácter electoral y consultivo, pues éstas deben ser tuteladas dentro del ámbito de los derechos de libertad de expresión y a la información comentados, ya que son derechos torales en un Estado constitucional, y tienen como finalidad asegurar a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía, por lo que gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.

Así, en una sociedad democrática (y particularmente en el desarrollo de los diversos procesos electorales), la publicitación de encuestas, sondeos, encuestas de salida y conteos rápidos, coadyuvan a fortalecer la información de los electores para emitir su voto, por lo que dichas actividades deben ajustarse a los cánones que rigen la libertad de expresión e información, y particularmente atender al canon de veracidad que debe observarse en la difusión de hechos tales como las preferencias electorales, a fin de garantizar el pleno goce de estos derechos en los destinatarios de la información.

En esta medida, a partir del análisis del Acuerdo INE/CG220/2014 de 22 de octubre de 2014, con el que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral estableció los lineamientos y criterios generales de carácter científico que debían observar las personas físicas y morales que pretendieran realizar y publicar encuestas por muestreo durante el proceso electoral 2014-2015, se establecieron los parámetros normativos que dichos instrumentos de sondeo debieran cumplir para adecuarse al libre ejercicio de la libertad de expresión.

Así, a la hora de verificar el caso concreto, con los elementos probatorios que se encontraron en el expediente, se encontró la siguiente cadena de hechos:

- a). El conductor del programa radiofónico refirió unas encuestas publicadas en el periódico “Milenio”.
- b). Dichas encuestas, a decir de “Milenio”, fueron generadas por la casa encuestadora “Gabinete de Comunicación Estratégica”.
- c). Las encuestas se registraron pertinenteante ante el Instituto Electoral del Estado de México.

d. Del análisis de tal registro, se determinó que el instituto electoral local verificó adecuadamente que se cumplieran los parámetros normativos establecidos en el acuerdo ya referido.

En vista de lo anterior, se concluyó que el propósito de la referencia a las encuestas en la entrevista era únicamente contextualizarla en torno al transcurso de la campaña electoral, por lo que no se advertía un ánimo propagandístico, sino un legítimo ejercicio del periodismo.

En esta sentencia, cabe resaltar el criterio de razonabilidad que la Sala Especializada esbozó en relación a la lectura de la información que se encontraba circulando en el medio de comunicación.

En efecto, no pasó inadvertido que en la entrevista se mencionó que tanto el PRI como Silvia Márquez Velasco encabezaban las preferencias electorales en sus respectos comicios, y que en las encuestas publicadas por “Milenio” no existía una referencia expresa a la elección de Atizapán de Zaragoza.

No obstante, en la nota periodística sí se hacía una referencia genérica a que el PRI encabezaba la intención de voto de presidente municipal en el Estado de México, por lo que resultaba razonable concluir que en tanto Silvia Márquez Velasco era candidata a dicho puesto por el referido instituto político, tal preferencia electoral se pudiera predicar respecto de ella, pues para una persona que no resultara experto en la materia, sería posible concluir válidamente que todos los candidatos a presidentes municipales del PRI se encontraban liderando las preferencias electorales en el Estado de México.

En esta medida, la Sala Especializada procuró la protección de las condiciones del debate público en torno a las candidaturas que se genera en los medios de comunicación a partir de la labor de ejercicio del periodismo, siempre y cuando se promoviera a partir de información que pudiera interpretarse como razonablemente válida en el contexto de las reglas electorales para la publicación y difusión de encuestas.²⁵

25. Véase también la sentencia SRE-PSC-194/2015.

5. Cuauhtémoc Blanco (SRE-PSC-263/2015)

En este procedimiento especial sancionador se analizó el contenido del programa televisivo denominado “Domingo de Selecciones”, transmitido durante la tarde del día que se celebró la jornada electoral de 2015 para elegir, entre otros, diputados federales y ayuntamientos en diversas entidades federativas. Ello, a partir de la denuncia en la que se sustentó que la reiterada transmisión en dicho programa de la imagen de Cuauhtémoc Blanco (quien al momento de los hechos era candidato a la presidencia municipal de Cuernavaca, Morelos), así como el elogio de sus cualidades como futbolista, se tradujo en la inducción y coacción psicológica del voto, al influir en el sentir y preferencias del electorado. Desde la óptica del promovente del procedimiento, ello evidenciaba una estrategia de publicidad con el fin de promover su candidatura.

