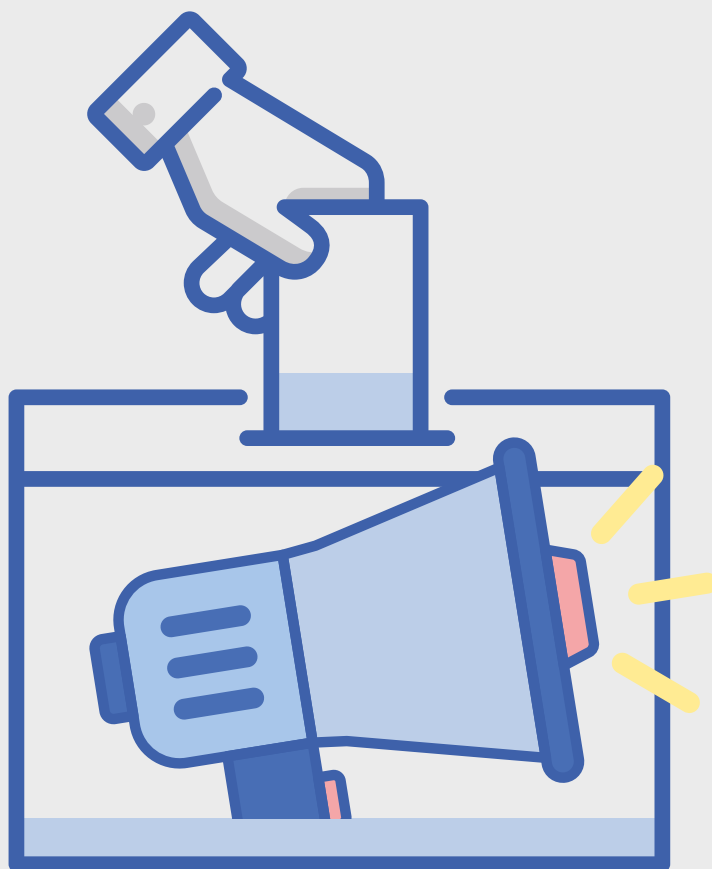




Manual sobre Libertad de Expresión en Materia Electoral



Autora:

Astrid Guadalupe Campos Herrera,
RCElectoral

Índice

1. El derecho a la libertad de expresión y su relación con la materia electoral en México	03
2. Particularidades de la libertad de expresión en materia electoral	06
3. Precedentes del Tribunal Electoral relacionados con la libertad de expresión	10
a) Los ejercicios periodísticos que indebidamente difundan propaganda electoral que beneficie a un partido político, candidatura o precandidatura no están amparados por el manto protector de la labor periodística (Precedente: SUP-REP-490/2023)	10
b) Los medios de comunicación y personas periodistas pueden ejercer violencia política en razón de género al comunicar un hecho noticioso (Precedente: SRE-PSC-47/2023)	11
c) La cobertura noticiosa que se realice sobre expresiones que, posteriormente a su difusión, el Tribunal Electoral determine que contravienen las normas electorales, no actualizará en automático una infracción electoral (Precedente SUP-REP-12/2022)	13
4. Conclusiones	15
5. Referencias	17

1. El derecho a la libertad de expresión y su relación con la materia electoral en México

La libertad de expresión comprende el derecho a investigar, difundir y recibir cualquier tipo de información, ideas y opiniones por cualquier medio de expresión, sin que la persona pueda ser sujeta a limitaciones o injerencias ilegítimas al respecto. Así, es evidente que este derecho está íntimamente relacionado con el derecho a la libertad de pensamiento, de información, de opinión, y de prensa.

En México, el derecho a la libertad de expresión está ampliamente protegido en las normas más importantes de nuestro país, como lo son, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -*CPEUM*- y los tratados internacionales de los que México es parte. El derecho de manifestar libremente ideas, de réplica y a la información está contemplado en los artículos 6 y 7 de la *CPEUM*. Mientras que en los tratados internacionales firmados por México, este derecho está consagrado en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ambos instrumentos obligatorios para el Estado mexicano. En dichas normas se ha establecido que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura, sino a responsabilidades ulteriores, es decir, posteriormente a la difusión o publicación de las manifestaciones de una persona, una nota periodística, entre otros ejemplos, es que se debe analizar si ésta actualiza alguna causal de responsabilidad que debe estar prevista en la ley y ser necesaria para asegurar el respeto de otros derechos y principios, por ejemplo, el derecho a la reputación o el orden público.

El derecho a la libertad de expresión se puede analizar desde dos dimensiones: una individual y otra colectiva o social, las cuales han sido desarrolladas por los tribunales más importantes. En México, la Suprema Corte de

Justicia de la Nación ha reconocido la importancia de ambas dimensiones de este derecho, del individual, en razón de que este derecho funciona como una herramienta que permite a las personas gozar de su autonomía personal, por lo que el mensaje que se difunda no necesariamente debe ser de interés público para encontrarse protegido¹ y, respecto a la dimensión colectiva, la ha reconocido como un elemento primordial para el adecuado funcionamiento de una democracia representativa, ello porque garantiza un intercambio de ideas e informaciones que contribuyen a la formación de la opinión pública.

