

Ciudad de México 18 de mayo de 2017.

Versión estenográfica de la Mesa 2. Derechos de las audiencias y acceso a la información política electoral, efectuada en el marco del 3er Observatorio Electoral: La libertad de expresión política electoral y los derechos humanos, en el Auditorio José Luis de la Peza de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Presentador: Buenas tardes.

A nombre del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Sala Regional Especializada, a través de mi persona, nos complace darle la más cordial bienvenida a este 3er Observatorio Judicial Electoral y a su Mesa 2 de trabajo: Derechos de las audiencias y acceso a la información política electoral.

Les recuerdo que este evento será transmitido a través de YouTube y de la Plataforma Electoral.

Me complace poder presentarles a los ponentes de esta mesa de trabajo.

Consejera Beatriz Claudia Zavala Pérez.

Me voy a permitir leer un pequeño resumen de todo su currículum. Se desempeñó como Directora del Centro de Capacitación Judicial Electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial, de 2008 a 2010 fue Consejera Presidenta del Instituto Electoral del Distrito Federal, posteriormente Consejera Electoral.

En noviembre del 2016 se integró a la ponencia de la Magistrada Presidenta de la Sala Superior, Janine Otálora Malassis, como Secretaria Instructora. Y actualmente se desempeña como Consejera Electoral del Instituto Nacional Electoral, integrante de las Comisiones Permanentes de Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica, Fiscalización y Quejas, y Denuncias.

Comisionada del Instituto Federal de Telecomunicaciones, Adriana Sofía Labardini Insunza.

Funge como Comisionada del Instituto Federal de Telecomunicaciones desde el 10 de septiembre del 2013. Es abogada por la Escuela Libre de Derecho con grado de maestría en Derecho por la Universidad de Columbia, en Nueva York.

Ocupó el cargo de Secretaria Técnica del Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones y durante 16 años colaboró como asociada y socia de un despacho en el que se especializó en las áreas de Derecho Corporativo, administrativo y de las telecomunicaciones.

Fue directora y fundadora de Al Consumidor, asociación sin fines de lucro y pionera en la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios de telecomunicaciones.

Presidenta de Observatel, Irene Levy.

Abogada egresada de la Escuela Libre de Derecho y maestra en Derecho por el Centro de Estudios de Posgrado en Derecho.

Cuenta con estudios de maestría en Administración Pública en el Instituto Nacional de Administración Pública de México. Es Presidenta de Observatel, que es el Observatorio de Telecomunicaciones de México. Es miembro del Consejo Consultivo del Consumo de la Procuraduría Federal del Consumidor y fue miembro del Consejo del Instituto Federal de Telecomunicaciones hasta mayo de 2017.

Director de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, Carlos Ferrer Silva.

Es licenciado en Derecho, egresado de la Universidad Panamericana, campus Ciudad de México. Obtuvo el máster de Justicia Constitucional y Derecho Electoral por la Universidad de Castilla La Mancha, en España. Es maestro en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en México.

Se desempeñó como Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral, además de ocupar diversos cargos en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en 2014 fue designado como titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.

Antes de dar el uso de la palabra. Bueno, más bien, tiene el uso de la voz el señor moderador.

Mtro. Carlos Alberto Ferrer Silva: Muchas gracias.

En primer lugar, agradezco al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la invitación para moderar esta mesa tan importante, particularmente y de manera muy destacada quiero agradecer a las Magistradas Gabriela Villafuerte y María del Carmen Carreón, así como al Magistrado Clicerio Coello, integrantes de la Sala Regional Especializada de este Tribunal que me permitan participar en este espacio de reflexión.

Les reitero mi amistad y mi compromiso institucional para seguir trabajando en la sustanciación y resolución de cientos de procedimientos especiales sancionadores.

La condición de órgano jurisdiccional cúspide o terminal de este Tribunal y la definitividad de sus resoluciones implica que sus fallos tengan una incidencia directa y permanente en el juego democrático de la vida nacional y en el ejercicio de derechos fundamentales, son palabras mayores.

Por ello, este Observatorio Judicial es de la mayor relevancia en la medida en que abre un espacio crítico, directo y sincero para que el contenido y alcance de estos fallos sean sometidos a la revisión y escrutinio de la sociedad en general y así evidenciar aciertos y fallos a fin de ratificar, corregir, modificar o planear aspectos, elementos o temas que importan a la democracia en lo presente y en lo futuro.

Y qué mejor manera de concretar este ejercicio democrático que con el análisis de resoluciones relacionadas con los derechos de las audiencias y el acceso a la información político-electoral, un tema trascendental que involucra y confluye el ejercicio de derechos fundamentales y la vigencia de principios constitucionales en el marco del modelo de comunicación política de nuestro orden jurídico.

Qué mejor manera de hacerlo que con la opinión, posición, cuestionamientos y aportaciones de expertas en la materia que nos acompañan el día de hoy, Consejera Claudia Zavala, Comisionada Adriana Sofía Labardini y la Presidenta de Observatel Irene Levy a quien le cedo el uso de la palabra.

Lic. Irene Levy: Muchas gracias, muy buenas tardes. Saludos a aquéllos que nos están viendo por la web. Agradecer, desde luego, muy entrañablemente al Tribunal esta invitación.

Les soy muy sincera, la verdad es que cuando me dijeron derechos de las audiencias y les vamos a mandar tres sentencias a ver qué opinan con escepticismo empecé a leer las sentencias y me he llevado una gratísima sorpresa al darme cuenta que las tres sentencias que nos fueron proporcionadas se basan en la solución en derechos de las audiencias, una más diría yo que específicamente la de MORENA contra Canal 40, pero las otras dos también incluyen los derechos de las audiencias como parte de la fundamentación y motivación de la solución.

Entonces, yo de verdad agradezco esta oportunidad, que además me acerca a mí como académica a estar más próxima a estas resoluciones que incorporan derechos de las audiencias, mientras otros poderes, como el Congreso de la Unión, el Legislativo, se están alejando de ellos.

Bueno, yo empezaría tratando de dar un breve resumen, no se me dijo por cuánto tiempo tengo el uso de la palabra, pero, ah, está muy bien.

Como ustedes saben, haré un breve resumen, como ustedes saben, en 2013 viene la reforma en materia de telecomunicaciones a nivel constitucional, telecomunicaciones y competencia económica.

Se incorporan por primera vez en la historia, en el artículo 6° Constitucional, los derechos de usuarios en telecomunicaciones y de las audiencias, gran logro para el Estado mexicano, gran logro para los ciudadanos de este país tener estos derechos incorporados en la Constitución, pero como sabemos incorporar figuras en la Constitución no sirven de gran cosa si no tenemos instrumentos ulteriores que aterricen esos derechos, instrumentos no solamente a nivel ley, sino a nivel ya disposiciones administrativas a nivel regulación que desglosen los cómo, qué padre tener los qué, derechos de las audiencias, pero si no tenemos los cómo ya traducido en obligaciones y derechos concretos, incluyendo sanciones en caso de que no se cumpla, pues no nos sirve de mucho y es un gran adorno como muchos tenemos en la Constitución hoy en día.

Después de esta reforma estructural en 2013, viene la ley reglamentaria, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en julio de 2014, y en esta ley se incorporan diversos derechos, un catálogo, diría yo, de derechos de las audiencias, específicamente los 156 pero hay otros también, que se desglosan varios derechos de las audiencias específicamente en dos temas que es la elaboración de códigos de ética por parte de los concesionarios de radio y televisión y del nombramiento de defensores de las audiencias como parte de los derechos de las audiencias se le otorgan expresamente al Instituto Federal de Telecomunicaciones facultades para emitir lineamientos que establezcan el detalle de estas obligaciones de los concesionarios pero al mismo tiempo derechos de las audiencias.

