Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO INTEGRADO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA, TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN A NIVEL NACIONAL[1]

The built of an integral model of political communication and national telecommunications system

Beatriz Claudia Zavala Pérez[2]

Recepción: 29 de mayo de 2018
Aceptación: 31 de mayo de 2018
Pp. 129 - 150

Resumen

En este artículo se analiza la necesidad de contar con un modelo integrado de comunicación política y de telecomunicaciones y radiodifusión a nivel nacional, de modo que los intereses comerciales y políticos cedan ante los derechos de las personas, a fin de que la ciudadanía pueda, en su calidad de electorado, emitir un voto informado y, en su calidad de audiencia, recibir contenidos plurales, que promuevan la vida democrática de la sociedad.

Palabras clave
Libertad de expresión. Modelo de comunicación política. Sistema de telecomunicaciones y radiodifusión a nivel nacional. Derechos de las audiencias.

1 Agradezco a Rodolfo E. Lezama Aguilar, por su colaboración para la realización de este ensayo.

2 Licenciada y Maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Consejera Electoral del Instituto Nacional Electoral. Correo electrónico: claudia.zavala@ine.mx

DR © 2018.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.trieja.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

Abstract

This article analyzes the necessity of having an integral model of political communication and telecommunications system nationally, so that the political and commercial interest be subordinated to people's rights, to enable the citizenship to cast an informed vote, as electors and, as an audience, to provide them the possibility of receiving plural contents that promote democracy within the society.

Keywords
Freedom of expression. Model of political communication. National communications system. Audiences rights.

INTRODUCCIÓN

El presente ensayo tienen por objeto exponer la necesidad de construir un modelo coherente y complementario de comunicación política y telecomunicaciones a nivel nacional, a fin de que, la transmisión de propaganda política, electoral y gubernamental se ciña a las reglas que rigen los derechos de las audiencias, con el propósito de que los mensajes políticos, electorales y gubernamentales promuevan contenidos informativos, plurales, que fortalezcan la democracia, el respeto y la no discriminación y, en caso de no ser así, se cuente con medios de protección y defensa efectivos para hacer exigible el derecho de la audiencia.

I. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y MASS MEDIA

La libertad de expresión como principio democrático es una institución ampliamente protegida por normas constitucionales e internacionales, que subrayan su categoría de derecho preferente, formador de opinión pública y factor fundamental para la construcción de ciudadanía.

En esa lógica, se inscriben los esfuerzos emprendidos por los Estados, de mano de organizaciones sociales y ciudadanía, para reconocer y potenciar este derecho fundamental a través de sus legislaciones, así como mediante la emisión de criterios interpretativos y jurisprudenciales generados por cortes regionales y órganos jurisdiccionales nacionales, a efecto de dar contenido y trazar los alcances del derecho humano a la libertad de expresión y establecer cuándo puede ser limitado legítimamente, sin caer en restricciones arbitrarias.

De forma paralela, sin embargo, la libertad de "decir" ha sufrido constantes amenazas. Por eso la violencia y persecución en contra de periodistas y empresas editoriales independientes; la manipulación noticiosa y la relación de mutuo interés que establecen los órganos de poder y el *mass media*, a fin de obtener ventajas compartidas, a partir del silencio o la difusión de una información determinada. Por eso el desconocimiento del derecho de las audiencias. Por eso la censura en todas sus formas.

DR © 2018.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.trieja.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

Ello demuestra la situación compleja en la que se inserta la libertad de expresión y los importantes retos a afrontar en el futuro para su adecuado ejercicio. Un dato que ilustra la dificultad del tema es su evolución a partir del permanente cambio.

Originalmente, el ámbito de protección del 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 se convirtieron en verdaderos protagonistas del espacio público.

A partir de ese momento, la radio, la televisión y ahora las redes informáticas, son creadoras de opinión pública y como tales, sujetos influyentes dentro del proceso comunicativo social. Esa circunstancia los sitúa frente a la obligación de difundir información, pues, como opina Giovanni Sartori: "Al informar, debemos decir algo, y a la vez evaluar lo que se dijo. El ruido es irrelevante para la democracia"[3].

Los hechos han demostrado, sin embargo, que esta obligación de difundir información responsablemente no se ha cumplido de forma adecuada, pues, muchas de las ocasiones, los medios masivos de comunicación ceden a la tentación de imponer un punto de vista que, la mayor parte de las veces, revela una posición que defiende un interés particular o de grupo.

Por esta razón, es posible afirmar que los medios masivos de comunicación, en particular la televisión, ha fallado en su tarea de generar opinión pública. Esta posición crítica deja claro que los ***mass media*** no han estado a la altura de las circunstancias al realizar su labor informativa. No obstante, no hay que dejar de lado que la sola existencia de información es ya un valor agregado para hacer ciudadanía, pues la democracia no requiere de sabios, sino de una sociedad informada, que tenga alguna idea de lo que está sucediendo[4].

II. LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO INTEGRADO DE TELECOMUNICACIONES Y COMUNICACIÓN POLÍTICA

a) El modelo de comunicación política

La comunicación es un "fenómeno subjetivo" inserto en la vida social de una comunidad[5]. Las elecciones son "procesos formales definidos con precisión en el tiempo y en el espacio"[6], para

3 Sartori, Giovanni, *Videopolítica*, Cuadernos de la Cátedra Alfonso Reyes del Tecnológico de Monterrey, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey-Fondo de Cultura Económica, primera edición, 2003, p. 45.

4 *Cfr.* Ídem, p. 44.

5 Juárez Gamiz, Julio, "El escenario electoral y los medios de comunicación mexicanos", en Jorge Bravo, Aimée Vega y Raúl Trejo Delarbre (coords.), *Panorama de la comunicación en México*, México, Cámara de Senadores-AMEDI, primera edición, 2011, pp. 33.

6 Ídem, p. 33.

DR © 2018.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.trijal.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

constituir órganos de gobierno y representación política. A pesar de la diferencia entre una y otra noción, al insertar ambas en el contexto de la democracia se convierten en elementos inseparables.