La dimensión colectiva de la libertad de expresión está íntimamente relacionada con los derechos político-electorales², es decir, con la materia electoral. Lo anterior ha sido destacado no sólo por el máximo tribunal en materia electoral del país, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación -*TEPJF*-, sino también por diversos órganos internacionales cuyas resoluciones son obligatorias para México, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos³ ha detallado la importancia de la libertad de expresión para los asuntos públicos y el ejercicio efectivo del derecho al voto⁴; por su lado, la Corte Interamericana de

1 Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte, de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO. Novena época, registro digital: 172479.

2 Estos derechos están establecidos en el artículo 35 de la *CPEUM* y, en tratados internacionales, en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

3 Órgano de expertos independientes de las Naciones Unidas que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4 Observación general N° 34, 102^a período de sesiones, Ginebra, 11 a 29 de julio de 2011.

Derechos Humanos⁵ ha reconocido el rol esencial de los medios de comunicación como vehículos para el ejercicio de la dimensión social o colectiva de la libertad de expresión en una sociedad democrática, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones⁶.

Por lo anterior, las normas mexicanas (*CPEUM*, federales y estatales) contienen diversos preceptos relacionados con la libertad de expresión en el ámbito electoral, especialmente enfocadas a establecer límites o modulaciones a este derecho, que pueden aplicarse durante todo el proceso electoral o sólo en una etapa del mismo. Ello, porque cuando la libertad de expresión se ejerce en este ámbito, se puede enfrentar al ejercicio de otros derechos o principios, por ejemplo:

- Principios rectores de los procesos electorales, como lo son: elecciones libres, la equidad en la contienda, el voto libre e informado, entre otros.
- El derecho de las mujeres de vivir una vida libre de violencia.
- El derecho a la intimidad, honor y a la propia imagen que tiene toda persona.

Las mencionadas modulaciones a la libertad de expresión están dirigidas a la ciudadanía, medios de comunicación, personas aspirantes a ocupar un cargo público (precandidatas y candidatas), partidos políticos, personas servidoras públicas, es decir, tienen como destinatarios, en general, cualquier actor que participe o pueda participar en un proceso electoral. Ello, porque se busca evitar que algún poder fáctico pueda influir de modo determinante en una elección, por lo cual, las reglas relativas a la libertad de expresión en materia electoral se han decantado a que el ejercicio de este derecho, si bien es libre, cum-

pla con ciertas particularidades que permitan garantizar la equidad en la contienda y la emisión de un voto informado.

Entre las restricciones a la libertad de expresión que se han establecido en el ámbito electoral en México, se encuentran las siguientes.

- Comprar o adquirir cobertura informativa indebida; ésta no estará protegida por la labor periodística cuando se advierta que, en realidad, es una actividad publicitaria o propaganda presentada como información periodística o noticiosa pero está dirigida a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía⁷.
- Comprar o adquirir tiempos en radio y televisión, diversos a los proporcionados por el Estado, para difundir propaganda política o electoral⁸.
- Realizar una acción u omisión que actualice violencia política contra las mujeres en razón de género, esto es, cuando basándose en elementos de género se tiene por objeto o resultado limitar, anular o perjudicar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones de su cargo, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, entre otros⁹.
- Cometer calumnia, es decir, culpar de delitos o hechos falsos, con impacto en un proceso electoral, a un partido político o una persona aspirante a ocupar un cargo público (precandidata o candidata)¹⁰.

7 Artículo 78 bis, numeral 6 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

8 Artículo 41, Base VI, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

9 Artículo 3, inciso k) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

10 Artículo 471, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

5 Tribunal de la Organización de los Estados Americanos encargado de la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros tratados.

6 Corte IDH. Caso Fontevicchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238.

- Durante los 3 días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas en el territorio nacional, está prohibido publicar o difundir por cualquier medio, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de la ciudadanía, restricción conocida como periodo de reflexión o veda electoral¹¹.

Si se comete alguna de las infracciones mencionadas con relación a un proceso electoral específico, al ser de las faltas más graves en el sistema jurídico electoral, puede llegar a anularse esa elección¹².

Con relación a los medios de comunicación y personas periodistas, en vista del papel fundamental que tienen en las elecciones, para cada proceso electoral federal el Instituto Nacional Electoral -INE- emite lineamientos que, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, contienen recomendaciones respecto a la forma de abordar la información y difusión que le den a las actividades de pre-campaña y campaña¹³.

11 Artículo 251, numeral 6 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

12 Artículo 41, Base VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

13 El Consejo General del INE tiene la obligación de emitir estos lineamientos, ello de conformidad con el artículo 160, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2. Particularidades de la libertad de expresión en materia electoral

En materia electoral, para determinar si es o no necesaria una restricción a la libertad de expresión y/o libertad de prensa, cuando ha existido una colisión con otro principio rector de los procesos electorales u otros derechos, lo conducente es realizar un ejercicio de ponderación caso por caso para verificar si existen elementos que privilegien el derecho a la libertad de expresión y, el interés público que tiene la sociedad en conocer los hechos y/o la opinión que se presenta.