Para valorar adecuadamente el contenido del programa, en la sentencia se realizó un detallado análisis tanto de corte cuantitativo como cualitativo, con la finalidad de determinar el propósito comunicativo para el cual fue instaurado.

En primer lugar, fue importante tomar en consideración el contexto de la transmisión: ese mismo día se celebraría un partido entre las selecciones de fútbol de México y Brasil, encuentro relevante en el ámbito deportivo de nuestro país, dada la marcada afición por esta actividad en la sociedad.

Con esto en mente, se analizó la pertinencia del contenido del programa: básicamente, éste trataba del análisis y comentarios de tres importantes partidos celebrados entre las mencionadas escuadras, todos ellos correspondientes a finales de campeonatos internacionales. Además, también se incluían comentarios relativos a un diverso partido celebrado un día antes, correspondiente a la afamada *Champions League*.

Así, a partir del análisis de la distribución del tiempo dedicado a cada uno de los segmentos, se concluyó que no había algún favoritismo evidente en la transmisión o difusión de contenidos. Simplemente, se trataba de un ejercicio periodístico libre en el ámbito del interés deportivo.

En siguiente término, se analizaron cada uno de los comentarios denunciados, con los que supuestamente se exaltaba la imagen de Cuauhtémoc Blanco, para concluir que éstos eran de naturaleza completamente periodística, al no advertirse en ellos un ánimo propagandístico.

En efecto, resultó relevante la pertinencia de los comentarios, en el sentido de que el único segmento en el que se habló de Cuauhtémoc Blanco fue en el dedicado a la final de la Copa Confederaciones 1999, pues de los encuentros que conformaron el programa, sólo fue en éste en el que el otro candidato participó como jugador. Además, exclusivamente se hacían comentarios acerca de él en la medida en que participaba en las jugadas del encuentro.

Finalmente, la calidad de los comentarios se referían en exclusiva a su desempeño deportivo, y no así a cualquier aspecto relacionado con su candidatura, plataforma política, partido de afiliación o algún otro rasgo relacionado con su vida política.

En este sentido, el criterio de la Sala Especializada se dirige a sostener que resulta lícito que los medios de comunicación, y en especial los periodistas, puedan comentar acerca del desempeño histórico de los participantes en actividades de interés público, tales como las deportivas, sobre todo cuando ello se da en el contexto de la celebración de un nuevo encuentro de tal índole.

Ello, con independencia de las actividades que al momento del ejercicio de expresión realicen las personas sobre las que se opina o comenta, o incluso de que sean contendientes a puestos de elección popular, siempre y cuando tales expresiones se circunscriban al aspecto relevante por el cual obtuvieron proyección pública.

VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN. DE LOS HECHOS A LAS OPINIONES: PARA UNA CIUDADANÍA DEBIDAMENTE INFORMADA

Una de las principales formas en las que el Derecho brinda seguridad jurídica a las y los gobernados, es a través de la promoción de la certeza en las decisiones jurisdiccionales.

El conocimiento de los criterios interpretativos del andamiaje normativo permite a la ciudadanía ajustar su conducta de conformidad con ello, y así abonar a la pacífica convivencia social en su conjunto. Por ello, la labor de los jueces en la explicitación de sus formas de percibir la relación entre textos normativos, normas y hechos resulta fundamental para la construcción democrática.