En la actualidad es imposible pensar en un sistema democrático moderno sin un fuerte elemento mediático, ello en función de que la mayor cantidad de mensajes políticos llegan al electorado, en su calidad de audiencia, mediante señales televisivas, radiofónicas o digitales.

En el tema electoral, el grueso de la difusión de propaganda política, electoral y gubernamental se transmite a través de los medios masivos de comunicación. Prueba de ello se refleja en dos aspectos: existe una legislación bastante amplia que regula el modo en que deben difundirse estos tres tipos de propaganda, y 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.

Desde una perspectiva histórica, la relación entre partidos políticos y medios tradicionales de comunicación en México se estableció desde 1977, para garantizar a los partidos políticos espacios a través de los cuales se pudieran dar a conocer sus propuestas políticas, postura ideológica y plataformas electorales.

Con el paso del tiempo, ese acceso limitado se expandió con la creación de programas dedicados a los institutos políticos, en los que se hacía del conocimiento público su imagen e ideología. Esta inercia derivaría, a la postre, en el otorgamiento de un financiamiento público y acceso a tiempos del Estado en medios masivos de comunicación, como parte de las prerrogativas reconocidas legalmente.

La liberalización de esta circunstancia, el crecimiento del financiamiento público como sostén básico de los partidos políticos y el otorgamiento de un financiamiento ordinario y otro de campaña, así como la necesidad de logar mayor "visibilidad", para obtener más cargos de elección y representación política, provocaron que los partidos establecieran un pacto monetario con los medios masivos de comunicación que generó un incentivo perverso: que la política se subordinara al interés económico.

En la campaña presidencial 2006, los partidos políticos invirtieron casi 2 mil millones de pesos en la adquisición de espacios en medios electrónicos, o sea, el 56% del gasto total en campaña[7].

La reforma electoral de 2007 incorporó las nuevas reglas del actual "modelo de comunicación política", y tuvo como ejes principales, la prohibición de que los partidos (o terceras personas)

7 Cfr. Trejo Delarbre, Raúl, *Simpatía por el rating. La política deslumbrada por los medios.* México, Editorial Cal y Arena, México, 2009, p. 252.

DR © 2018.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.trieja.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

contrataran espacios en medios masivos de comunicación, por lo que se estableció en su favor el derecho de gozar permanentemente de tiempo en radio y televisión, mediante la utilización de tiempos del Estado, cuya distribución sería pautada por la autoridad electoral; se otorgaron facultades a la autoridad electoral para administrar y vigilar la relación de los partidos y los medios de comunicación; se determinó que los poderes públicos sólo podrían difundir propaganda institucional, con fines informativos, que no incluyera nombres, imágenes, voces o símbolos que implicaran promoción personalizada de un servidor público; también se estableció la posibilidad de sancionar a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, cuando no transmitieran los mensajes de los partidos políticos y, finalmente, la posibilidad de ejercer el derecho de réplica, cuando se difundiera información equivocada o errónea[8].

No obstante, el hecho de que se hubiera logrado este aparente equilibrio en el tiempo de acceso a los medios masivos de comunicación, para la promoción de las candidaturas e imagen de los institutos políticos, esta circunstancia no ha tenido el impacto deseado en el contenido de las campañas electorales.

Raúl Trejo Delarbre afirma sobre los ***spots*** que "[...] tales espacios no propiciaron el intercambio de ideas, ni la exposición de propuestas, porque no fue ése el propósito de la reforma electoral y porque resulta imposible hacerlo en el brevísimo espacio [30 segundos] que los propios partidos se asignaron para los mensajes electorales. Hubo intensa promoción, pero nula deliberación"[9].

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 violaciones al "modelo de comunicación política", que establece como prohibiciones centrales la difusión de propaganda gubernamental en periodos electorales y personalizada en cualquier momento; de propaganda calumniosa, u otra que configure un acto anticipado de precampaña o campaña, o bien, evidencie la contratación de propaganda electoral en radio y televisión.

Es decir, los partidos han sostenido una conducta que se manifiesta en aspectos contradictorios. Por una parte, ellos fijaron las reglas del modelo de comunicación política y, por la otra, demuestran un empeño permanente en desconocerlas y romper con ellas.

La reforma electoral de 2014 si bien introdujo elementos sustanciales para el fortalecimiento del sistema electoral, como la incorporación del procedimiento especial sancionador, como vía para impugnar la difusión de propaganda ilegal y un nuevo tratamiento a la calumnia contenida en la propaganda, no se incluyeron o modificaron aspectos pendientes del "modelo de

8 Boletín del Centro de Capacitación Judicial, Número especial, "Proceso de la Reforma Constitucional del 13-11-207", México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2008, pp. 11-70.

9 Trejo Delarbre, Raúl, *Alegato por la deliberación pública*, México, Editorial Cal y Arena, 2015, p. 163.

DR © 2018.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.trieja.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

comunicación política" establecido en 2007, como la duración de los promocionales o *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. Adicionalmente, tampoco se intentó armonizar la legislación en materia de telecomunicaciones con la electoral, aspecto que, al momento, sigue siendo un tema pendiente.

b) El modelo nacional de telecomunicaciones

La modificación al régimen jurídico de las telecomunicaciones inició en 2013, con la reforma al artículo 6° constitucional, que estableció, entre sus aspectos fundamentales, 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 banda ancha e internet". Se enfatizó que las telecomunicaciones y la radiodifusión son servicios públicos "de interés general", por lo que el Estado garantizará las condiciones en que deben ser prestados. Igualmente, se hizo explícita la prohibición de transmitir publicidad o propaganda "presentada como información periodística o noticiosa" y se establecieron las condiciones que regirán los contenidos y la contratación de servicios para su transmisión al público, incluidas aquellas "relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto de la información transmitida por cuenta de terceros".