Por lo anterior, el *TEPJF* ha desarrollado los siguientes criterios que toma en consideración al momento de resolver un caso relacionado con libertad de expresión.

a) La labor periodística goza de un manto protector del cual se deriva su presunción de licitud. Presunción que sólo podrá ser superada cuando exista prueba en contrario y, ante la duda, las autoridades electorales deben interpretar las normas de la forma más favorable para la protección y libre desarrollo de la labor periodística¹⁴.

b) La clasificación del material denunciado. El Tribunal Electoral a través de sus sentencias ha establecido posibles clasificaciones del material que se denuncia, entre las cuales se encuentran:

– **Nota informativa o noticiosa**, cuando las agencias de noticias cubren piezas informativas, que a su juicio, resultan relevantes para su auditorio de la forma más objetiva posible.

– **Nota de opinión**, cuando el artículo o pieza informativa presenta el punto de vista personal de la o el autor sobre un suceso o tema de relevancia pública.

– **Nota editorial**, es el canal de periodismo de cualquier naturaleza que genera una noticia, reportaje, crónica, entre otros, cuyo contenido refiere elementos de relevancia pública pero transmitidos desde la visión subjetiva de la editorial del medio de comunicación.

– **Propaganda política**, tiene por objeto crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas.

– **Propaganda electoral**, cuando en el marco de una campaña, el mensaje tiene como propósito promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican.

– **Propaganda gubernamental**, cuando del contenido del mensaje se advierten informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público y, que tiene por finalidad la adhesión o aceptación de la ciudadanía.

La clasificación que el Tribunal le dé al material denunciado es relevante porque de ello dependen las reglas que se apliquen al caso para determinar si se actualiza o no una infracción. Si la autoridad considera que el material se puede clasificar en alguna de las tres primeras mencionadas, se le aplicará la protección que conlleva el ejercicio de la labor periodística; en cambio, si se considera que el material denunciado constituye algún tipo de pro-

¹⁴ Jurisprudencia 15/2018 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: "PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA".

paganda, se le aplicarán las normas que regulan la propaganda en materia electoral.

c) Menor protección a la intimidad de personas o figuras públicas. La calidad de la persona sobre quien se escribe la nota o crítica periodística es relevante para el Tribunal Electoral, ello en razón de que si la cobertura noticiosa es sobre una figura pública, por ejemplo, las personas funcionarias públicas, por las atribuciones que ejercen de naturaleza pública o política, el Tribunal considera que se les debe aplicar un umbral diferente de protección, es decir, deben ser más tolerantes a la crítica y señalamientos, no sólo por ser figuras públicas, sino por el carácter de interés público que conllevan las actividades de su cargo invariablemente están expuestas a un control más riguroso por parte de la ciudadanía y los medios de comunicación.

d) Los medios de comunicación no asumen responsabilidad por difundir una cobertura noticiosa en ejercicio de la libertad de expresión. La regla general es que los medios de comunicación no asumen responsabilidad directa o indirecta por la cobertura noticiosa que le den a eventos o sucesos que consideran de relevancia pública, esto porque dicho ejercicio está protegido por la libertad de expresión y libertad de prensa. Esta protección se puede ver materializada, por ejemplo, en los siguientes criterios adoptados por el Tribunal Electoral:

- **Las personas periodistas no pueden ser acusadas de calumnia electoral en el ejercicio de su actividad.** La calumnia electoral consiste en atribuir hechos o delitos falsos a un partido político o persona precandidata o candidata, con impacto en un proceso electoral.
- **Las personas periodistas no son sujetos infractores de la veda electoral.** Como se mencionó, el periodo de reflexión establecido en la ley, mejor conocido como veda electoral, consiste en el lapso de tiempo que está prohibido hacer una publicación con el objeto de dar a conocer las preferencias elec-

torales de la ciudadanía, pues se busca que ésta tenga la oportunidad de pensar su voto.

e) Excepciones o supuestos en los cuales los medios de comunicación y personas periodistas sí pueden asumir responsabilidad por su actividad. A pesar que, en un principio, la regla es que los medios de comunicación y personas periodistas no asumen responsabilidad por la cobertura noticia que le den a un hecho relacionado con la materia electoral, existen algunas excepciones a esta regla. A continuación se ejemplifican algunos de los supuestos de excepción:

- **Real malicia o malicia efectiva**

Cuando se prueba que un medio de comunicación o periodista publicó información falsa con conocimiento de ese hecho o, se difundió con temeraria indiferencia sobre su veracidad, estamos frente a un caso en el que la información se publicó con “real malicia” o “malicia efectiva”. En dicho caso, la persona afectada puede demandar al periodista o medio de comunicación por los daños causados al abusar de la protección que tiene su labor periodística y publicar con real malicia o malicia efectiva.

- **Violencia política en razón de género**

Si bien, la regla general en el debate público consiste en que hay un estándar amplio de la crítica a las personas involucradas en la política, ya sean candidatas o servidoras públicas electas por el voto popular, esto no significa que todas las expresiones o señalamientos que se realicen sobre dichas personas estén permitidos y protegidos por la libertad de expresión, especialmente cuando son dirigidos a una mujer.