Es así como trascurren un poco más de dos años, hasta que en diciembre, específicamente el 21 de diciembre de 2016, el año pasado, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, órgano constitucional autónomo, creado también en la reforma constitucional de 2013, para velar, así lo dice el 28, por los derechos de las audiencias, habla del 6° y 7° constitucionales, es así como este órgano autónomo emite los lineamientos generales sobre la defensa de las audiencias, en estos lineamientos lo que hace es desglosar todos los derechos establecidos en la ley y especificar cómo, a ver tú concesionario de televisión vas a tener que incluir tal o cual cosa en tu programación para que distingas publicidad de información, y vas a tener que poner esto durante tanto segundo, lo que todos sabemos todos los abogados sabemos que es el equivalente a una facultad reglamentaria. ¿De qué nos sirve una ley que establece cuestiones muy genéricas si no hay la traducción de cómo se debe de cumplir?

Eso hizo los lineamientos de las audiencias, repito, diciembre de 2016, y de pronto en enero de 2017, mediados, finales de enero, porque hasta eso se esperaron a que regresara todo el mundo de vacaciones, tuvimos un, ¿cómo se dirá? Un ataque masivo de los medios de comunicación, prácticamente de todos y no nada más hablo de radio y televisión, sino también de periódicos, diciendo que el Instituto Federal de Telecomunicaciones estaba atentando en contra de la libertad de expresión tratando de censurar las opiniones de las plumas, de los locutores, de los opinadores, etcétera, etcétera. Nada más falso.

Enarbolados en la bandera de la libertad de expresión cuando en el fondo lo que se oculta, y no hablo en pasado, hablo en presente porque sabemos que está esto todavía bajo fuego, lo que se oculta es la amenaza al modelo

de negocios o a un modelo de negocios de las empresas de radio y televisión comerciales. Ahora voy a decir cuál.

Todo esto era bajo pretexto de que un artículo de la ley y, por ende, los lineamientos de las audiencias establecen que se debe distinguir entre opinión e información, y seguramente ustedes leyeron o escucharon o vieron en la televisión esta mofa que se hizo, incluso algunos llevaron campanitas a la cabina y decían: “Ahora tengo que diferenciar entre opinión e información. Esto es opinión”, y sonaba una campanita. Haciendo burla de esto y tratando de engañar a la gente diciendo ‘nos quieren coartar la libertad de expresión’, esto es censura.

Un ataque, y debo decirlo, como yo nunca había visto en materia de telecomunicaciones, ni con la Ley Televisa se vio una cosa de estas, un ataque brutal al Instituto Federal de Telecomunicaciones, a la institución y a sus funcionarios, tratando de presionar para que sucediera lo que sucedió después, que fue el retiro de la vida jurídica de los lineamientos de las audiencias que estaban a punto de entrar en vigor y que por decisión mayoritaria pero no unánime, el pleno del Instituto decidió que no entrarían en vigor.

Antes de esto, recuerden ustedes que hubo la interposición de dos controversias constitucionales: una por parte del Poder Legislativo diciendo que violaba la Constitución el Instituto al invadir facultades reglamentarias del Ejecutivo Federal. Ahora se dieron cuenta, dos años y medio después de expedida la ley, y además una porquería de controversia constitucional, como abogada se los digo, una cosa así como si me lo hace un alumno lo repruebo, o sea, una cosa espantosa; y después la otra controversia, que es la controversia del Ejecutivo Federal, que tampoco está mucho mejor, ahora hay que decirlo, no tenían de dónde, así como tratar de defender lo indefendible, agua las piedras.

La del Ejecutivo Federal con un argumento un poco más novedoso, porque si no, no tenía legitimación, que es Instituto Federal de Telecomunicaciones en tu primer acto de aplicación del 256 y otros de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, solicito a la Suprema Corte que declare inconstitucionales estos artículos de la ley. Recuerden ustedes que la Ley Reglamentaria, el 105 especifica que se pueden interponer controversias, también con el primer acto de aplicación, no nada más a partir de la entrada en vigor.

Y entonces lo que dijeron es: “A ver, yo me esperé, pero tengo, procesalmente tengo la vía, simple y sencillamente ¿por qué el primer acto de aplicación de estos artículos fueron los lineamientos?”. Y nada más falso ¡eh!

Observatel hizo una investigación a través de Transparencia y nos fueron entregados más de 80 oficios intercambiados por funcionarios del Instituto y empresas de radio y televisión para el nombramiento de defensores de las audiencias y cuestiones del código de ética, por lo tanto, no era cierto que ese era el primer acto de aplicación de estos artículos, ya se habían aplicado.

Claro, al ver que estas controversias no tenían pies ni cabeza, en una época totalmente electoral, como la que estamos viviendo ahorita, a días de la elección del Estado de México y a un año de la federal, pues obviamente las empresas de radio y televisión, prontas a negociar, fueron al Congreso con sus legisladores, y cabildearon una modificación a la Ley Federal de Telecomunicaciones quirúrgica, perversa, que mina y torpedea los derechos de las audiencias y las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones para hacerlas valer.

Ya se aprobó en la Cámara de Diputados, ahora entraron en receso, como ustedes saben, no sabemos si habrá un Periodo Extraordinario de Sesiones del Senado para aprobar ésta de manera expedita o será hasta septiembre que lo hagan, pero se ve venir una abrumadora aprobación de esta clara contrarreforma a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y, más allá de eso, una clara contrarreforma a la reforma estructural de 2013, que no solamente mina derechos fundamentales, sino que también va en contra de la autonomía de un órgano creado, exprofeso, para evitar que tenga presiones coyunturales y políticas. A ese grado hemos llegado.

Y por eso, después de decirles el lamentable momento en el que estamos, me congratulo de haber leído estas sentencias, muy interesantes, en las que se reconocen los derechos de las audiencias, específicamente, les dije que les iba a comentar sobre el modelo de negocios, específicamente la fracción cuarta del 256 de la ley, que se refiere, y que está reconocido en el 6º constitucional, a la obligación de los concesionarios de diferenciar claramente entre publicidad y contenido.

Ustedes, todos, han escuchado la radio y la televisión cuando alguien dice “Hay, ¿qué haré? Me duele la cabeza. Tomaré una Aspirina”. –“¿Por qué una Aspirina”, le pregunta la otra locutora. –“Una Aspirina porque es la mejor medicina. -“¿De verdad?”. “Sí, ¿tú no lo sabes?”.

En fin, infomerciales, infomerciales, información, perdón, publicidad disfrazada de información. ¿Qué trata de evitar este derecho fundamental? Trata de evitar que se le engañe a las audiencias.

¿Qué pasaba con este modelo de negocios? Bueno, aspirina prefiere comprar información disfrazada, perdón, propaganda disfrazada de información porque vende mejor, es más creíble.

Por otro lado, al insertarla en el tiempo de la programación al estar disfrazada, camuflajeada no computa en el porcentaje de publicidad, límite que tienen las empresas concesionarias comerciales, 18 por ciento en el caso de televisión abierta, 40 por ciento en el caso de radio comercial abierto. Pueden pasársela todo el programa anunciando y eso no les va a computar dentro de su 40 por ciento y hay varios programas que ustedes escuchan y todo el programa son productos y servicios pagados.

Pero esto también toca el ámbito político-electoral y de ahí la oportunidad de la fecha de la reforma o contrarreforma, debiera yo decir, que estamos presenciando. Esta misma información de la aspirina, por qué no darla del gobernador de Chiapas, sin alusiones personales, ¿por qué no? Y por qué no dar una cápsula de opinión de un o una opinadora con prestigio, pues que es le pague una lana y que habla bien en una cápsula informativa o de opinión y que hable bien de un político. A ver, libertad de expresión.

Oye, pero en la Constitución y en la Ley General está prohibido que tú contrates tiempos. No estoy contratando tiempos, a ver demuéstremelo, es libertad de expresión, oye, el señor opina perfectamente bien del gobernador de Coahuila, ¿por qué no va a hablar bien? Es su derecho.

Y ¿dónde está el derecho de las audiencias a no ser engañados? Cuando viene y se acerca este momento en diciembre, enero, febrero, es cuando se da el momento de la negociación, la oportunidad de la negociación.