En 2014, el marco jurídico en materia de telecomunicaciones se complementó con la emisión de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTCyR). Con esta ley 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 prestación de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones. Igualmente, se ordenó incrementar la infraestructura para elevar los niveles de penetración de los servicios públicos de telecomunicaciones y radiodifusión, en los diversos estratos sociales y permitir el acceso a la población a las tecnologías de la información y comunicación, incluida la banda ancha.

Otro aspecto destacado de la reforma fue el reconocimiento del derecho de las audiencias, entre los que se encuentran la posibilidad de recibir contenidos que reflejen el pluralismo ideológico, político, social, cultural y lingüístico de la nación; tener acceso a programación que difunda expresiones de la diversidad, promueva la pluralidad y fortalezca la visión democrática de la sociedad; recibir contenidos que permitan diferenciar la información noticiosa de las opiniones; tener elementos para distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa; que se respeten los horarios de la programación y se informe cualquier cambio a la misma; que se pueda ejercer el derecho de réplica; que se tenga buena calidad de audio y video durante la transmisión de la programación; se prohibió cualquier tipo de discriminación motivada por el origen étnico, el género, la edad, la condición social, de salud, religiosa, por el estado civil o la preferencia sexual, o cualquiera que surja por la emisión de opiniones.

DR © 2018.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.trieja.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

En balance, la reforma de telecomunicaciones y radiodifusión fue la respuesta para atender "un problema económico, pero también la exigencia de carácter político"[10], encaminada a democratizar los medios masivos de comunicación.

c) La apuesta por un modelo integrado de comunicación política y de telecomunicaciones

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, vuelvo al origen de mi preocupación.

Al momento, no hay una visión integral de ambos "modelos" que permita la complementariedad. La aplicación de cada marco normativo tiene órganos especializados, ámbitos de acción y sujetos receptores de la 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 al "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 específicas, 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 publicidad, programaciones diversas y contenidos ilimitados, y se les empezó a considerar como lo que son: sujetos de derechos y obligaciones que evalúan y critican la información que reciben y forman una parte fundamental de la relación comunicativa.

En el tema electoral esta noción de audiencias no está presente. Tal vez por ello es que el "modelo de comunicación política" presenta problemas y su ya muy conocida "unidireccionalidad", es decir, la transmisión de mensajes que se dirigen al auditorio sin tomarlo en cuenta y

10 *Cfr*. Amador Hernández, Juan Carlos y Giles Navarro César, "Las reformas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión y su impacto en la competencia", en *Pluralidad y Consenso*, México, Revista del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, Nueva Época, Año 5, Número 26, octubre-diciembre 2015, p. 90.

DR © 2018.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.trieja.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

se concentran únicamente en promover una imagen, candidatura o partido, sin reparar en los intereses y preocupaciones de los receptores del mismo.

En el sistema de telecomunicaciones y radiodifusión, las audiencias tienen derecho a opinar sobre los contenidos, información, programación y publicidad que se transmite mediante la radio y la televisión, 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 provenientes de la audiencia.

Es cierto que las decisiones de los defensores de audiencias no son vinculantes, pero, la existencia de una instancia puente entre las concesionarias y permisionarias de radio y televisión con la audiencia es positiva, porque evita la "unidireccionalidad" que tanto se critica en el "modelo de comunicación política". Esta circunstancia, además, siembra un germen de 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 propaganda, 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 en la obligación de conocer lo que la audiencia desea ver y escuchar y, posteriormente, conforme a esas preferencia, producir los *spots* y promocionales 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 y se enfocarían al elemento deliberativo de los mensajes que se producen durante las precampañas y campañas electorales.

El reconocimiento del electorado como una parte de la audiencia permitirá que, a la par de los derechos que supone el ejercicio del voto, el universo de votantes cuente con aquellos que corresponden a las audiencias en términos de la legislación de telecomunicaciones y radiodifusión, de modo que, la integralidad de los sistemas de telecomunicaciones y el modelo de "comunicación política" tendría su punto unión en el sujeto de derechos que, por una parte gozaría de las prerrogativas que le dan el derecho de sufragio y, por otra, ser parte de las audiencias, conforme al entramado de las telecomunicaciones.

III. EL DERECHO DE LAS AUDIENCIAS FRENTE A LA DIFUSIÓN DE LA PROPAGANDA POLÍTICO-ELECTORAL

En el ámbito electoral, la libertad de expresión presenta peculiaridades, pues si bien se parte de un marco general en el que la libertad expresiva garantiza la producción y difusión de opiniones e informaciones, la contienda política supone la intervención de actores y conflictos que no necesariamente produce la difusión de un mensaje ciudadano sino político.

DR © 2018.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.trieja.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

La competencia electoral plantea un ámbito de deliberación muy amplio, que implica la confronta de pareceres y la tensión entre competidores, que se rigen más por la lógica del conflicto que por la del acuerdo. De modo tal que, la intervención de un árbitro es necesaria. Esta labor arbitral, inicialmente está en las manos de quien organiza las elecciones y, en un segundo momento, en la órbita de quien resuelve los conflictos y genera reglas de actuación, que delinean ámbitos de actividad y de prohibición, para la emisión y difusión de los mensajes políticos.

En la materia electoral, la libertad de expresión tiene tres vertientes. La primera referida a la posibilidad de que partidos políticos, candidatas y candidatos emitan un mensaje que pretende tener repercusión en las precampañas y campañas políticas y obtener el voto ciudadano. La segunda relacionada con la tarea a cargo de los medios masivos de comunicación, de difundir información veraz e imparcial sobre los procesos políticos y, una última vertiente, referida a la recepción de información por parte de la ciudadanía que permitirá la emisión de un voto informado y consciente.

El Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre libertad de expresión, ha señalado que en un contexto de elecciones y comunicaciones políticas debe darse una atención especial a la libertad de expresión de los actores, ello en función de que de los votantes depende "que se realice el derecho a la libertad de expresión para recibir información completa y exacta y para expresar su afiliación política sin miedo; los candidatos y las organizaciones políticas, que necesitan ejercer sus derechos para hacer campaña y transmitir su mensaje político libremente, sin interferencias o ataques; y los medios de comunicación, que se basan en el derecho a la libertad de expresión para cumplir su esencial función democrática de informar al público, realizar un atento seguimiento de los partidos y programas políticos, y constituirse en un mecanismo de contrapeso y control en relación con el proceso electoral", ya que, continúa el propio relator, los retos a los que se enfrenta la promoción y protección de la libertad de expresión "como la censura, la violencia contra los periodistas, los discursos que incitan al odio, la discriminación y la violencia política" son persistentes en la sociedad y aumentan "en frecuencia y gravedad", durante los procesos electorales[11].

En las sociedades democráticas las elecciones tienen como característica la transparencia, lo que supone el cumplimiento de diversas condiciones que hacen posible que el resultado de las votaciones sea claro reflejo de lo que los electores han decidido. Esta circunstancia no es algo que surja automáticamente, es necesaria la existencia de un entramado institucional que garantice una adecuada organización de las elecciones; mecanismos que salvaguarden la equidad de la contienda y medios de defensa y garantía que protejan la integridad del voto.

A su vez, supone la participación activa de la ciudadanía, la voluntad de los actores políticos de respetar el marco jurídico de la democracia y el compromiso de medios masivos de comunicación,

11 *Cfr. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue,* Doc. A/HRC/26/30, 2 de julio de 2014, párr. 11 y 12.

DR © 2018.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.trieja.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

sociedad y partidos, de propiciar un entorno en el que la discusión crítica, abierta y respetuosa sea la materia prima de las campañas políticas y del discurso político y electoral.

La Corte IDH ha destacado la importancia de la libertad de expresión en el marco de una campaña electoral, al señalar que esta libertad, en sus dos dimensiones, "constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y su gestión"[12].

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 la misma.

En esa órbita, los tribunales juegan un papel destacado, pues justamente las cortes nacionales, regionales e internacionales han dotado de contenido al derecho de libertad de expresión y trazado sus alcances y planos de ejercicio. Igualmente, han definido los límites y restricciones a los que se somete la libertad, destacando el papel de los medios de comunicación y la prensa en el contexto democrático, o hasta dónde puede aplicarse una norma de tipo penal para limitar la libertad expresiva, por mencionar dos ejemplos emblemáticos del tema.

La intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha sido destacada, porque a partir de sus sentencias, tesis y jurisprudencias, se ha construido todo un acervo interpretativo que ha delineado los alcances de la propaganda electoral, política y gubernamental. En este sentido, la Sala Superior del TEPJF ha establecido principios generales de la libertad de expresión, sus limitaciones genéricas y en función del sujeto, así como importantes criterios en torno al derecho de réplica, la utilización de nuevas tecnologías en la difusión de propaganda, los supuestos para considerar un mensaje como propaganda personalizada, propaganda anticipada o cuando se está frente a la sobre exposición de un candidato o dirigente, o ante la contratación ilegal de propaganda.

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 sus dimensiones individual y social, tiene por objeto garantizar que el mensaje que emiten los actores políticos llegue a la ciudadanía, en su calidad de potenciales votantes.

12 *Caso Ricardo Canese vs Paraguay,* Fondo, Reparaciones y Costas, 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, párr. 88.

DR © 2018.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.trieja.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

Así, la intervención del Estado no trata de proteger las opiniones individualizadas, sino que, como parte del proceso democrático, 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[13].

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, radioescuchas, que forman parte de la audiencia y, como tales, tienen los derechos propios de ésta, a saber: recibir contenidos que reflejen el pluralismo ideológico, político, social y cultural del país; recibir programación que incluya diferentes géneros de expresión que fortalezcan la vida democrática de la sociedad; que se diferencie con claridad información noticiosa de la opinión, y; que se aporten elementos para distinguir la publicidad y el contenido de un programa.

IV. 1. LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIOS DE DEFENSA EFECTIVOS EN FAVOR DE LAS AUDIENCIAS POR LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA, ELECTORAL Y GUBERNAMENTAL

Conforme al modelo de telecomunicaciones y radiodifusión actual, los radioescuchas y telespectadores tienen un amplio catálogo de derechos como receptores de mensajes y contenidos. Fenómeno inverso ocurre con las herramientas con que cuentan para reprochar el contenido de los mensajes que reciben, lo que convierte a las audiencias en una suerte de sujeto pasivo que tiene a su alcance una cantidad infinita de información, pero que no puede cuestionarla o criticarla de modo eficaz.

Como sujeto de derecho, cada uno de los individuos que configura la audiencia en su calidad de telespectadora o radioescucha puede acudir a las defensorías de audiencias y a la justicia convencional cuando considera que determinado contenido lesiona sus intereses y derechos. No obstante, las espectadoras y espectadores de televisión y radio como colectivo no están habilitadas conforme a la legislación electoral ni de telecomunicaciones para entablar una relación procesal directa y denunciar que la difusión de un mensaje político, electoral o gubernamental viola sus derechos como auditorio o, bien, no se ajusta a la ley electoral o a la legislación en materia de telecomunicaciones, por no promover el debate democrático, sino simplemente el ataque, la crítica sin fundamento o el amarillismo político o la falsedad.

En el ámbito electoral no está presente la noción de audiencias. Tal vez por ello es que el modelo de comunicación política presenta problemas y su ya muy conocida unidireccionalidad.

13 *Cfr. Fiss, Owen, La ironía de la libertad de expresión,* Barcelona, Editorial Gedisa, 2009, p. 31.