En ese sentido, cuando las manifestaciones realizadas por una persona y difundidas por un medio de comunicación, o realizadas por la propia persona periodista, se basen en elementos de género (por ejemplo, reproduzcan estereotipos de género o relaciones de poder para invisibilizar a las mujeres en la esfera pública), tengan como

finalidad, o generen el resultado de limitar, perjudicar o impedir el ejercicio de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres para que no puedan ejercer plenamente las tareas de su cargo público o, gozar de los beneficios que conlleva ser precandidata o candidata, se considerará que dichas manifestaciones actualizan la infracción de violencia política en razón de género.

El Tribunal Electoral ha desarrollado una herramienta que utiliza cuando analiza un caso para determinar si una crítica hecha a una mujer efectivamente constituye violencia política en razón de género o, si a pesar del lenguaje fuerte, las manifestaciones son parte de un debate ríspido admisible en una democracia, dicha herramienta¹⁵ comprende los 5 elementos que se mencionan a continuación, que de actualizarse, se puede afirmar que las expresiones o conductas que se analizan sí actualizan violencia política de género y se sancionarán de acuerdo a la ley electoral.

1. Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público;
2. Es realizado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas;
3. Es violencia simbólica, verbal, patrimonial, económica, física, sexual y/o psicológica;
4. Tiene por objeto o resultado vulnerar el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, y
5. Se basa en elementos de género, es decir:
 - i. se dirige a una mujer por ser mujer,

- ii. tiene un impacto diferenciado en las mujeres;
- iii. afecta desproporcionadamente a las mujeres.

Con esto no se busca prohibir o afectar negativamente al debate público, sino distinguir entre las críticas admisibles, por ejemplo, al desempeño del cargo público de una mujer, y las críticas que son dirigidas a ella por su género y no abonan al debate democrático, las cuales no sólo implican actitudes abiertamente machistas pues a veces este tipo de violencia intenta disimularse con formas sutiles de denigrar o discriminar a una mujer, por el simple hecho de serlo, o la conducta le genera un mayor impacto de lo que generaría a un hombre (impacto diferenciado).

• *Cobertura informativa indebida*

Cuando, so pretexto, de realizar una actividad periodística se presenta material supuestamente informativo o noticioso al público, pero en realidad, por su carácter reiterado y sistemático se puede afirmar objetivamente que se trata de una actividad publicitaria dirigida a indebidamente influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, el material no se juzgará con la protección que tiene la labor periodística pues se está frente a una cobertura informativa indebida.

En ese sentido, cuando se habla de una cobertura informativa indebida el material denunciado no es resultado de un genuino ejercicio periodístico, pues su verdadero objetivo no es informar, sino, posicionar positiva o negativamente a una precandidatura, candidatura o fuerza política, es decir, generarle una ventaja electoral indebida frente a sus oponentes en una determinada elección. Lo anterior, se puede llevar a cabo al resaltar las cualidades de la precandidatura o candidatura, atribuirle logros o acciones de gobierno, entre otras cosas, y por tanto, el material en cuestión será considerado como propaganda electoral y se le aplicarán las reglas que rigen a este tipo de propaganda¹⁶.

¹⁵ Jurisprudencia 21/2018 de rubro: "VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO".

¹⁶ Sentencia de la Sala Superior emitida en el expediente SUP-RAP-182/2017.

f) Réplica en materia electoral. Con relación al derecho de réplica, la normativa aplicable¹⁷ establece que la crítica periodística será sujeta al mencionado derecho, siempre y cuando esté sustentada en información falsa o inexacta cuya divulgación le cause un agravio a la persona que lo solicite, ya sea político, económico, en su honor, imagen, reputación o vida privada. En ese sentido, la propia normativa señala que los partidos políticos, las personas precandidatas y candidatas a puestos de elección popular podrán ejercer el derecho de réplica respecto de la información inexacta o falsa que difundan los medios de comunicación.

g) Debates organizados por medios de comunicación.

Los debates en materia electoral son aquellos actos públicos que se realizan únicamente en el período de campaña, en los que participan las candidaturas que contienen por un mismo cargo con el objeto de exponer y confrontar entre sí sus propuestas.

Los medios de comunicación son agentes indispensables para impulsar este tipo de ejercicios democráticos, por ello independientemente de los debates oficiales que organiza el *INE*, los medios de comunicación nacionales y locales también pueden organizar libremente debates siempre que: se respeten los principios de equidad y trato igualitario para todas las candidaturas en el formato del debate, se comunique al *INE* o Instituto local electoral, según corresponda, y participen al menos dos candidaturas a la misma elección, previa convocatoria a todas las candidaturas.

17 El artículo 5 de la Ley reglamentaria del artículo 6o., párrafo primero de la CPEUM.

3. Precedentes del Tribunal Electoral relacionados con la libertad de expresión

A continuación, se explican las características de 3 casos y cómo fueron resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ello para ayudar a ejemplificar algunas de las mencionadas particularidades de la libertad de expresión en materia electoral.

a) Los ejercicios periodísticos que indebidamente difunden propaganda electoral que beneficie a un partido político, candidatura o precandidatura no están amparados por el manto protector de la labor periodística (Precedente: SUP-REP-490/2023¹⁸)

Hechos del caso. El 30 de marzo de 2023, mientras se encontraba desarrollándose el periodo de intercampaña¹⁹ del proceso electoral local 2023-2024 del Estado de México, la entonces precandidata del partido Revolucionario Institucional -PRI- a la gubernatura del mencionado Estado, Paulina Alejandra del Moral Vela, participó en una entrevista realizada en el programa de radio “Martha Debayle en W”. Durante la entrevista, se realizaron las siguientes manifestaciones, entre otras.