Bien, pues yo quisiera entrar ya dando éste, después de haber dado este preámbulo, que me sentí obligada por ser la primera en hablar aquí,

específicamente a mí me llamó mucho la atención la 71/2015 que es la sentencia relacionada con las cortinillas y el encadenamiento de los mensajes. La de MORENA contra el Canal 40, rápidamente, MORENA denuncia a Canal 40 por dos hechos específicos, dice: a ver, cuando viene la pauta de mi partido y en general la propaganda política, lo que hace el Canal 40 es encadenar todo junto y antes pone una cortinilla que dice: a continuación, propaganda política, después regresarás a tus programas favoritos, palabras más, palabras menos.

Y entonces MORENA se queja y dice MORENA algo muy interesante, quería ver si encontraba la cita, porque bueno, dice algo del estilo de, dice: La televisora advierte al televidente acerca de los mensajes que se difundirán con posterioridad, lo que constituye manipulación de la propaganda electoral y se trasmite la idea de que se trata de una imposición de los partidos o del INE, porque la denunciada se ve obligada a interrumpir su programación. Como que si no nos advirtieran diríamos “Ay qué padre, miren lo que viene”.

MORENA dice eso, dice: Aquí hay una manipulación. Por el tema de las cortinillas.

Y lo otro, dice: Bueno, pues es que encadena un montón de spots de todo el día juntos y denuncia por eso a Canal 40.

El Tribunal de una manera que a mí la verdad me encantó y me dejó un gran sabor de boca, por una serie de argumentos electorales, jurídico-electorales, dentro de los que se encuentra el hecho de que cumplía porque no cambiaba de día, porque era equitativo con todos los partidos, había un trato igual, etcétera, etcétera, etcétera, le da palo a MORENA, pero la parte que a mí me encantó es la parte de los derechos de las audiencias, porque lo que dice es, y cita el artículo 6° Constitucional y el 256, fracción IV, diciendo que es importante que se aporten elementos para distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa y Canal 40 con estas cortinillas lo está haciendo.

Y no nada más hace esto, sino que yo quiero destacar que lo que hace también es incluir una tabla espectacular del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre la libertad de expresión, incluye una tabla que es parte de su fundamentación y motivación donde se desglosan varios de estos derechos, derechos borde, derechos límite, libertad de expresión o derechos de las audiencias, estos derechos que ya conocemos que son derechos borde y los desglosa muy bien para concluir diciendo que los

medios de comunicación deben difundir información para distinguir el tipo de programas que transmiten, de manera muy general lo dice, para garantizar el derecho de la audiencia a elegir libremente sobre los contenidos audiovisuales.

Es decir, incorpora, cruza ambos derechos, pluralidad, diversidad de contenidos y aparte dice: Es necesario que el operador de radio y televisión le informe qué tipo de programa está viendo o qué tipo de programación, si es publicidad o si es contenido y con ello Canal 40, con la cortinilla no solamente no viola la ley, sino que incluso aporta un elemento que salvaguarda los derechos de las audiencias.

Y al final menciona, uno de los párrafos que voy a leer, dice: A partir de la reciente, perdón, “Esta Sala estima que es inexistente la infracción de manipulación o súper posición de la propaganda en los partidos políticos en televisión, con el fin de alterar o distorsionar su sentido original a través de la inserción de cortinillas, lo anterior porque en el estudio de fondo del presente asunto con todos los medios de convicción que obran en el expediente, en particular de los reportes de monitoreo y con una ponderación de la libertad de expresión e información”.

O sea, cuál censura, así como del derecho constitucional de las audiencias previstos en el artículo 6º de la Constitución a partir de la reciente reforma, se advierte que el contenido de la denominada cortinilla no es contrario a derecho y que privilegia en todo caso el derecho de la audiencia a distinguir entre la publicidad y los programas televisivos en términos de lo previsto en el 256, fracción IV de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, con lo que yo me quedo en esta sentencia con un sabor de boca espectacular, respecto a retomar lo establecido en la Constitución y en el 256.

Las otras dos que, por supuesto, ya no voy a abrogar con el mismo detalle, nada más quiero mencionar aunque más marginal la 119/2016, la 53/2016 que toca el tema de multiprogramación, se acuerdan ustedes la broncota de qué señal tomo para retransmitir en otros lugares, si tomo la del Distrito Federal pues voy a bombardear a Durango con los spots del DF, o bien, no voy a transmitir los spots de Durango si están en elecciones.

Entonces, era un problema también desde luego de materia electoral, pero también de derechos de las audiencias por el tema de oportunidad y de derecho a estar informados.

Es así como en el caso de la 53, que es un poco más incisiva en este tema, retoma también los derechos de las audiencias y específicamente motiva en alguna de sus partes, la importancia de que las audiencias reciban información oportuna e información de lugar donde ellos están.

Entonces, yo me quedo muy contenta, muy agradecida desde luego, por esta invitación y la oportunidad de, prometo estar más al día con sus sentencias, porque la verdad quedé fascinada, creo que falta mucho dar a conocer el detalle de manera muy amigable, en Observatel haremos un intento con estas por lo menos porque es muy interesante, y me quedo con un gran sabor de boca en este sentido, y terminaré diciendo el ecosistema en materia de telecomunicaciones, específicamente de derecho de las audiencias está a punto de ser minado por una contrarreforma.

Tenemos ya el modelo de comunicación política que ya incluso se ha establecido muy claramente, claro que siguen todos luchando porque se modifique, ya está esto, están las obligaciones de los concesionarios, las obligaciones por parte del Estado, del INE, dónde están los derechos de las audiencias y dónde está el organismo garante que pretenden borrar del mapa en materia de los derechos de las audiencias.

Es por eso que nos falta, intentemos, hagamos lo posible, yo creo que ya está hecho esto, pero intentemos que el Senado no apruebe esta contrarreforma que le da al traste a los derechos de las audiencias y que disfrazados de un tema de libertad de expresión lo único que quieren es mantener su modelo de negocios.

Y, por otro lado, el gobierno está feliz porque ya tiene también cómo comprar tiempos aunque esté prohibido.

Y, por el otro lado, nos faltaría también que esto lo he venido insistiendo siempre que me invitan a hablar de estos temas, una ley reglamentaria relacionada con la propaganda política, es decir, una ley que reglamente cómo contratar los espacios para que no se privilegie a unos medios sobre otros, que no lo tenemos, no hay transparencia, y lo que sucede es que, al

haber tanta discrecionalidad, se compran líneas editoriales, y eso es un grave problema que tenemos en materia de información y comunicación.

No me queda más que agradecer, congratularme por esta invitación que me hicieron y felicitarlos. Sigán citando a los derechos de las audiencias, aunque los quieran ya medio muertos allá afuera, el Tribunal que los mantenga vivos. Muchas gracias a todos.

Mtro. Carlos Alberto Ferrer Silva: Muchas gracias a Irene Levy por sus palabras y posicionamiento, me gustaría destacar algunas ideas centrales, me parece que se tocaron algún blanco y algún negro.

Un negro por cuanto hace a una posición crítica respecto a una inminente o posible contrarreforma a estos avances que se señalaban y que permitirían o afectarían los derechos de las audiencias en los términos que ha señalado.

Y una parte blanca o positiva, en términos de que el eje central de las sentencias que sean analizados sí protege y tutela los derechos de las audiencias, de manera muy enfática, a través de la ponderación de derechos, de privilegiar el derecho y al acceso a la información, así como los tratados internacionales.

Evidentemente no abarco toda la intervención, pero básicamente han sido las ideas de esta exposición.

Dicho lo anterior, a continuación le doy la palabra también por 25 minutos a Adriana Labardini, Comisionada del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Por favor.

Lic. Adriana Sofía Labardini Insunza: Muchísimas gracias y gracias a este Tribunal Federal Electoral, a los magistrados, a los consejeros electorales del INE, por este importante Observatorio que, entiendo, ya va en su tercera edición, y que tiene una importancia grande.