DR © 2018.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.trieja.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

El reconocimiento del electorado como una parte de la audiencia permitirá que, a la par de los derechos que supone el ejercicio del voto, el universo de votantes cuente con aquellos que corresponden a las audiencias, en términos de la legislación de telecomunicaciones, de modo que, la integralidad de los sistemas de telecomunicaciones y el modelo de comunicación política tendría su punto de unión en el sujeto de derechos que, por una parte, gozaría de las prerrogativas que le dan el derecho de sufragio y, por otra, ser parte de las audiencias, conforme al entramado de las telecomunicaciones.

a) Instrucción y resolución del procedimiento especial sancionador en materia electoral

Un importante vacío de nuestro marco legal –electoral y de telecomunicaciones-está relacionado con la ausencia de medios de defensa suficientes en favor de la audiencia para reclamar los posibles daños que pudiera provocar la difusión de mensajes políticos, electorales o gubernamentales. Esto se extiende a la falta de medios de apremio en favor de los defensores de audiencia para actuar positivamente.

Por ello, en este ánimo de integralidad entre la legislación de telecomunicaciones y la electoral, sería necesario generar mecanismos que permitan a la tele y radio audiencia objetar la transmisión de un mensaje político, electoral o gubernamental, por no ajustarse a los parámetros de la legislación comicial o en materia de telecomunicaciones, o bien darle un nuevo tratamiento al procedimiento especial sancionador en materia electoral, para proteger los derechos de las audiencias y robustecer sus alcances.

De acuerdo con lo que establece la Constitución[14], el INE investigará mediante procedimientos expeditos previstos legalmente, las infracciones en que incurran los actores político-electorales e integrará el expediente respectivo, para someterlo al conocimiento y resolución del TEPJF. En el procedimiento, el INE podrá imponer como medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión.

La legislación secundaria[15] señala que durante los procesos electorales, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (Unidad Técnica) adscrita a la Secretaría Ejecutiva del INE, será la encargada de instruir el procedimiento especial sancionador cuando se denuncie la comisión de conductas que violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o el párrafo octavo del artículo 134 constitucionales; contravengan normas de propaganda político electoral o constituyan actos anticipados de campaña. Por su parte, el órgano competente para resolver el procedimiento especial sancionador es la Sala Especializada del TEPJF.

14 Artículo 41, Base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
15 Artículos 470-477, de la LEGIPE.

DR © 2018.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.trijal.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

La Sala Superior del TEPJF ha señalado, mediante jurisprudencia[16], que el procedimiento especial sancionador es la vía prevista por el legislador para analizar las presuntas violaciones vinculadas con la legalidad de la propaganda electoral en radio y televisión, por la brevedad del trámite y resolución que distingue a este procedimiento, y la necesidad de que se defina con la mayor celeridad posible sobre la licitud o ilicitud de las conductas reprochadas, las que pueden llegar a provocar afectaciones irreversibles a los destinatarios de esas expresiones, debido a la incidencia que tienen los medios masivos de comunicación en la formación de la opinión pública. Dicho procedimiento puede ser instaurado durante el desarrollo o fuera de un proceso electoral, ya que se mantiene la posibilidad de que se transgredan las disposiciones que regulan dicha prerrogativa; luego, el escrutinio correspondiente debe efectuarse en el momento en que se actualice la conducta infractora, que podrá o no coincidir con un proceso comicial.

Asimismo, la Sala Superior ha fijado en su jurisprudencia[17], la competencia para conocer de los diversos procedimientos sancionadores. De esta manera, establece que el Instituto Federal Electoral es la autoridad competente para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores, tanto en procesos federales como locales y fuera de ellos, en las siguientes hipótesis: 1. Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas, físicas o morales; 2. Infracción a las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión; 3. Difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones, a los partidos políticos o que calumnien a las personas, y 4. Difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. En cambio, en el supuesto de violaciones a leyes locales durante los procesos electorales respectivos, por el contenido de la propaganda difundida en cualquier medio, distintas a las anteriores, la autoridad administrativa electoral local es competente para conocer del procedimiento sancionador y, en su caso, imponer la sanción correspondiente; en estos casos, el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de sus atribuciones, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias, se coordina con la autoridad local exclusivamente para conocer y resolver sobre la petición de medidas cautelares, en cuanto a la transmisión de propaganda en radio y televisión.

16 Jurisprudencia 10/2008, con el rubro: **PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN,** Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 23 a 25.

17 Jurisprudencia 25/2010, con el rubro: PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 32 a 34.

DR © 2018.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.trieja.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

A su vez, el máximo órgano jurisdiccional electoral[18] ha señalado que el cese de la conducta infractora no deja sin materia al procedimiento especial sancionador, en virtud de que tiene un carácter de sumario y precautorio, que puede finalizar, antes de la emisión de una resolución de fondo cuando se actualice alguna de las causas de improcedencia previstas expresamente en el citado código. Por tanto, el hecho de que la conducta cese, sea por decisión del presunto infractor, de una medida cautelar o por acuerdo de voluntades de los interesados, no deja sin materia el procedimiento ni lo da por concluido, tampoco extingue la potestad investigadora y sancionadora de la autoridad administrativa electoral, porque la conducta o hechos denunciados no dejan de existir, razón por la cual debe continuar el desahogo del procedimiento, a efecto de determinar si se infringieron disposiciones electorales, así como la responsabilidad del denunciado e imponer, en su caso, las sanciones procedentes.

De la regulación descrita se desprende que, conforme al modelo legal vigente, el PES es una herramienta procesal muy eficaz de denuncia en favor de partidos políticos y candidatos, ya que permite la activación del entramado punitivo electoral para evitar la existencia de actos que pongan en peligro las condiciones de la contienda o la relación entre los actores políticos. Fuera de este contexto, sin embargo, resulta poco útil, en la medida que la ciudadanía no está habilitada para utilizar este medio procesal para reclamar la violación de sus derechos como audiencia. Por lo que es oportuno pensar en la posibilidad de habilitar procesalmente a la ciudadanía-audiencia para promover algún medio de defensa que tutele sus derechos en esa doble calidad, como herramienta legal para cuestionar la legalidad de los contenidos que contienen los mensajes políticos, electorales y gubernamentales.