- Alejandra del Moral señaló que fue tres veces presidenta del PRI y sería la próxima gobernadora del Estado de México, lo cual tuvo por respuesta por parte de la conductora una expresión de aprobación: *¡Eso Chihuahua!*
- La conductora le preguntó si es mamá de gemelos, cuántos años tienen porque el lunes empezaría su campaña y qué hace a lo largo del día.

- Posteriormente, la conductora le preguntó, con base en el anterior contexto, cómo es que en su sano juicio pensó en lanzarse como candidata a la gubernatura del Estado de México.
- Alejandra del Moral respondió que empezó su carrera política muy joven y relató su trayectoria y cómo es que decidió incursionar. También señaló que ha ocupado diversos cargos públicos con corta edad.
- La conductora le dijo a la precandidata que ella conoce mejor que nadie la problemática social y de seguridad (porque fue secretaria de desarrollo social y secretaria de desarrollo económica del Estado de México), entonces le pregunta cuál es su plan. Alejandra del Moral respondió que hasta el siguiente lunes puede hablar de propuestas.
- La conductora le preguntó qué está en su corazón y qué le mueve, a lo que Alejandra del Moral refirió que para ella la prioridad es atender el transporte público, seguridad pública, desarrollo económico, empleo y mujeres, en general.

Dicha entrevista fue impugnada ante el Tribunal Electoral por supuestamente posicionar anticipadamente al partido y a la precandidata ante la ciudadanía, así como realizar un llamamiento al voto en favor de la denunciada, antes del inicio del periodo de campaña en el proceso local.

Determinación del Tribunal Electoral. La Sala Superior del TEPJF estableció que el hecho que en un ejercicio periodístico, como lo es una entrevista, se mencionen datos o elementos que podrían ser constitutivos de propaganda electoral indebida, no actualiza en automático que di-

18 Sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF el 6 de marzo de 2024.

19 Período que transcurre entre que termina la etapa de precampaña y empieza la campaña.

cho ejercicio deje de estar amparado por el manto protector de la labor periodística.

Lo anterior, en razón de que está permitido por la normativa electoral que a través de un genuino ejercicio periodístico o noticioso, los partidos políticos y sus candidaturas aparezcan en espacios de radio y televisión distintos a los administrados por el *INE* exponiendo su propaganda electoral, pero siempre que esto se haga sin exceder los términos permitidos para ello en la normativa cuando se trate de un proceso electoral.

En ese sentido, la Sala Superior estableció que se deben analizar de manera pormenorizada y minuciosa las particularidades de cada caso, para estar en condiciones materiales y jurídicas de determinar si se acredita responsabilidad o corresponsabilidad de los medios de comunicación –concesionarias de radio y televisión– en razón de que el ejercicio periodístico rebasó los límites constitucionales de su protección y, por tanto, se puede válidamente concluir que indebidamente difundió propaganda electoral.

Para determinar si el ejercicio periodístico que se denunció fue indebido o no, la Sala Superior estableció como un elemento esencial a analizar, si en el caso concreto, del mensaje transmitido se genera un beneficio indebido para un partido, candidatura o precandidatura.

En ese sentido, **en el caso**, la Sala Superior determinó que si bien, del contenido de la entrevista se podía advertir que algunos de los cuestionamientos tuvieron como objetivo explorar rasgos de la participación política de la entrevistada, también estuvieron encaminados a discutir elementos que se relacionaron con temas de interés público, así como con cuestiones correspondientes a la vida personal y opiniones de la entonces precandidata sobre problemáticas sociales, temáticas que son acordes a las políticas de difusión del programa de radio en cuestión y su línea editorial. Por lo anterior, se arribó a la conclusión de que la entrevista denunciada sí era un genuino

ejercicio periodístico y, en consecuencia, estaba amparado por el manto protector de la labor periodística.

b) Los medios de comunicación y personas periodistas pueden ejercer violencia política en razón de género al comunicar un hecho noticioso (Precedente: SRE-PSC-47/2023²⁰)

Hechos del caso. El 5 de julio de 2022, la gobernadora de Campeche, Layda Sansores San Román, en el programa “Martes del Jaguar” realizó diversas manifestaciones en las que sostuvo la existencia de fotografías en las que aparecen desnudas las diputadas federales pertenecientes a la bancada del *PRI* y, que a algunas de ellas les pagaba la renta el presidente del partido. Dichas manifestaciones, fueron difundidas por diversos medios de comunicación y replicadas en varias publicaciones en redes sociales, como parte de la cobertura noticiosa de este suceso.