El democratizar y difundir cómo se va construyendo el Derecho a través de las sentencias del Tribunal, es trascendente, para ciudadanos, para partidos políticos, para candidatos y para la construcción de un Estado de derecho, porque finalmente de lo que estamos hablando aquí, y de lo que habló la maestra Irene Levy magistralmente, es de cómo queremos y cómo vamos a construir un Estado de derecho efectivo; que del texto constitucional pase a

la vida diaria de los ciudadanos, quienes no sólo puedan ver derechos reconocidos, derechos humanos en la Constitución y tratados internacionales, sino que los puedan vivir, los puedan ejercer y que puedan ser justiciables, y es en donde los tribunales, sean jurisdiccionales o administrativos y en último caso la Suprema Corte de Justicia juegan el rol fundamental de cómo hacer justiciables los derechos, porque si no lo son entonces el Estado no puede ofrecer válidamente la promesa de una tutela efectiva de los derechos y en este caso del de libertad de expresión y acceso a la información que en reiteradamente a través de los artículos 6°, 7° y 28 constitucional se insistió en que el Estado garantizará la tutela efectiva de estos derechos refiriéndose a la libertad de expresión y el acceso a la información.

Mucho más fácil será para mí poder transmitirles a ustedes los aspectos que igualmente considero maravillosos y esperanzadores de esta sentencia que mencionó Irene, pero habiendo ella dado este contexto y antecedentes de cómo se llegó a la construcción de una reforma constitucional y de una ilegal, pues me hace la vida mucho más fácil y lo agradezco mucho porque, pues sí, hay que tener el contexto de dónde venimos y a dónde pensábamos que queríamos ir con estas reformas que han sido importantes, reformas en tres ejes: sustantivas en cuanto a reconocimiento por primera vez de un derecho que no estaba reconocido, es decir, los derechos de las audiencias. Reforma en cuanto a un nuevo diseño institucional con la creación de un órgano constitucional autónomo, como es el Instituto Federal de Telecomunicaciones, tanto como regulador de estos sectores, pero dice el 28 y sí, desarrollo eficiente de telecomunicaciones, radiodifusión, remover barreras a la competencia, en fin, regular los servicios, las redes, pero para garantizar efectivamente estos derechos de los artículos 6° y 7°.

Y reforma también en temas procesales de cómo implementar estos derechos y cómo aterrizar este ecosistema que en un ámbito de competencia pueda florecer en beneficio, tanto de una industria competitiva de unos medios de comunicación que no sólo son comerciales, también son públicos y sociales, y que puedan competir, que puedan ofrecer nuevos servicios, precios, calidades, contenidos plurales, diversos y en armonía con los derechos del público, del público consumidor y del público que es audiencia de un contenido en la radio, en la televisión o incluso en la televisión de paga que no entra como radiodifusión, sino como un servicio de telecomunicaciones porque se distribuya a través de redes de telecomunicaciones.

Y sí, en efecto, es fascinante ver los paralelos que hay entre estos artículos y algunos aspectos del artículo 41 constitucional, que es lo que rige, que también fue objeto de reformas importantes en 2007, en 2014, este derecho de los partidos y candidatos y candidatas independientes al acceso permanente a los medios de comunicación social, ese término va a ser muy importante cómo lo va a ir interpretando el Tribunal Electoral que es un medio de comunicación social, dice el 41, y lo menciono por la interesantísima mesa que nos precedió de las redes sociales.

Y bueno, yo quisiera primero concentrarme en esta sentencia por la trascendencia que tiene para los derechos de las audiencias, pero antes hacer un parangón de cuáles son los bienes jurídicos tutelados en el caso, que tutela el Instituto Federal de Comunicaciones y cuáles son los que tutela el Instituto Nacional Electoral y que hace efectivos el Tribunal, porque hay semejanzas y hay diferencias.

Y también cuáles son los incentivos de todos los actores que están aquí involucrados, de la ciudadanía, de los partidos políticos, los medios de comunicación, las audiencias también de información de otro tipo, no sólo política y electoral.

Y creo que es importante distinguir o ver qué se está tutelando y en esa medida ver cuándo entra en acción la libertad de expresión o cuándo entra otro derecho humano que por serlo es de igual jerarquía ante la libertad de expresión y cómo tratar de armonizarlos.

Por supuesto que en ambos casos hay un derecho de las audiencias al acceso a la información, información puede ser noticiosa, cultural, de entretenimiento, política, electoral, pero en ambos casos tenemos derecho a un acceso a información.

Y en el caso de los servicios de radiodifusión, que son televisión abierta y radio sonora, el artículo 6° Constitucional es muy claro de qué principios los rigen, serán servicios que en un ambiente de competencia y de calidad serán prestados para dar cauce a información veraz, o sea, el 6° Constitucional sí habla de la veracidad y habla de la pluralidad que tengamos todos el derecho de oír distintas voces, diversas y lenguas, por cierto, no sólo el español y ya, la Suprema Corte se pronunció, sino todas las lenguas de esta nación mexicana y tener derecho a acceder a contenidos de una diversidad y

pluralidad cultural y de géneros, deportivos, noticiosos, de entretenimiento, educativos, etcétera.

Y lo mismo diría yo aplica al acceso a la información política-electoral y partidista. En nuestro derecho a votar queremos tener un voto informado y conocer las plataformas, propuestas e ideologías de todos los que aspiran a un cargo de elección popular, quienes a su vez tienen un derecho a ser votados y, por tanto, a expresarse y dar a conocer su ideología, propuestas y en los tiempos y campañas y precampañas que INE como órgano autónomo constitucional único facultado para administrar estos tiempos del Estado que en tiempos de precampaña y campaña, es el único que puede administrar qué cantidad de tiempo de la radio y la televisión se destina a las autoridades electorales y también a los partidos políticos y candidatos independientes.

También tenemos en común que en ambos procesos se privilegia un pluralismo, pluralismo político y pluralismo en la información que queremos dar.

También en ambos casos se habla de una facultad clarísima, en el caso electoral incluida a nivel constitucional del derecho o la facultad diría del tribunal, del INE, perdón, de una suspensión precautoria como medida cautelar para dejar de transmitir por los medios de radiodifusión mensajes que estén en violación de las reglas electorales, sea porque se excedieron de los tiempos o porque fueron transmitidas no en el bloque autorizado por la Ley de Instituciones y Procesos Electorales, en fin.

Y acá también como una medida cautelar se facultó al Instituto, la cuestión es que no se dijo bajo qué procedimiento ni nada, y los lineamientos pretendían dejar muy claro y como forma excepcional esta facultad precautoria de suspender una transmisión que o infringía los derechos de las audiencias o ponía en riesgo los derechos de los menores, y como prevalece el interés superior del menor si una transmisión televisiva o radiofónica estaba violando estos derechos, con ciertas líneas que dio la ley, pero tan escuetas que era necesario regularlo y restringir esta facultad, y no era censura previa, se trataba de una transmisión que ya ha sido puesta al aire, pero que por ser violatoria de estos derechos se prohibiría su retransmisión fuera en otro horario o en otras plataformas. Entonces, ahí hay otro.

Sanciones, bueno, hay un claro régimen de sanciones en materia electoral de acuerdo a la infracción, y hay un régimen de sanciones que ahora con esta reforma que estamos a la mitad, porque ha sido aprobada por la Cámara de Diputados, pero falta aprobarla en Senadores, se va acotar dramáticamente y reglas sin sanción no es regla, solamente permitiéndose sancionar tres cosas: el exceder los tiempos máximos de publicidad, como estaba en la ley, con el doble de los ingresos que haya reportado la publicidad, lo cual va a estar bien difícil calcular, pero bueno, si tú excedes estos tiempos máximos de publicidad que mencionó Irene, se le sancionaría con el doble de ese ingreso.

Pero todos los demás derechos de las audiencias no son sancionables, solamente si el medio se niega, es decir, es omiso en cuanto a instaurar mecanismos de defensa de los derechos de las audiencias, por ejemplo no nombrar a un defensor, no expide su código de ético, pues habrá una sanción.

Y hay una sanción también al defensor de las audiencias que nombre uno o varios y ese varios podría ser que 600 estaciones de radio nombren a un solo defensor, le den un presupuesto ridículo y le lleguen 10 millones de quejas, y a ver cómo va a desahogarlas, si no tiene toda una estructura, presupuesto y personal adecuados, entonces se le puede sancionar al defensor.