En palabras de Dworkin:

Decidir éstos y otros cientos de temas requiere interpretar, y si la interpretación de cualquier juez habrá de no ser arbitraria o puramente partidista, tendrá que estar guiada por un principio –por alguna teoría de por qué el discurso en principio merece estar exento de regulación gubernamental–. De otra manera, el lenguaje de la Constitución se torna en sólo un mantra carente de significado, a ser recitado (incanted) cada vez que un juez quiera, por alguna razón, proteger alguna forma de comunicación.²⁶

Juzgar la libertad de expresión es una tarea particularmente difícil. Más allá de la calificación de hechos o conductas, el pronunciarse acerca de las palabras exige un análisis semántico, sintáctico y pragmático para descifrar su sentido y referencia, con la finalidad de poder descifrar el propósito del mensaje percibido. Y para ello, el análisis del contexto en el que se insertan los discursos resulta imprescindible. Por lo tanto, deliberar acerca de la libertad de expresión es un ejercicio necesariamente casuístico, sin respuestas *a priori* y sin criterios inmutables.

Sin embargo, ello no quiere decir que no se pueda exponer una idea acerca de la relación que guardan dos conceptos jurídicos tan importantes para la construcción de las democracias como lo son la libertad de expresión y la propaganda electoral.

Como ya se mencionó en líneas anteriores, el andamiaje constitucional que establece el modelo de comunicación política en materia electoral tiene como principal objetivo el preservar y mantener la equidad en la competencia por el voto ciudadano.

26. DWORKIN, Ronald, Op. Cit. Págs. 92-93.

Es la igualdad el motivo que se postra detrás de la creación de la normatividad, por lo que su eficaz despliegue debe procurarse en cada caso en que sea necesaria su protección.

Y más allá del valor intrínseco de la igualdad en el contexto de la dignidad humana, la regulación de la libertad de expresión en materia electoral también pretende abonar a las condiciones necesarias para generar el voto razonado en la ciudadanía, lo cual se logra únicamente a través de contar con el panorama informativo necesario para tal cuestión: conocer a profundidad la verdad de los hechos que rodean la competencia electoral y poder escuchar las opiniones de los demás son elementos característicos que permiten destruir cualquier forma de engaño o prejuicio en la decisión electoral.

La distinción entre hechos y opiniones es lo que exige a los órganos jurisdiccionales distinguir cuando se trata de analizar cobertura informativa en la que se ofrece un discurso meramente descriptivo (tal y como son los reportajes), y ejercicio críticos de opinión, en los que se exponen discursos valorativos, mismos que usualmente son prescriptivos (tal y como los comentarios editoriales). Ello, pues se guarda un ánimo de protección al derecho fundamental a la información de la ciudadanía, mismo que se logra evitando la confusión entre uno y otro género.

La protección normativa al oficio del periodismo reconoce el carácter social que cumplen como polos de difusión de información que se espera veraz y cierta, así como de forjadores de la opinión pública a través de la promoción del debate mediante la exposición de sus ideas. Por ello, el estándar que se les brinda en la ejecución de su labor distingue entre discursos meramente informativos y discursos de opinión. Así como se protegen con gran amplitud sus expresiones críticas, se les exige que guarden imparcialidad, objetividad, neutralidad y, en general, una actitud avalorativa, a la hora de reportar hechos noticiosos.

Así, cuando se trata de juzgar piezas comunicativas que cualquier persona razonable entendería que guardan un fin exclusivamente informativo, se debe ser especialmente cauteloso para evitar que al público se le presenten subrepticiamente opiniones como hechos, valoraciones como verdades. Por esta misma razón, cuando sea razonable sostener

que cualquier persona estaría en la capacidad de distinguir que la comunicación difundida se trata de una mera opinión (y por lo tanto, discutible), se debe procurar su inclusión en el debate social, sobre todo cuando se trata de cuestiones públicas.

Una de las razones democráticas para proteger la libertad de expresión es la procuración de un debate público abierto e incluyente, en donde cada opinión generada en libertad es igualmente valiosa. Y la opinión genuinamente libre únicamente se puede concebir a partir de la circulación de información veraz. Por lo tanto, el resguardo de la libertad de expresión en torno a las reglas del juego electoral guarda relación con una concepción dialógica de la democracia en la que “[s]omos ciudadanos porque podemos participar en la adopción de las decisiones fundamentales, porque decidimos las reglas de nuestra convivencia.”²⁷ En el caso, la participación de la ciudadanía se logra a través de la expresión informada de las preferencias acerca de las cuestiones que atañen a todos.