Derivado de lo anterior, las legisladoras federales del *PRI* promovieron diversos medios de impugnación, entre ellos, un juicio previo²¹, en el cual la Sala Superior determinó que las manifestaciones de la gobernadora sí constituían violencia política en razón de género en perjuicio de las legisladoras.

Por su parte, en el precedente que nos concierne, las legisladoras reclamaron la existencia de violencia política contra las mujeres en su perjuicio, con motivo de la reproducción, difusión y manifestaciones realizadas por diversas personas comunicadoras y periodistas, en relación con las expresiones de la gobernadora de Campeche.

Determinación del Tribunal Electoral. Para decidir si las publicaciones y manifestaciones realizadas por las personas periodistas y medios de comunicación cumplan

20 Sentencia emitida por la Sala Regional Especializada del *TEPJF* el 30 de mayo de 2023.

21 Sentencia de la Sala Superior emitida en el expediente SUP-JDC-613/2022.

con los 5 elementos²², previamente mencionados, que actualizan la violencia política en razón de género, el Tribunal empleó una metodología²³ que busca analizar el uso del lenguaje denunciado para poder: a) establecer el contexto en que se emitió el mensaje; b) precisar cuál es la expresión o expresiones que serán objeto de análisis; c) señalar cuál es la semántica de las palabras; d) definir el sentido del mensaje, a partir del momento y lugar en que se emitió (para lo cual se deberá considerar los usos, costumbres o regionalismos del lenguaje, y las condiciones socioculturales del interlocutor); e) verificar la intención con la que se emitió el mensaje, a fin de establecer si tenía el propósito o resultado de discriminar a las mujeres.

Así, la mencionada metodología consiste en analizar si en el caso concreto se actualizan los siguientes elementos y subelementos:

1) Las personas que presuntamente realizan la conducta

La conducta consistente en violencia política en razón de género puede ser realizada por cualquier persona, incluidas personas periodistas y medios de comunicación.

2) El contexto general en el que se realiza la conducta

En este apartado se busca determinar el medio por el cual se emitió el mensaje, por ejemplo, de manera verbal, a través de redes sociales y/o páginas electrónicas, en prensa escrita, entre otros. De igual forma, este apartado tiene la finalidad de advertir las características relevantes del mensaje, por ejemplo, si se hizo referencia al cargo público, condición de candidata o precandidata de la persona presuntamente afectada; si se advierte la existencia de una situación de poder entre la persona denunciante y la denunciada; si el mensaje fue sistemático o no; entre otras características posibles.

22 Establecidos en la Jurisprudencia 21/2018 de rubro: "VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO".

23 Establecida por la propia Sala Superior en el SUP-REP-602/2022.

3) La intención de la conducta

En razón de que la intención constituye un hecho interno y subjetivo de las personas, para su análisis, es necesario partir de hechos objetivos o externos, pues éstos sirven como base para acreditar, mediante inferencias, los elementos internos, los cuales denotan los motivos, intenciones o finalidad de una conducta o el conocimiento de un hecho por parte de alguien. Así, para poder determinar la intención de la conducta denunciada, se establecieron los siguientes subelementos.

- a. Contexto particular en que se emite el mensaje²⁴
- b. Precisar la expresión o expresiones objeto de análisis²⁵
- c. Señalar cuál es la semántica de las palabras²⁶
- d. Definir el sentido del mensaje, a partir del momento y lugar en que se emite²⁷
- e. Verificar la intención en la emisión del mensaje, a fin de establecer si tiene el propósito o resultado de discriminar a las mujeres²⁸

24 Por ejemplo, analizar si las conductas denunciadas gozan de la presunción de ser lícitas por estar protegidas por la labor periodística, es decir, si se puede advertir que el mensaje denunciado tenía la intención de informar o comentar al auditorio respecto de un hecho que se considera noticioso o públicamente relevante y, por ello, se puede considerar que se está frente a un genuino ejercicio periodístico.

25 Por ejemplo, si se va a analizar toda la publicación denunciada o, sólo una parte de ella.

26 Este subelemento consiste en definir el significado de las palabras empleadas en el mensaje denunciado.

27 Por ejemplo, determinar que el mensaje que se transmite es que las personas presuntamente afectadas, han realizado un acto indigno para obtener un cargo público, una candidatura o precandidatura.

28 Un ejemplo de mensaje que tiene la intención de dañar o perjudicar los derechos político-electorales de las personas denunciadas, es uno que desestime sus cualidades y cuestione su capacidad para obtener un cargo público, candidatura o precandidatura por el hecho de ser mujeres o, con base en un estereotipo de género.

4) El tipo de violencia

Si se determina que el mensaje en cuestión efectivamente tuvo la intención o resultado de discriminar a las mujeres, se continúa con el análisis del tipo de violencia frente a la que se está en el caso concreto. Los tipos de violencia contra las mujeres son psicológica, física, verbal, patrimonial, económica, sexual, mediática, digital, simbólica, a través de interpósita persona o, cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres²⁹. Se puede determinar que se actualiza un tipo o varios de los tipos de violencia contra las mujeres.