Para lograr este propósito, tendríamos que pensar en un esquema en el que se facultara a los defensores de audiencias como instancias que recibieran y sustanciaran quejas, a fin de determinar si los contenidos cuestionados se ajustan o no a la preceptiva constitucional y legal y, de no ser así, que pudieran dar vista a la Comisión de Quejas y denuncias del INE, para que determinara la procedencia o no de una medida cautelar que ordenara la suspensión en la difusión de un determinado mensaje, o bien, el inicio de un procedimiento ordinario sancionador que pudiera, en su caso, sentar las bases para una eventual sanción en contra del sujeto obligado que incumpliera con las reglas del modelo de telecomunicaciones o el de comunicación política en materia electoral.

18 Jurisprudencia 16/2009, con el rubro: PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO, Cuarta época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 38 y 39.

DR © 2018.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.trieja.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

b) Casos relevantes que demuestran los retos a los que se enfrenta el actual modelo de comunicación política y el sistema de telecomunicaciones por su falta de integralidad

A lo largo del presente ensayo he esbozado de forma muy sucinta que, para alcanzar una adecuada integralidad entre el modelo de comunicación política y el sistema de telecomunicaciones y radiodifusión a nivel nacional es necesario tender puentes a fin de que sean complementarios y no antagónicos. Por esta razón, he propuesto que la noción de derecho de audiencia esté presente tanto en la legislación electoral como en la de telecomunicaciones. Asimismo, he propuesto que existan medios de protección y defensas eficaces para objetar el contenido de la propaganda política, electoral y gubernamental por parte de la ciudadanía, en su calidad de teleudiencia o radioespectadores y de potenciales votantes.

El robustecimiento de nuestro orden normativo, en ese sentido, permitiría congruencia entre uno y otro marco jurídico y la posibilidad de que la ciudadanía ejerza su voto con todas las garantías posibles, y al mismo tiempo, pueda, como parte de la audiencia estar habilitada para objetar contenidos que no se ajustan a la legislación de telecomunicaciones.

El asunto que acontinuación se analizará demuestra las debilidades que aún tiene nuestro modelo de comunicación política, así como el sistema nacional de telecomunicaciones y radiodifusión, lo que hace necesario pensar en su reforma y fortalecimiento.

b.1) Creación de la moneda digital AMLOve coin y la realización de llamadas telefónica anónimas.

En el presente caso[19], el partido político MORENA presentó el 31 de enero de 2018 escrito en el que solicitó la adopción de medidas cautelares, a fin de que se ordenara la suspensión de la página web https://amlovecoin.com/ de la cuenta de twitter@AMLOveCoin, así como la suspensión de llamadas telefónicas realizadas a través de cuentas de teléfono sin propietario conocido, en las que se alienta a la ciudadanía a no votar por Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

En el análisis preliminar de la denuncia, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE (la Comisión) consideró, respecto de la creación, difusión y distribución de la criptomodena AMLOve coin, lo siguiente:

19 ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR FORMULADA POR EL PARTIDO POLÍTICO MORENA, EN CONTRA DE QUIEN RESULTE RESPONSABLE, POR LA PRESUNTA CREACIÓN DE LA MONEDA DIGITAL "AMLOVE" EN SUPUESTO APOYO A ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, ASÍ COMO LA REALIZACIÓN DE LLAMADAS TELEFÓNICAS EN CONTRA DEL CITADO CANDIDATO A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, LO QUE A SU DECIR, TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/33/PEF/90/2018 y UT/SCG/PE/JILN/JL/PUE/38/PEF/95/2018 ACUMULADOS

DR © 2018.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.trieja.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

- No existe una regulación emitida por autoridad alguna del país para comercialización de activos virtuales, como la moneda digital denunciada;

- Lo que se difunde en el sitio de internet **https://amlovecoin.com/**, es una moneda digital con el objeto de expresar apoyo a AMLO, por medio de la creación de una plataforma democrática descentralizada como una propuesta colectiva para la adopción de la tecnología ***blockchain*** en el sistema electoral mexicano;

- AMLOve coin es una criptomoneda similar a ***bitcoin***, ***ethereum*** y ***ripple***.

- Se busca forjar un mensaje en una base de datos que sirve para almacenar de forma creciente datos en el tiempo sin posibilidad de modificaciones ni revisión;

- La moneda fue creada por mexicanos de manera anónima y puede ser intercambiada por otra monedas al precio del mercado;

- La página web **https://amlovecoin.com/** refiere que #AMLOve no está afiliado a ningún partido, ni mantiene relación alguna con AMLO.

- El nombre del dominio del sitio web es AMLOve coin y se encuentra activo.

- En cuanto a la cuenta de twitter@AMLOveCoin, la emprese Twitter no desahogó el requerimiento formulado.

En cuanto a las llamadas telefónicas denunciadas se obtuvó lo siguiente:

- De conformidad con la búsqueda realizada en el Plan Nacional de Numeración del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), los números denunciados se encuentran asignados a dos empresas.

- Sin embargo, de la revisión de los números supuestamente asignados a empresas se detectó que no están activos ni asignados a persona alguna.

- No obstante, de la investigación relizada por la autoridad electoral se detectó que uno de los números estuvo asignado a la Secretaría de Finanzas del Estado de Puebla, circunstancia que fue negada por esa instancia gubernamental.

- Finalmente, se detectó que los números denunciados no tienen registrada actividad durante los años 2017 y 2018, por lo que no existe prueba alguna que acredite que las llamadas telefónicas denunciadas se hayan realizado a través de esos números telefónicos.

DR © 2018.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.trieja.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

En el análisis de caso concreto, la Comisión consideró improcedente la adopción de medidas cautelares que ordenaran la suspensión de la página web https://amlovecoin.com/ y de la cuenta de twitter@AMLOveCoin, por lo siguiente: a) No existe base para determinar si el material denunciado, en principio, es o no ilícito y, consecuentemente, estar en condiciones de dictar una medida de esta naturaleza, y b) Porque la medida cautelar no sería una medida oportuna, inmediata y eficaz para hacer cesar la infracción denunciada ni evitar el daño alegando por el quejoso, lo anterior de conformidad con las razones que a continuación se exponen.