Pero, ¿qué hace esta reforma? Cambia, decide, en mi concepto, en violación al artículo 6º constitucional, fracción III o IV, que obliga, y esto viene de la Constitución, no de la ley, a distinguir información, publicidad o propaganda, y ahí también tenemos esa clara coincidencia en materia electoral y en materia no electoral, hay que distinguir, ya lo explicó Irene, información noticiosa o periodística de la publicitaria, comercial o propaganda.

Pero recordemos que desde 2007, en esta cancha tan importante de los derechos políticos, hubo una reforma, prohibiendo a los partidos comprar tiempo en los medios y usando solamente el tiempo que se les asigna de acuerdo a los tiempos oficiales a los que tiene derecho el Estado, y que en buena medida, concentra para fines electorales durante tiempos electorales.

Al prohibírsele bajo, y aquí hay un artículo maravillosamente escrito por el doctor Lorenzo Córdova en la Constitución comentada, en la que más de 150 autores contribuimos para comentar, con motivo del centenario de la

Constitución, el doctor Córdova comenta el artículo 41, y señala que aquí, a diferencia de, es decir, sí, por supuesto, hay una libertad de expresión, pero uno de los principios rectores en materia electoral es una igualdad en la contienda. Si no regulo en qué medida y bajo qué reglas los partidos tienen acceso a un recurso escaso, que es el tiempo aire, lo cual se diferencia en las redes sociales de internet, de los medios, entonces nuestra democracia se volvería una democracia, más bien una plutocracia; el que pueda comprar más tiempo de radio y televisión, tendrá muchas mayores posibilidades de acceder al poder político, por el enorme impacto a nivel psicológico de la publicidad y la propaganda en la toma de decisiones de las personas.

Y, como no queremos ese modelo, se reformó la Constitución y se ajustan los partidos a los tiempos que les dé el INE, de acuerdo a una serie de reglas que ustedes conocen mejor que yo.

Y siendo ese principio tan importante, el que no sea más rico, el que llegue al poder y el que haya una equidad, un piso parejo para competir políticamente, pues el incentivo y la naturaleza humana está en tratar de evadir eso, y como ya no puedo ni recibir donaciones para comprar más tiempo aire, trataré de ver cómo, a través de programas noticiosos, convenzo a un comunicador, que opine mucho, que hable, y tienen toda la libertad de opinar el tiempo que quieran; pueden dar una noticia en 30 segundos y opinar una hora, pero si esa opinión va a inclinar las preferencias de la ciudadanía por un partido o un candidato, pues eso podría estar en clara violación de las reglas electorales, y ahora lo que se pretende en la reforma es que este modelo de autorregulación absoluto, por cierto, yo critico en un artículo que escribí recientemente, porque no sé si uno de los de autorregulación garantiza la tutela efectiva de un derecho humano y quién va a ser el responsable.

O sea, el Estado dice la Constitución es el garante de ese derecho, pero la ley como la quieran reformar, la Federal de Telecomunicaciones es a través del Código de Ética los medios decidirán cómo protegen los derechos de las audiencias, cómo garantizan que no se excederán de los tiempos máximos, cómo garantizan los derechos de las audiencias con discapacidades, o sea, cómo harán accesible, cosa que también regulaban los lineamientos y cómo garantizarán que distinguirán efectivamente publicidad o propaganda de información.

Todo eso estará en el Código de Ética y dicen: sin que el Instituto pueda emitir reglas, reglamentos, lineamientos, algunos el Código de Ética tendrá un contenido totalmente libre y opcional para cada medio que tenga una concesión.

El nombramiento de defensores, además de que tenga 35 años no esté condenado por delito doloso y no haya laborado en el medio de comunicación los años previos, puede ser quien sea, no importa qué tan independiente, imparcial y bueno, debe tener conocimientos en comunicación.

Pero entonces un modelo de autorregulación cómo va a ser efectivamente tutelado, cómo va a ser justiciable si las audiencias consideran que sea por cuestiones electorales o por cuestión de que fueron engañadas porque estábamos en medio de una noticia, sí, de una noticia, la que ustedes gusten y de repente me dicen que compres esto lo oí en la estación de radio, estaban discutiendo una noticia sobre Donald Trump y de la nada una de las conductoras de ese programa noticioso dice: tengo colesterol pero compren chía, consuman cápsulas de chía que aquí en el estudio vendemos y se echa un rollo de la chía, el colesterol y la diabetes de 15 minutos y dice: ahora sí vamos a un corte comercial.

Bueno, si alguien, cualquiera de ustedes se sintiera agraviado por eso, porque estábamos hablando de Trump y ahora me venden una cápsula de chía, ¿cómo va a ser efectivo? La ley nos dice que, a través del amparo indirecto, el amparo indirecto quién va a ser autoridad responsable, si el Instituto, órgano regulador constitucional se le está prohibiendo regular.

Entonces, tendrán que ser como concesionarios de un servicio público de interés general ahora volveremos al debate de, pues es un concesionario que está actuando por cuenta del Estado y tendrá que ser autoridad responsable, porque de otra manera no va a poder el Estado tutelar los derechos de las audiencias y entonces sí quedarán en mera retórica y eso no es acorde al derecho internacional y esto merecería un caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos si el Estado Mexicano no es capaz de tutelar.

Ahora, dicho eso tampoco es la forma idónea de tutelar un derecho que tenga que judicializarse, el acceso a la justicia y el costo de la justicia cada vez que no se distinga información de propaganda, cada vez que no se

respete horarios o clasificaciones o el lenguaje de señas mexicanas o tantos derechos de las audiencias que se enuncian en la ley, las personas van a tener que poner de su bolso para llevar a cabo, para contratar un abogado que les lleve un amparo indirecto.

Entonces, esa apuesta es una apuesta a la impunidad y una apuesta a que México no avance como Estado de derecho, los Estados de derecho se definen como aquellos, o sea, en los que se puede medir el grado en el que se respetan las obligaciones y el grado en que los ciudadanos pueden ejercer libremente sus derechos.

Entonces, además de medir el PIB y otras cuestiones, las sociedades se miden porqué tanto las personas respetan y les son respetados los derechos propios o los de terceros y sí creo que el modelo de autorregulación puede ser interesante cuando una persona física o moral se autoimpone un estándar de cumplimiento por encima de la ley, no por debajo de la ley, y aquí no es la ley es en la Constitución.

Entonces, eso va a ser muy interesante cómo el Senado logra justificar que la autorregulación es una forma de tutela efectiva del Estado de los derechos de las audiencias, lo veo cuesta arriba.

Ahora, si el gran problema era esta obligación sí poco práctica, lo reconozco, de diferenciar opinión de información, pues lo único que había que hacer era derogar la fracción III del artículo 256 de la ley y punto, se acababa la discusión para que no tuvieran que sacar campanitas.

Ahora, si derogado eso alguna estación emisora habla de un candidato cinco horas y es su opinión, pues creo que el INE y el Tribunal Electoral podría evaluar si eso viola las leyes electorales ya que el Instituto no podría hacerlo.

Pero ya no era necesario amarrarnos las manos para ser un órgano regulador que no regula la radiodifusión, sólo las telecomunicaciones, no era necesario prohibir estos lineamientos que atendían muchas otras cosas que no tenían nada que ver con la distinción entre propaganda e información.

¿Qué va a pasar con las audiencias con discapacidad, con los horarios, con el procedimiento de suspensión precautoria, con la clasificación? Y por eso y parece que, Irene y yo siempre hemos coincidido en muchas cosas, es

increíble esta sentencia, pero lo increíble de esta sentencia también es el caso.

O sea, fíjense, los radiodifusores que se han opuesto a estas plecas, o sea, a que en los lineamientos obliguemos a diferenciar, solito el Canal 40 lo hizo, o sea, decidió poner una cortinilla, ¿por qué? Y aquí es donde viene la diferencia entre cuestión electoral y no electoral.

Miren, el incentivo natural humano de la televisión comercial es tratar de vender el mayor número de espacios publicitarios, de eso vive y está bien, es su derecho.

La materia electoral estorba y su incentivo es a reducir al mínimo los espacios de los anunciantes políticos, no comerciales, o sea, los partidos y los candidatos.