5) El resultado perseguido o conseguido con la conducta

En este apartado se analizan las consecuencias de la conducta denunciada, por ejemplo, un daño en los derechos político-electorales de las denunciantes; si generó que se etiquetara, estigmatizara, estereotipara, reprodujera, difundiera y/o replicara un estereotipo de género en relación con las mujeres denunciantes, entre otros resultados posibles.

En ese sentido, **en el caso**, el Tribunal electoral analizó, una por una, las publicaciones denunciadas de los medios de comunicación y periodistas y, únicamente las que cumplieron con la totalidad de los elementos mencionados, se determinó que cometieron la infracción de violencia política en razón de género en perjuicio de las diputadas federales.

c) La cobertura noticiosa que se realice sobre expresiones que, posteriormente a su difusión, el Tribunal Electoral determine que contravienen las normas electorales, no actualizará en automático una infracción electoral (Precedente SUP-REP-12/2022³⁰)

29 Estas se encuentran definidas en el artículo 6 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

30 Sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF el 6 de julio de 2022.

Hechos del caso. En diversas conferencias matutinas del Presidente de la República conocidas como “mañaneras”, llevadas a cabo el 5, 6, 7 y 11 de mayo de 2021, el Ejecutivo Federal realizó diversas manifestaciones con contenido electoral, mientras se encontraban en desarrollo los procesos electorales locales 2020-2021 en los estados de Nuevo León y San Luis Potosí. Manifestaciones como las siguientes:

Presidente Andrés Manuel López Obrador: *A nosotros nos hicieron muchos fraudes, por décadas padecemos de fraude electoral, de todo tipo de fraude, nos robaron la Presidencia de la República. ¿Cómo no voy a denunciar el fraude electoral si se necesita la democracia? Entonces, ¿cómo se van a entregar estas tarjetas?*

¿Dónde está el INE?, ¿dónde está el Tribunal Electoral? En este caso ¿dónde está la Fiscalía Electoral?, porque ya hay una reforma constitucional que establece que es delito grave el fraude electoral, pero si no hay denuncia, pues la Constitución, las leyes, se convierten en letra muerta.

Nada más que de esto no habla el Reforma y otros medios, El Financiero; están dedicados todos a hacer campaña a favor de los candidatos.

En el caso del Reforma, su otro periódico es El Norte, en Nuevo León, y tiene candidato y siempre han tenido candidato, con la hipocresía que los caracteriza, ellos imponen gobernadores. Entonces, ya basta, que sean los ciudadanos. Es como lo que se está informando, de que ya el INE está pensando en quitarle el registro a otra candidata al gobierno de San Luis Potosí, de Morena. Eso es lo más faccioso que puede haber. O sea, ya le quitaron el registro a dos y ahora van por otra, y esto se tolera.

Interlocutor: *Por último, presidente, hablando precisamente de este ‘ya basta’, presidente, el exhibir a un candidato en específico ¿no beneficia directa o indirectamente al resto de los contrincantes y, por lo tanto, estaría usted violando la ley electoral?*

Presidente Andrés Manuel López Obrador: *Beneficia a la democracia, esto es bueno para la democracia y quedarse callado es ser cómplice y, peor, apoyar a candidatos que ofrecen migajas, dádivas, que están comprando el voto. Eso es una ofensa, es una humillación y es un acto totalmente antidemocrático.*

¿Quién está financiando?, ¿cómo va a cumplir? Esto debería de ser motivo de una sanción, pero no hacen nada.

Dichas conferencias realizadas por el Presidente, así como su difusión por concesionarias de radio y televisión, se impugnaron por supuestamente vulnerar el principio de equidad en la contienda electoral y actualizar la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido.

Determinación del Tribunal Electoral. El criterio adoptado por la Sala Superior consistió en no prohibir a las concesionarias de radio y televisión transmitir las conferencias matutinas del Presidente mientras se esté llevando a cabo algún proceso electoral, precisando que no tenían la obligación de transmitir las, es decir, tienen la libertad de difundirlas o transmitir las con la aclaración que, en caso de hacerlo, asumían el riesgo de poder incurrir en alguna infracción electoral.

A su vez, el Tribunal Electoral precisó que, con independencia del formato de las conferencias de prensa, es decir, si éstas se transmiten de manera parcial o total por las concesionarias, lo importante era analizar el contenido de lo transmitido para efecto de evidenciar si los mensajes realizados constituían o no la violación al modelo de comunicación política, por ello se estableció que el estudio de tales conferencias debía realizarse caso por caso.

Si bien, las concesionarias están obligadas a no transmitir propaganda gubernamental, en las entidades en las que se desarrollen procesos electorales, lo cierto es que la mera transmisión de alguna conferencia matutina con contenido de esa naturaleza, no actualiza en automático una infracción atribuible al medio de comunicación, es decir, que las concesionarias de radio y televisión deci-

dieran transmitir las conferencias matutinas del titular del Ejecutivo Federal en periodos de campaña electoral y, que en alguna de ellas se vulnerara el principio de equidad en la contienda, no por ese simple hecho de difundirlas, incurrirían en una infracción a la normativa electoral.