La Comisión llegó a estas conclusiones al valorar que "de la sustanciación del procedimiento especial sancionador en la que se realizó una exhaustiva investigación por parte de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, no fue posible que ésta autoridad electoral nacional obtuviera información veraz respecto de las personas que administran o controlan la página denunciada, así como la cuenta de twitter señalada en el escrito de queja".

"Asimismo, la División Científica de la Policía Federal, Órgano Desconcentrado adscrito a la Comisión Nacional de Seguridad, informó a esta autoridad que para estar en posibilidad de bajar los contenidos de las páginas de internet que se consideraran como ilegales, debe hacerse un requerimiento a la empresa que aloja el sitio web, misma que en la especie se encuentra en Canadá.

Conforme a lo anterior, en concepto de esta autoridad el dictado de una medida cautelar, en los términos solicitados por el partido quejoso, carecería de eficacia jurídica al no poder vincular a persona física o moral alguna para su cumplimiento, de forma tal que puedan cumplirse con los fines de las medidas cautelares, esto es, que se logre evitar un daño irreparable ante un posible hecho ilícito, con el objeto de evitar que desaparezca la materia de controversia, de manera oportuna, rápida y eficaz".

"De ahí que, dadas las circunstancias particulares del presente caso, en el que, como ya se explicó, no se cuenta con información suficiente para lograr la viabilidad de los eventuales efectos jurídicos del dictado de una medida cautelar, es decir, que exista la posibilidad real, inmediata y eficaz de detener la conducta que alega el quejoso, es que se considera improcedente su dictado".

En cuanto a la suspensión de las supuestas llamadas en el Estado de Puebla, en las que se informa de supuesto vínculos de AMLO y Rusia y se alerta a la ciudadanía a no votar por él, la Comisión manifestó, en el análisis de caso concreto que, la adopción de medidas cautelares deviene improcedente al no existir elemento probatorio alguno que permita "suponer que las llamadas supuestamente realizadas para desfavorecer a Andrés Manuel López Obrador en el ánimo de la ciudadanía, se llevaron a cabo y menos aún, que hayan sido ordenadas por Enrique Ochoa Reza, entonces Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, y dicho instituto político, como lo refieren los denunciantes en sus escritos de queja".

DR © 2018.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.trieja.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

Inconforme con el acuerdo de la Comisión, el partido MORENA presentó recurso de revisión del procedimiento sancionador[20], en contra de la decisión señalada, a fin de que la autoridad jurisdiccional revocara el acuerdo impugnado y declarara procedente las medidas cautelares solicitadas, aduciendo que "la Comisión responsable faltó a su deber de investigación, pues para justificar su determinación de negar las medidas cautelares, se justifica en la inexistencia de datos de localización del representante legal de la empresa o de quien administra la página; que la división científica de la Policía Federal no cuenta con mecanismos legales y técnicos para ordenar bajar una página web, así como al uso de políticas de servicio, sin que lo anterior implique que dicha autoridad no pueda realizar mayores acciones, en razón de que el prestador del servicio se encuentra en Canadá".

Respecto de las llamadas telefónicas, el partido actor señaló que, de acuerdo a la información obtenida por medio de la investigación desplegada por la autoridad "se deduce que los números pertenecen a las empresas referidas, y si bien su manifestación hace prueba plena de que los números no se encuentran activos, eso era motivo suficiente para decretar la medida cautelar".

En el análisis del recurso, la Sala Superior consideró sobre los planteamientos dirigidos respecto de la página web y la cuenta de twitter ya referenciadas que, los agravios del partido MORENA devienen inoperantes debido a que no se dirigen a controvertir directamente las razones expuestas de la Comisión responsable.

En cuanto a las llamadas telefónicas, la Sala Supeior consideró igualmente inoperantes los argumentos de la actora y sostiene que "más allá de que sostenga que la estrategia tiene por objeto denostar al candidato con presuntos vínculos con Rusia, así como generar la percepción de que representa un riesgo para el país, lo cierto es que dichos argumentos no constituyen planteamientos encaminados a desvirtuar lo determinado por la responsable en torno a la improcedencia de las nmedidas cautelares". Por lo que se confirmó el acuerdo impugnado.

En cuanto a la sentencia de fondo sobre el asunto[21], la Sala Especializada del TEPJF (Sala Especializada), sobreseyó el procedimiento especial sancionador iniciado por MORENA, en contra de Enrique Ochoa Reza, otrora dirigente nacional del PRI y de ese instituto político, al no ser posible establecer "ni siquiera en grado presuntivo, algún responsable de las conductas señaladas en las quejas".

El estudio contextual de este asunto permite observar las debilidades del sistema punitivo electoral y su falta de integralidad con el modelo de radiotelecomunicaciones a nivel nacional, pues, como es posible concluir después del estudio de caso, la autoridad se vio impedida

20 SUP-REP-175/2018.
21 SRE-PSC-102/2018.

DR © 2018.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.trijal.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

de entrar al conocimiento de una presunta irregularidad, en razón de que la investigación preliminar realizada no arrojó elementos suficientes para determinar la responsabilidad de los sujetos denunciados. Esta circunstancia, en gran medida derivó de la falta de coordinación entre la autoridad electoral y el órgano especializado en materia de telecomunicaciones (IFT), el cual proporcionó una información que no pudo corroborarse con la realidad, pues, de la investigación practicada por el INE en el caso de las llamadas telefónicas se detectó que la información que proporcionó IFT no señaló que se trataba de líneas telefónicas desactivadas y que no tuvieron registro de actividad durante 2017 y 2018, circunstancia que hace necesaria repensar el modelo punitivo electoral y las relaciones de coordinación con otras autoridades.