Si bien es cierto que el papel ideal de los órganos jurisdiccionales consiste en garantizar las reglas del juego democrático, y no así dictarlas, verificar los límites de la libertad de expresión en su tensión con la propaganda electoral exige una ineludible dimensión política que tome en consideración el contexto social en el que se insertan los mensajes. Después de todo, lo que se busca es procurar que la comunicación que transita en el espacio público abone a la construcción de una ciudadanía que esté en una real posición de tomar decisiones libres e informadas. La libertad, la igualdad y el proyecto democrático así lo exigen.

27. Salazar, Pedro, “Justicia constitucional y democracia: el problema de la última palabra.” En: Vázquez, Rodolfo (coord.), “Corte, jueces y política.” Editorial Fontamara, 2^a ed. México, 2012. Pág. 39.

VII. BIBLIOGRAFÍA

1. Doctrina

- AUSTIN, John L, “Cómo hacer cosas con palabras.” Paidós Ibérica, 1^a edición. España, 1982.
- CARBONELL, Miguel, “La libertad de expresión en materia electoral.” En: “Derecho comparado de la información.” UNAM, Julio-Diciembre 2008.
- DWORKIN, Ronald, “Derechos, libertades y jueces”. Ed. de Miguel Carbonell, 1^a edición. México, 2014.
- MACCORMICK, Neil, “Legal reasoning and legal theory.” Oxford University Press, 1^a edición. Inglaterra, 1978.
- SALAZAR, Pedro, “Justicia constitucional y democracia: el problema de la última palabra.” En: Vázquez, Rodolfo (coord.), “Corte, jueces y política.” Editorial Fontamara, 2^a ed. México, 2012.
- SANTIAGO NINO, Carlos, “Introducción al análisis del derecho”, Editorial Ariel, 1^a edición. España, 2001.
- SARTORI, Giovanni, “Homo Videns. La sociedad teledirigida.” Editorial Taurus, 1^a edición. México, 1998.
- SILVA-HÉRZOG MÁRQUEZ, Jesús, “El antiguo régimen y la transición en México”. Editorial Planeta-Joaquín Moritz, 1^a edición. México, 1999.

2. Sentencias

A. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Sala Regional Especializada

- SRE-PSC-70/2015.
- SRE-PSC-147/2015.
- SRE-PSC-164/2015.
- SRE-PSC-204/2015.
- SRE-PSC-263/2015.