La televisión y radio comercial le pone la carpeta roja a los anunciantes y no quieren decir: “Ahora vas a privarte de tu programa porque vamos a pasar a estos tres minutos en los que voy a anunciar pan, leche y autos”. Pero sí lo quiso hacer, lo que viene a continuación son tres minutos de mensajes electorales y luego regresas con tus programas favoritos.

Pero fíjense, ahí el canal lo quiso diferenciar con la cortinilla. Me parece interesante también, y ese es un tema que tanto los tribunales especializados como el Tribunal Electoral, yo estoy segura están en continuo análisis de la deferencia al regulador; y me pareció muy sabia esta sentencia porque dicen: “Miren, yo no me voy a meter si esto tiene un efecto psicológico en la ciudadanía de que en tres minutos volvemos a tus programas favoritos, lo único que sé es que no manipuló ni alteró los mensajes electorales, y en cuanto a empaquetar todos los mensajes en una barra equis, en un horario, se supeditó el tribunal a decir al principio de legalidad los medios de comunicación sí tienen el derecho de decidir cómo van a respetar estos dos minutos por hora”.

Si todos los mensajes de los partidos de corrido empaquetados o los van diferenciando, y como está permitido pues entonces Canal 40 no infringió nada.

Esta deferencia va a ser importante y va a ser un tema para el Tribunal Electoral en la medida que también haya temas de calumnia. Esa es otra

cuestión. En nuestro caso sí hay un mandato constitucional de veracidad, en el de ustedes también de que no se calumnie a instituciones, cómo se va aterrizar la veracidad, que creo que es importante, perdón, en información noticiosa, si nos vamos a dedicar a dar noticias falsas, cosa que hasta a las redes sociales les está preocupando, no veo eso cómo abone a la libertad de expresión.

Entonces, cómo sin menoscabar esta libertad se va a poder sancionar a quienes no digan la verdad o quienes calumnien pues va a ser interesante.

Por todo ello creo que es un caso maravilloso que invoca esta diferenciación de opinión e información, ya no lo va a poder seguir invocando si se deroga ese artículo de la ley; y, por otro lado, vi con mucha sorpresa y gusto que hay unos lineamientos del Consejo General del INE, de recomendaciones a los medios de cómo conducirse en tiempos de precampaña y campaña, y ahí nuevamente en estos lineamientos invocan todos estos principios, no vi que hubiera tanta resistencia de oposición, bueno, pues son recomendaciones, pero hablan del equilibrio entre publicidad, de la diferenciación, de las no calumnias, de la pluralidad y de los derechos de la ciudadanía a tener un voto informado, y la necesidad de contar con los medios para ello, por eso son servicios públicos.

No es cualquier negocio, vendo tortas; no, es un medio indispensable, no el único, pero sí indispensable para un estado democrático y para el acceso a la información.

Agradezco mucho su atención máxime siendo esta hora, y creo que hay mucho que aprender de estas sentencias.

Gracias.

Mtro. Carlos Alberto Ferrer Silva: Muchas gracias a Adriana Labardini por sus palabras y sus observaciones. Ha sido enfática en destacar la importancia del derecho a la información y el derecho a la libertad de expresión, tutelados en la Constitución y en tratados internacionales, y sobre todo la importancia de que estos derechos sean de carne y hueso, que sean efectivos, reales y justiciables.

Ha sido también muy clara en destacar la importancia del artículo 6º constitucional, por cuanto hace a que hay información veraz y plural, así

como un voto informado. Y, desde luego, ha planteado el escenario legislativo perverso que puede resultar en una afectación al órgano regulador, así como a la distinción entre información noticiosa y publicidad o propaganda para dar.

Y, desde luego, también, ha dado algunos comentarios muy positivos respecto de las sentencias que se han sometido a consideración.

Dicho lo anterior, ahora le doy la palabra a la Consejera Claudia Zavala, también por 25 minutos.

Por favor, Claudia.

Consejera Beatriz Claudia Zavala Pérez: Muchas gracias, Carlos.

Muy buenas tardes a todos y a todas quienes nos acompañan en este día, en este momento. Gracias al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por permitirme estar aquí con este auditorio, este público, seguidores, porque siempre estamos pendientes de la materia electoral y nos gusta ver el trabajo y también platicar sobre el trabajo que hacen las autoridades electorales. Eso nos hace crecer y nos ayuda mucho en la democracia.

Gracias particularmente a las Magistradas y al Magistrado de la Sala Regional Especializada, quienes se han encargado de organizar y de ver este evento de gran relevancia.

Los puntos de vista que hemos tratado aquí y las opiniones y las condiciones y los retos y desafíos que cada uno tenemos, los enfoques son diferentes y eso me parece que nos nutre a todos, pero tenemos grandes coincidencias.

Por supuesto, en las sentencias que se están comentando, ¿qué veo? Que hay un derecho reconocido y un derecho de aplicación y un derecho vivo, el derecho de las audiencias. Cuando en 2014, en 2013, 2014 se empieza a tematizar a nivel nacional, yo dije: uy, esto nos va a ayudar muchísimo en materia electoral, porque habíamos tenido ya una historia con mucho tipo de información que se tenía que decidir desde la jurisdicción.

Y la verdad es que la emisión de los lineamientos y todo, pues yo decía: no, ya vamos bien reforzados y ahorita estamos en un momento en el que no

nos vamos a parar porque finalmente quienes estamos en la materia electoral los desafíos son momento a momento, proceso a proceso y ya ahora yo diría: etapa por etapa. Entonces, dentro del proceso y en sus respectivas etapas tenemos esos grandes desafíos.

Pero tenemos la gran fortuna de contar con una Constitución y que ahora reconoce un derecho de audiencias y eso nos abona mucho. Yo me considero porque el tema libertad de expresión es, si lo vemos como el principio democrático, pues es una institución ampliamente protegida por normas constitucionales e internacionales que subrayan su categoría de un derecho preferente, formador de opinión pública y factor fundamental para la construcción de la ciudadanía.

Pero de manera paralela, sin embargo, podemos ver que esa libertad de decir ha sufrido constantes amenazas, por ejemplo, podemos ver la violencia y la persecución en contra de periodistas y de empresas editoriales independientes, pero también la manipulación noticiosa y la relación del mutuo interés que establecen algunos órganos de poder y los más media, a fin de obtener algunas ventajas que son compartidas a partir, precisamente, del silencio o la difusión de una información determinada.

Por eso yo aquí adscribo el desconocimiento del derecho de las audiencias y por eso podemos también ver la censura en alguna forma.

Originalmente la libertad de expresión, el ámbito de protección de este derecho se dirigía a garantizar la posibilidad de decir: sin restricciones mayores una opinión disidente, cuya resonancia se limitaba a la plaza pública, a la nota de un periódico, a la conversación o a la protesta plural o individualizada. Con el paso del tiempo el espacio de posibilidad para la emisión de los puntos de vista creció al momento que los medios masivos de comunicación se convirtieron en verdaderos protagonistas del espacio público.

A partir de ese momento la radio, la televisión y ahora las redes sociales o todas las redes informáticas, son creadoras de opinión pública y como tales sujetos influyentes dentro del proceso comunicativo social.

Los hechos han demostrado que la obligación de difundir información responsablemente no se ha cumplido de manera adecuada, pues muchas de las ocasiones los medios masivos de comunicación ceden a la tentación

de imponer un punto de vista que revela una posición que define un interés particular o de grupo.

Por esta razón es posible afirmar que los medios masivos de comunicación, en particular la televisión, han fallado en su tarea de generar opinión pública, no obstante no hay que dejar de lado que la sola existencia de información es ya un valor agregado para formar ciudadanía, pues la democracia no requiere de sabios, sino de una sociedad informada que tenga alguna idea de lo que está sucediendo.

En la actualidad es imposible pensar en un sistema democrático moderno sin un fuerte elemento mediático. En el tema electoral el grueso de la difusión de propaganda política-electoral y gubernamental se trasmite a través de los medios masivos de comunicación, prueba de ello la encontramos en dos aspectos.