En cuanto a la imposibilidad de poder hacer una investigación más vigorosa respecto del dominio de internet denunciado, así como de la cuenta de twitter objetada, hay que mencionar que, además de revelar las fuertes carencias que tiene la autoridad electoral para requerir a empresas extranjeras que realizan negocios en nuestro país, por tener su sede en el extranjero, también permite concluir que, si bien el PES tiene una alta eficacia como elemento de denuncia, tiene una muy baja eficiencia coercitiva, lo que nos coloca en la necesidad de repensar el modelo administrativo sancionador electoral, así como el modelo de comunicación política electoral, que si bien tiene una regulación bastante amplia en materia de radio y televisión, presenta ausencias enormes cuando se habla de difusión de propaganda electoral, política o gubernamental, realizada a través de las nuevas tecnologías: internet, redes sociales o la telefonía celular.

IV.REFLEXIÓN FINAL

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 no se pensaron para ser complementarios sino equidistantes y, si bien, en un esfuerzo de funcionalidad y sistematicidad puede haber una lectura comprehensiva de ambos, es ineludible llegar a la consideración de que las antinomias y conflictos normativos que existen entre una y otra normativa, al día de hoy, sólo son solucionables al someter los conflictos a la jurisdicción especializada. Sin embargo, la autoridad administrativa, así como los concesionarios y ciudadanos no tienen certeza absoluta cuando aplican la norma.

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

A lo largo de este ensayo insistí en que una de las grandes carencias de la legislación electoral es uno de los grandes aciertos de la normativa en la de telecomunicaciones: el derecho de las audiencias, que permite que la teleaudiencia, los radioescuchas reciban contenidos plurales,

DR © 2018.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.trieja.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

que reflejen la realidad social, y política del país, sin carices discriminatorios y con contenido informativo de valor. Pero, en la realidad, esa virtud se convierte en una falla si existe el derecho y no un adecuado medio de defensa, por lo que propuse el fortalecimiento de la figura del defensor de audiencias y, a su vez, la modificación del procedimiento especial sancionador, como vía para que el electorado, en su calidad de audiencia haga valer su derecho a la información, como una vertiente del derecho al voto.

Cuando se diseñó la reforma electoral 2007, que tuvo como resultado el "modelo de comunicación política", la intención detrás de la norma fue lograr una competencia más equitativa. La motivación detrás de la reforma en materia de telecomunicaciones de los años 2013 y 2014, fue "democratizar a los medios", sin descuidar el aspecto comercial.

El eje fundamental que permitirá la integralidad del "modelo de comunicación política" y el sistema de telecomunicaciones y radiodifusión deben ser los derechos de las audiencias, de modo que los intereses comerciales y políticos cedan ante los derechos de las personas, a fin de que la ciudadanía pueda, en su calidad de electorado emitir un voto informado y en su calidad de audiencia recibir contenidos plurales, que promuevan la vida democrática de la sociedad.

Un medio adecuado para lograrlo es que la ciudadanía, en su calidad de audiencia y electorado, cuente con medios de protección y de defensa, que le permitan cuestionar la difusión de propaganda política, electoral y gubernamental, conforme a procedimientos legalmente trazados, que dejen de manifiesto el acuerdo o descontento social con determinados contenidos, circunstancia que fortalecerá la idea de democracia deliberativa, al abrir las puertas para que la ciudadanía sea un interlocutor válido en todas las discusiones públicas que tengan lugar en el seno social.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y revistas

Sartori, Giovanni, ***Videopolítica***, Cuadernos de la Cátedra Alfonso Reyes del Tecnológico de Monterrey, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey-Fondo de Cultura Económica, primera edición, 2003.

Juárez Gamiz, Julio, "El escenario electoral y los medios de comunicación mexicanos", en Jorge Bravo, Aimée Vega y Raúl Trejo Delarbre (coords.), ***Panorama de la comunicación en México***, México, Cámara de Senadores-AMEDI, primera edición, 2011.

Trejo Delarbre, Raúl, ***Simpatía por el rating. La política deslumbrada por los medios***. México, Editorial Cal y Arena, México, 2009.

Trejo Delarbre, Raúl, ***Alegato por la deliberación pública,*** México, Editorial Cal y Arena, 2015.

DR © 2018.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.trieja.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

Amador Hernández, Juan Carlos y Giles Navarro César, "Las reformas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión y su impacto en la competencia", en ***Pluralidad y Consenso***, México, Revista del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, Nueva Época, Año 5, Número 26, octubre-diciembre 2015.

Fiss, Owen, ***La ironía de la libertad de expresión***, Barcelona, Editorial Gedisa, 2009.

Documentos internacionales

ONU, ***Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue,*** Doc. A/HRC/26/30, 2 de julio de 2014, párr. 11 y 12.

Corte IDH, ***Caso Ricardo Canese vs Paraguay***, Fondo, Reparaciones y Costas, 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, párr. 88.

Resoluciones, Sentencias, tesis relevantes y jurisprudencia

TEPJF, Jurisprudencia 10/2008, con el rubro: *PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN*, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 23 a 25.

TEPJF, Jurisprudencia 25/2010, con el rubro: *PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS*, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 32 a 34.

TEPJF, Jurisprudencia 22/2011, con el rubro: *PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIAR PROPAGANDA QUE DENIGRE A LAS INSTITUCIONES,* Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 32 y 33.

TEPJF, Jurisprudencia 16/2009, con el rubro: *PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO*, Cuarta época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 38 y 39.

INE, *ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR FORMULADA POR EL PARTIDO POLÍTICO MORENA, EN CONTRA DE QUIEN RESULTE RESPONSABLE, POR LA PRESUNTA CREACIÓN DE LA MONEDA DIGITAL "AMLOVE" EN SUPUESTO*

DR © 2018.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.trieJal.gob.mx/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx

APOYO A ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, ASÍ COMO LA REALIZACIÓN DE LLAMADAS TELEFÓNICAS EN CONTRA DEL CITADO CANDIDATO A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, LO QUE A SU DECIR, TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/33/PEF/90/2018 y UT/SCG/PE/JILN/JL/PUE/38/PEF/95/2018 ACUMULADOS.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Boletín del Centro de Capacitación Judicial, Número especial, *Proceso de la Reforma Constitucional del 13-11-207*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2008.

DR © 2018.Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
https://revista.triejal.gob.mx/