Sala Superior

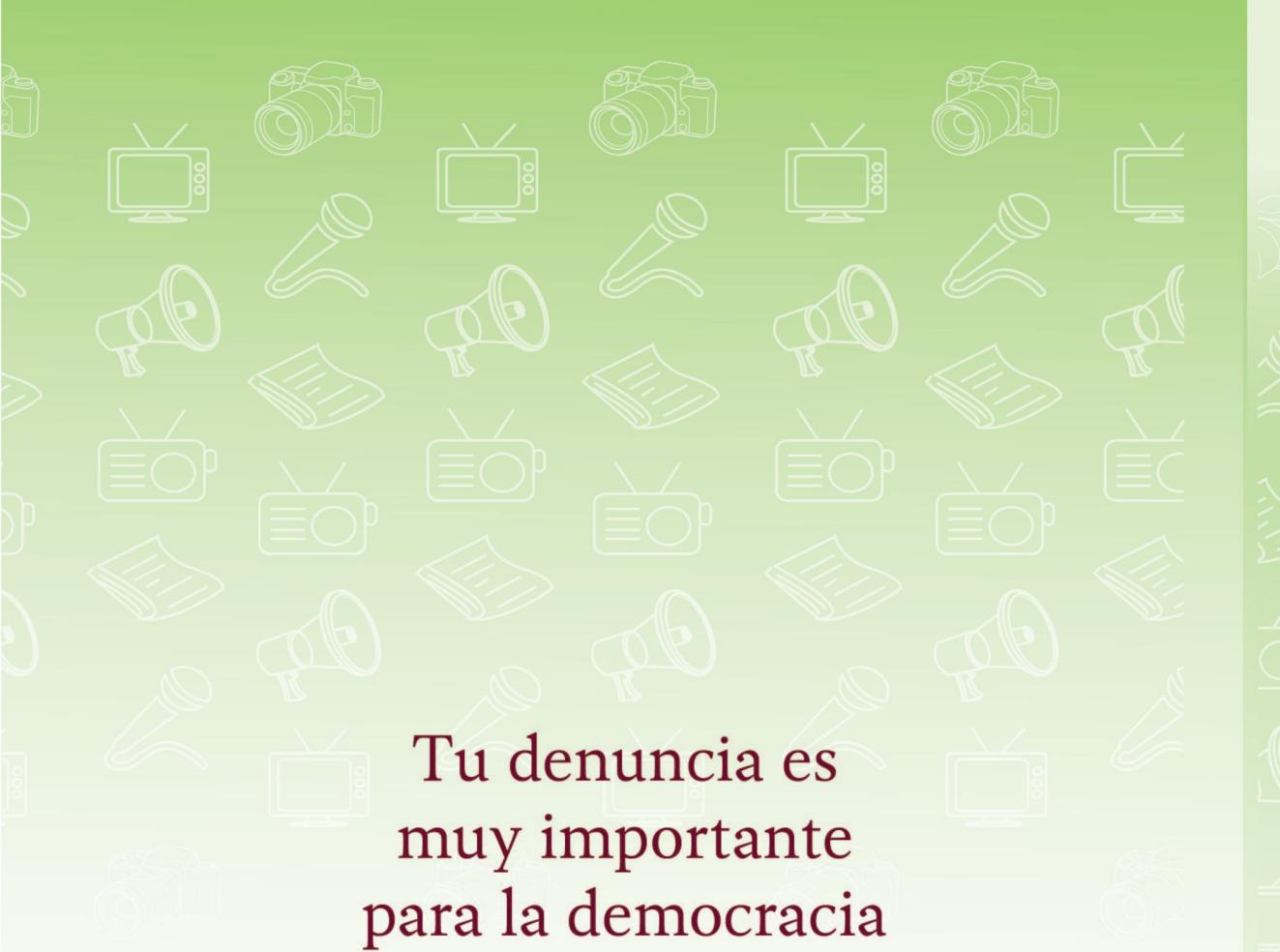
- SUP-RAP-201/2009.
- SUP-RAP-220/2009.
- SUP-REP-260/2015.
- SUP-REP-472/2015 y su acumulado SUP-REP-473/2015.

B. Suprema Corte de Justicia de la Nación

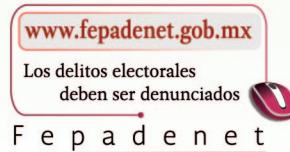
Tesis 1a. CDXIX/2014. “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL”. Décima Época. Primera Sala. Tesis Aislada. IUS: 2008101.

C. Corte Interamericana de Derechos Humanos

- Caso “Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela” Sentencia de 22 de junio de 2015.
- Caso “Héctor Félix Miranda.” Sentencia de 13 de abril de 1999.
- Caso “Herrera Ulloa Vs. Costa Rica”. Sentencia de 2 de julio de 2004.
- Caso “Kimel Vs. Argentina”. Sentencia de 2 de mayo de 2008.
- Caso “La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985.
- Caso “La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile”. Sentencia de 5 de febrero de 2001.
- Caso “Víctor Manuel Oropeza”. Sentencia de 19 de noviembre de 1999.



**Tu denuncia es
muy importante
para la democracia**



Boulevard Adolfo López Mateos # 2836, Colonia Tizapán San Ángel,
Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01090, Ciudad de México.