Existe una legislación bastante amplia que regula el modo en que deben difundirse estos tres tipos de propaganda, a su vez la legislación nacional fija con bastante detalle las limitaciones a las que se enfrenta la difusión de la propaganda aludida, así como las sanciones cuando se incumplen las reglas para su transmisión, lo que no ha provocado necesariamente su observancia, a pesar de que hay sanciones.

Lo que decía mi compañera de mesa, es muy importante, la Comisionada. Fíjense bien, en la campaña presidencial 2006, cuando todavía no estaba el esquema de regulación del modelo de comunicación, los partidos políticos invirtieron casi 2 mil millones de pesos en la adquisición de espacios en medios electrónicos, o sea, lo que representó el 56% del gasto total en campaña, de esa manera y de esa magnitud es como se concibe la influencia.

Como consecuencia de este modelo de ese momento, vine la reforma electoral 2007, ahí, y se incorporaron las nuevas reglas, las actuales del modelo de comunicación política, teniendo como base un modelo de acceso más equitativo a los medios masivos de comunicación y la igualdad de armas en la contienda política, y en ese espacio mediático.

A pesar de este aparente equilibrio que en la promoción de las candidaturas e imagen de los partidos políticos, esta circunstancia no tuvo el impacto deseado en el contenido de las campañas electorales.

Un ejemplo que ilustra esta afirmación es que gran parte de los conflictos que se han suscitado en el ámbito electoral en los últimos años son precisamente los derivados por las violaciones al modelo de comunicación política.

En el Proceso Electoral 2014-2015 se presentaron 433 procedimientos especiales sancionadores, de los cuales 102 denunciaron violaciones a las reglas del artículo 134, que tiene que ver con los principios de neutralidad, propaganda gubernamental y promoción personalizada de servidores públicos; 86 por calumnias, 49 por adquisición o contratación de tiempos en radio y televisión, 100 por difusión de otra propaganda y legal, 28 por supuestos actos anticipados, 16 por un uso indebido del padrón, 10 por incumplimiento de medidas cautelares, 18 por uso indebido de la pauta y 24 por otras razones que se podrían agrupar de forma general.

La reforma de 2014 si bien introdujo elementos sustanciales para el fortalecimiento del sistema electoral, no se incluyeron ni modificaron aspectos pendientes del modelo establecido en 2007, como puede ser la duración de los spots; ni se fijaron reglas para enfocar los mensajes políticos a promover la deliberación democrática, sino a solucionar de modo más eficaz los escenarios de conflicto.

Tampoco se intentó armonizar la legislación en materia de telecomunicaciones con la electoral, aspecto que al momento sigue siendo un tema pendiente.

La modificación al régimen jurídico de las telecomunicaciones, como ya lo comentaron, inició en 2013 con la reforma al artículo 6º constitucional. Entre sus aspectos fundamentales está que el Estado tiene la tarea de garantizar el derecho de acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación, así como a los servicios de Radiodifusión y Telecomunicaciones, incluido el de la banda ancha y el de internet.

En 2014, el marco jurídico en materia de telecomunicaciones se complementó con la emisión de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; con ella se cumplió la obligación de expedir un solo ordenamiento legal que regulara de modo convergente el uso, aprovechamiento y explotación del espacio radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y la presentación de servicios de radiodifusión.

Otro aspecto destacado de la reforma fue el reconocimiento del derecho de las audiencias, el tema que nos tiene aquí que estamos analizando, que permitió que éstas pudieran entablar una relación crítica con los medios masivos de comunicación dejando de lado la calidad de espectadores que hasta ese momento se había otorgado.

En balance, la reforma de telecomunicaciones y radiodifusión fue la respuesta para atender un problema económico, pero también la exigencia de carácter político y social, encaminada a democratizar los medios masivos de comunicación.

No obstante, los aspectos positivos que tienen por separado el modelo de comunicación política y el régimen de telecomunicaciones a nivel nacional, así como las fallas reservadas a cada uno de estos modelos, vuelvo al origen de una preocupación que tengo. Al momento, no tenemos una visión integral de ambos modelos que permita que se complementen.

La aplicación de cada marco normativo tiene órganos especializados, ya lo escuchábamos, ámbitos de acción y sujetos receptores de las normas particulares.

Y, si bien, hay aspectos previstos en el orden jurídico de una materia, que pueden favorecer la comprensión de la otra, lo cierto es que la legislación electoral que regula el modelo de comunicación política, no está pensado para complementar al sistema de telecomunicaciones y viceversa.

Esta circunstancia ha hecho necesario que los criterios de interpretación en el ámbito electoral y en el campo de las telecomunicaciones, sean definidos por las jurisdicciones, y ya nos lo puntualizaban muy bien en la mesa; generando dos universos interpretativos que, en algún momento, podrían llegar a ser contradictorios.

Antes de la Reforma Constitucional y Legal en Materia de Telecomunicaciones, de los años 2013 y 2014, no había claridad regulatoria sobre lo que podría considerarse publicidad o el contenido de un programa, ni había un parámetro legal que permitiera diferenciar la información noticiosa de las opiniones. Tampoco estaba contemplado el concepto de derecho de las audiencias, que es, desde mi perspectiva, el gran aporte de

la legislación en materia de telecomunicaciones a nuestro régimen de derechos.

A partir de esta definición es que dentro del contexto nacional se abandonó la idea de que las audiencias son meras receptoras de publicidad, programaciones diversas y contenidos ilimitados, y se les empezó a considerar como lo que son: sujetos de derechos y obligaciones, que tienen la capacidad de evaluar y criticar la información que reciben y forman parte fundamental de esta relación comunicativa que existe en la sociedad.

En el tema electoral, esta noción de audiencias no se ve presente, y ahorita me refiero no en casos particulares, sino en el tema de los medios como se comunican los partidos políticos.

Tal vez por ello es que el modelo de comunicación presenta problemas y ya son muy conocida unidireccionalidad, es decir, la transmisión de mensajes que se dirigen al auditorio sin tomarlo en cuenta y se concentran únicamente en promover una imagen o posiblemente una candidatura o un partido sin reparar en los intereses y las preocupaciones de los receptores de ese mensaje.

En el Sistema de Telecomunicaciones y Radiodifusión las audiencias tienen derecho a opinar sobre los contenidos, información, programación y publicidad que se trasmite mediante la radio y la televisión, al menos eso dice la ley, a través de la figura de los defensores de las audiencias que fungen como instancias que reciben, documentan, procesan y dan seguimiento a las observaciones, quejas, sugerencias y peticiones que provienen de las audiencias.

Es cierto que las decisiones de los defensores no son vinculantes o no se previeron como vinculantes, pero la existencia de una instancia puente entre las concesionarias y permisionarias de radio y televisión con la audiencia es positiva porque evita esa unidireccionalidad que tanto se critica en el modelo de comunicación política y permite una interacción para definir los contenidos que se transmiten por los medios masivos de comunicación.

En consecuencia, si la figura del derecho de las audiencias se insertara en el modelo electoral para la difusión de la propaganda política-electoral, el contenido de los mensajes políticos tendría que atender los intereses y preocupaciones de los electores en su calidad de audiencia.

De esta forma partidos políticos, candidatas y candidatos estarían obligados de conocer lo que la audiencia desea ver y escuchar y posteriormente conforme a esas preferencias producir los promocionales o spots que se transmitan.

Así, mediante un diálogo previo entre el emisor del mensaje y el receptor del mismo se diseñaría el contenido de la propaganda electoral, lo que a su vez favorecería la labor informativa de los medios que evitarían la noticia sensacionalista, podríamos llamarle así y se enfocarían al elemento deliberativo de los mensajes que se producen durante las precampañas y campañas electorales, lo que eventualmente reduciría la comisión de faltas.

Actualmente el diseño legal que protege la libertad de expresión garantiza el adecuado ejercicio del derecho y la aplicación de limitaciones ante un uso abusivo de la libertad, no obstante, la definición de los ámbitos de ejercicio, así como los límites casuísticos a la libertad no se trazan desde la norma, sino a partir de la interpretación de ella.