El criterio que estableció la Sala Superior consiste en que se debe analizar, caso por caso, si la transmisión respectiva constituye un genuino ejercicio periodístico amparado constitucional y convencionalmente, valorando distintos elementos como, podrían ser:

- a) Si se transmitió de manera aislada y no de forma recurrente.
- b) Si se trató de una transmisión parcial en la que no se haya tenido control del contenido de los mensajes o que incluso se advierta una actitud de evidenciar que se trataba de una transmisión parcial en vivo respecto de la cual no se tenía conocimiento de los contenidos, tal como una presentación, o se trataba de la transmisión total de la conferencia o retransmisiones grabadas.
- c) Si fue en el contexto de un programa noticioso o correspondiera a contenido que se hubiera emitido en respuesta a una pregunta de algún corresponsal del medio de comunicación y el contenido de la propaganda gubernamental fuera tangencial.
- d) Si se trata de una práctica recurrente.
- e) Si resulta exigible el mismo reproche y deber de cuidado a todas las concesionarias por igual o se debe distinguir entre las concesiones a particulares y las del Estado, entre muchos otros.

En ese sentido, **en el caso**, la Sala Superior ordenó a la Sala Regional Especializada del TEPJF, analizara de manera pormenorizada e individualizada cada una de las difusiones de las “mañaneras” denunciadas con base en los criterios mencionados, para así poder determinar, en cada caso, si la difusión se podía ubicar en el supuesto de un ejercicio periodístico constitucionalmente protegido o no.

4. Conclusiones

De lo mencionado, y retomando lo establecido por el INE en los Lineamientos Generales³¹ que para, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, emite recomendaciones a los noticieros, respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña del proceso electoral federal, se exponen los siguientes puntos conclusivos y recomendaciones.

- Para disminuir el riesgo de que un medio de comunicación o persona periodista cometa una infracción electoral en el ejercicio de su labor durante un proceso electoral, es recomendable que en sus espacios de información procuren llevar a cabo una cobertura equitativa de las precandidaturas y/o candidaturas en la contienda; se busque presentar la información respecto a la elección de manera imparcial, neutral y objetiva, por medio de una sección o espacio dedicado especialmente a las precampañas y campañas electorales, y; se procure que que la cobertura de las precampañas y campañas promueva la confrontación de ideas, diagnósticos y propuestas para la formación de una postura informada de la ciudadanía sobre las personas contendientes, su historia y trayectoria, respetando la vida privada de estas últimas.
- Los programas que difundan noticias deberán abstenerse de presentar publicidad en forma de noticias.
- Dentro de las opiniones, garantizadas por la libertad de expresión, se debe privilegiar la responsabilidad de las personas comunicadoras mediante una crítica respetuosa y abierta hacia las personas precandidatas, candidatas, partidos políticos y coaliciones.
- Las notas informativas procurarán incluir una descripción clara y completa de los acontecimientos, sin estereotipos o cualquier forma de discriminación cuando se hable de las personas, el contexto de las declaraciones y, sobre todo, de las propuestas de las personas candidatas, procurando darle mayor relevancia a las propuestas políticas que a las cuestiones relacionadas con la vida privada de quienes contienden por un puesto de elección popular.
- El contenido de las opiniones que se emitan en los programas de análisis, debate y opinión es responsabilidad de las personas analistas, estudiosas o participantes que las emiten, en el ejercicio de su libertad de expresión y de libre manifestación de ideas, en el entendido que la confrontación y análisis de los puntos de vista de todas las personas que contienden, sin discriminación ni exclusiones de ninguna naturaleza, son elementos imprescindibles que distinguen a estos espacios de expresión.
- La difusión de información que trastoque el derecho a la vida privada deberá estar plenamente justificada en el interés y debate público que la revista. La relevancia pública dependerá en todo caso de situaciones históricas, políticas, económicas y sociales que, ante su variabilidad, se actualizará en cada caso concreto. Consecuentemente, la vida privada de las personas candidatas debe quedar resguardada, evitando menciones injustificadas a su intimidad en los noticieros o en la obtención del material incluido en ellos.

31 Aprobados en el acuerdo INE/cg454/2023.

- En la cobertura de las campañas electorales, los noticiarios deben evitar el uso de estereotipos de género que reproduzcan relaciones de dominación, desigualdad o discriminación contra las mujeres y que tengan como fin menoscabar su imagen pública o limitar sus derechos políticos y electorales, por ejemplo, evitando el uso de imágenes que cosifiquen, objetivicen o vulneren su dignidad o que fomenten roles tradicionales de lo “femenino” y lo “masculino”.

5. Referencias

Acuerdo INE/CG454/2023.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Corte IDH. Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238.

Jurisprudencia 15/2018 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: "PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA".

Jurisprudencia 21/2018 de rubro: "VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO".

Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte, de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO. Novena época, registro digital: 172479.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley reglamentaria del artículo 6o.

Observación general N° 34, 102º período de sesiones, Ginebra, 11 a 29 de julio de 2011.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Sentencia de la Sala Superior emitida en el expediente SUP-JDC-613/2022.

Sentencia de la Sala Superior emitida en el expediente SUP-RAP-182/2017.

Sentencia de la Sala Superior emitida en el expediente SUP-REP-602/2022.

Sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF el 6 de julio de 2022.

Sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF el 6 de marzo de 2024.