En este sentido la intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sido destacada porque a partir de sus sentencias, tesis y jurisprudencia se ha construido un acervo interpretativo que ha delineado los alcances de la propaganda electoral, política y gubernamental, pero teniendo en cuenta el juego de todos los derechos, ejemplo de ello lo estamos viendo en las resoluciones que aquí se nos están presentando.

Adicionalmente la Sala Superior de este Tribunal ha establecido principios generales de la libertad de expresión, sus limitaciones genéricas y en función del sujeto, así como importantes criterios entorno al derecho de réplica, la utilización de nuevas tecnologías en la difusión de la propaganda, los supuestos para considerar un mensaje como propaganda personalizada, anticipada o cuando se está enfrente a la sobreexposición de un candidato o de un dirigente o de una persona que no debería ser así.

En este contexto, la actuación de los órganos jurisdiccionales para salvaguardar el debate público a partir de la protección de la libertad de expresión en ambas dimensiones, la individual y la social, tiene por objeto garantizar que el mensaje que emiten los actores políticos llegue a la ciudadanía en su calidad de potenciales votantes con derecho a estar informados.

Así la intervención del Estado no trata de proteger las opiniones individualizadas, trata de proteger el interés de la audiencia de los ciudadanos en general para que estén en aptitud de escuchar un debate completo y abierto sobre asuntos de importancia pública.

Retomando la idea de una integralidad del modelo de comunicación política y el sistema de telecomunicaciones a nivel nacional, resulta relevante que dentro del contexto político los receptores de los mensajes no sólo reciban la propaganda electoral y política en su calidad de potenciales votantes, sino también de televidentes, de radioescuchas y cibernautas que forman parte de la audiencia y como tales tienen los derechos propios de esta audiencia, de estar informados de manera oportuna, veraz, plural, sin discriminación.

El acceso de las audiencias a contenidos plurales que reflejen la realidad social y política del país, es un derecho reconocido legalmente en la legislación de telecomunicaciones y en la Constitución.

En el ámbito electoral este derecho ciudadano se traduce en un derecho a la información en materia político-electoral, circunscrito a la posibilidad de que el electorado cuente con la información suficiente para emitir su voto durante las elecciones.

El acceso de las teleaudiencias a la información política-electoral en televisión restringida, está referido a su derecho específico de acceder a la información político-electoral a través de todas las señales disponibles, lo cual tiene como contraparte el derecho de las concesionarias de televisión a transmitir contenidos en ejercicios de libertad de expresión y de sus derechos comerciales.

Las obligaciones legales y reglamentarias trazadas a cargo de los concesionarios de televisión restringida, tienen por objeto garantizar la retransmisión de los mensajes político-electorales originalmente difundidos por los concesionarios de televisión abierta, evitar la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales, locales o federales, y favorecer el derecho ciudadano a la información y la promoción de la equidad en las campañas.

Esta circunstancia, sin embargo, no ha sido ajena al conflicto y al debate. Las concesionarias y restringida se han quejado, con la misma potencia de

los costos técnicos y económicos que les provoca la retransmisión de mensajes en las señales restringidas, por lo que han cuestionado jurisdiccionalmente el modo en que la autoridad electoral ha definido los términos en que deben retransmitirse los mensajes político-electorales de televisión abierta a través de televisión restringida. Lo ilustro brevemente con el caso que se tuvo.

Con motivo de los actos preparatorios del Proceso Electoral 2014-2015, el Comité de Radio y Televisión del INE aprobó el acuerdo por el que se aprueba el modelo de las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos y candidatos independientes en las precampañas, intercampañas y campañas federales.

El punto de acuerdo cuarto establecía la pauta para el Proceso Electoral Federal tenía que ser elaborada por la Dirección de Prerrogativas, ésta notificó los oficios a las diversas televisoras; posteriormente el representante legal de la comercializadora de frecuencias satelitales, a raíz de la impugnación de TV Azteca solicitó la aclaración del acuerdo a la que dio respuesta al Comité de Radio y Televisión mediante un acuerdo diverso que se impugnó en la Sala.

Lo que se les dijo en la Sala es que se pusieran de acuerdo y al final del camino se dijo: “Si no se ponen de acuerdo en esa manera porque se veían imposibilidades, que después fueron posibles, pues la autoridad lo iba a establecer”.

La reconstrucción de este conflicto de la falta de acuerdo entre concesionarios de televisión restringida y abierta, así como la dificultad para ubicar la competencia del INE y el del IFT para establecer las reglas de negociación entre los concesionarios, revela la necesidad de repensar ambos modelos.

Al analizar el marco jurídico que regula el modelo de comunicación política y el respectivo que rige sobre el Sistema Nacional de Telecomunicaciones y Radiodifusión, es inevitable concluir que ambos modelos no se pensaron para ser complementarios, sino que son equidistantes, y si bien en un esfuerzo de funcionalidad y sistematicidad puede haber una lectura comprensiva de ambos, es ineludible llegar a la consideración de que las antinomias y conflictos que existen entre una y otra normativa, sólo son solucionables a través de la jurisdicción y de la judicialización.

Un modelo integrado de comunicación política y de telecomunicaciones y radiodifusión no supone la simple hibridación de un marco normativo. Cada uno puede sobrevivir perfectamente siendo independiente del otro, pero eso sí, contando con vasos comunicantes que permitan la coordinación, la claridad y complementariedad necesarias.

A lo largo de mi intervención propuse que una de las grandes carencias de la legislación electoral es uno de los grandes aciertos de la normativa en materia de telecomunicaciones: el reconocimiento de las audiencias a recibir contenidos plurales, que reflejen la realidad social y política del país sin carices discriminatorios y con contenido informativo de valor.

En este sentido, mucho aportaría este derecho de las audiencias que, de iniciativa propia, los partidos políticos incluyeran en sus promocionales, además del mensaje y de la presentación de las candidaturas, de las personas que ostentan la candidatura, información relativa a su plataforma, a sus propósitos, a sus propuestas de gobierno, para, con ello, motivar la deliberación propia del ejercicio democrático.

La ciudadanía está esperando una respuesta de todos los que participamos en el Estados, todos tenemos la obligación de fomentar la información. El ciudadano es el soberano, él va a decidir, pero tenemos que darle la base que contenga esa información para que pueda tener una información libre e informada.

Muchas gracias.

Mtro. Carlos Alberto Ferrer Silva: Muchas gracias a la Consejera Claudia Zavala por sus palabras.

Ha destacado la importancia de la libertad de expresión, en cualquier sistema u orden democrático, derecho fundamental que no está ausente, desde luego, de embates y de manipulaciones que pueden hacerlo no efectivo.

Ha señalado la Consejera Zavala, de manera muy clara, diferencias entre los periodos antes de la reforma y después de la reforma de 2007 al modelo de comunicación política.

Ha también destacado la, que no existe una visión integral entre ambos modelos y autoridades que regulan este tipo de cuestiones.

Ha lanzado una provocación interesante en el sentido de que en materia electoral se debe de tomar con seriedad y con puntualidad el derecho de las audiencias y que esto debería verse reflejado particularmente en la propaganda político-electoral en beneficio de las audiencias de la ciudadanía y del voto informado y luego a la postre esto reduciría con muchos conflictos en materia electoral; lo cual nos vendría muy bien en estos momentos.

Básicamente, Clau, han sido tus ideas y desde luego, pues también es derecho de la audiencia que vayan a comer, no quisiera yo limitarlos. Entiendo que pasaríamos a una sesión de preguntas.

Presentador: Sí, por favor, nuevamente les pedimos que, por razones de tiempo, sus preguntas las pueden hacer llegar a un correo electrónico, que es observatorio@te.gob.mx, señalando al ponente que va dirigida para darles respuesta.

A continuación, el maestro Carlos Ferrer entregará los reconocimientos a los ponentes de esta mesa de trabajo y posteriormente pasaremos a la fotográfica oficial.

Después de esto habrá un receso y quiero aprovechar para invitarlos puntualmente a las 4:30 otra vez aquí en esta Sala para continuar con la Mesa 3.

Muchas gracias.

---ooo0ooo---