

VOTO RAZONADO QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 8 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTA EL CONSEJERO ELECTORAL BENITO NACIF HERNÁNDEZ, EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR INCOADO CON MOTIVO DE LAS DENUNCIAS PRESENTADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS ACCION NACIONAL Y DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA, EN CONTRA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y DE LA SENADORA DE LA REPÚBLICA POR SONORA, C. CLAUDIA PAVLOVICH, POR HECHOS QUE CONSIDERAN CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/PE/PAN/JL/SON/13/2014 Y SUS ACUMULADOS SCG/PE/CEEPCS/CG/16/2014 Y SCG/PE/CEEPCS/CG/2/INE/18/2014.

Se difundieron tres promocionales en diferentes estaciones de radio y canales de televisión en Sonora, cuyo punto en común es que afirman que “en Sonora, la gente quiere que gobierne una señora, porque ya llegó la hora de tener gobernadora”. Ninguno de los promocionales, difundidos fuera de tiempos pautados por el INE, aluden a alguna precandidata o candidata, con alguna imagen o palabra; ninguno utiliza algún color o *slogan* que pueda vincularse con algún partido político. Los elementos electorales en los *spots* son nulos. Los mismos fueron contratados por dos mujeres, Nadia Leyva Mata y María Teresa Nichols Flores, quienes no forman parte de o están conectadas con algún partido político (ni con la servidora pública denunciada, Claudia Pavlovich Arellano, Senadora de la República). Leyva Mata forma parte de la Organización Impulso Sur Sonora, un centro de negocios que apoya a empresarios y empresarias, ofreciéndoles asesoría y capacitación para mejorar su labor. Nichols Flores forma parte de la Fundación Socorro Flores de Nichols A.C. Ambas contrataron los *spots* con el objetivo de promover la participación político-electoral de las mujeres en Sonora. La pregunta es si esta contratación está amparada por la libertad de expresión o, por el contrario, cae en el supuesto prohibido por la Constitución, ya que está “dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, [o] a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular”.

Como la mayoría del Consejo General, **considero que estos promocionales constituyen un ejercicio amparado por la libertad de expresión**. En este voto razonado, quiero establecer las razones por las cuales considero que, si bien se trata de una manifestación sobre lo político –e incluso lo electoral, ya que refiere a que en un futuro Sonora debe tener una gobernadora–, es, sin embargo, una expresión protegida por la Constitución.

**Primero: la reforma constitucional del 2007 no le prohibió a la sociedad civil expresarse sobre lo político en propaganda de radio y televisión.**

La regulación de la expresión político-electoral en radio y televisión sufrió una transformación radical en el 2007. Por virtud de la reforma constitucional de ese año, se le garantizó a todos los partidos políticos espacios en radio y televisión, libre de costos para ellos; a las concesionarias y permisionarias de estos medios, por su parte, se les obligó a transmitir los promocionales partidistas. La reforma le prohibió a los partidos políticos y candidatos adquirir más tiempos de los asignados por la autoridad electoral; y le prohibió a las personas –físicas y morales– contratar propaganda “dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, [o] a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular”. El propósito de la reforma fue impedir que el dinero influyera en las *elecciones*, beneficiado o perjudicando –con la propaganda que el dinero fuera capaz de comprar– a algún partido político o candidato.

La reforma, sin embargo, no le prohibió a la ciudadanía manifestarse políticamente en radio y televisión. La ciudadanía sigue siendo capaz de contratar tiempos en estos medios para incidir en la política, para discutir asuntos de interés público, para promover temas relevantes para la misma ciudadanía, como lo pueden ser la reforma energética o la de telecomunicaciones –por mencionar dos actualmente relevantes–, o muchos de los asuntos conectados a los derechos humanos. La prohibición constitucional impide contratar propaganda dirigida a influir en las preferencias *electorales* de la ciudadanía, esto es, concretamente sobre quién votar; no prohíbe que la propaganda busque influir en la discusión pública cotidiana. La prohibición constitucional impide contratar propaganda a favor o en contra de algún partido político o candidato, *en el contexto electoral*; pero no para criticar, denunciar o aplaudirle a servidores públicos en funciones, por su trabajo.

Además del texto constitucional, que apoya esta interpretación de la reforma electoral del 2007, los principios que rigen en materia de libertad de expresión me llevan a sostener esta postura. Las autoridades estamos obligadas siempre a interpretar los *límites* a la libertad de expresión – como lo es una prohibición de difundir cierto tipo de ideas (las electorales) en ciertos medios (radio y televisión) – de la manera más restrictiva posible. Más aún cuando en juego están ideas sobre lo político, lo público, la democracia misma: las ideas que más protección ameritan en nuestro régimen constitucional; las ideas para las cuales, de hecho, la libertad de expresión fue diseñada. Entre un régimen en el que cualquier expresión sobre la política esté vedada para la ciudadanía y uno en el que no, debe siempre optarse por el segundo.

**Segundo:** para distinguir entre propaganda permitida –sobre asuntos de interés público– y propaganda prohibida –dirigida a influir en las preferencias electorales– es necesario atender a elementos objetivos.

Uno de los retos para las autoridades electorales es contar con elementos para distinguir cuál propaganda, en concreto, está permitida y cuál no. Dado que en juego está la libertad de expresión política, las autoridades debemos basarnos en elementos objetivos que nos permitan delimitar claramente los comportamientos ilegales, con todos los beneficios que ello entraña en cuanto a seguridad jurídica se trata.

Dado que tenemos que juzgar propaganda contratada en radio y televisión, son múltiples los elementos a los que tenemos que atender. Los primeros dos, obvios, es comprobar que en efecto se transmitió un promocional en radio o televisión y que el mismo fue contratado por alguien (y por quién). Después de eso, es necesario atender a dos elementos adicionales, que en muchos casos pueden ir de la mano: el contenido del promocional y el momento en el cual es difundido.

Respecto al contenido del promocional, también existen dos posibilidades: atender solamente a los elementos explícitos que aluden a algún candidato o partido político. La mención del nombre, la imagen, un logotipo, un *slogan* idéntico al que se utiliza en una campaña: elementos que permiten afirmar sin el más mínimo rastro de duda que se está aludiendo a alguien –o algo, como en el caso de los partidos políticos– en concreto.

La otra posibilidad es acudir al contexto para derivar una interpretación del contenido del promocional. Aquí, fácilmente se puede deslizar la autoridad al terreno de la subjetividad. Entre más reconstrucciones de un argumento tenga que realizar, más problemática es una interpretación para la doctrina de la libertad de expresión. Este es el caso, por ejemplo, del promocional que difundió el Consejo Coordinador Empresarial en las elecciones del 2006.<sup>1</sup> En ese *spot*, no había ninguna alusión a ninguno de los tres partidos políticos o sus candidatos. Sólo había una afirmación genérica de que en los últimos diez años, el país había mejorado económicamente y que no debíamos ir para atrás. Eso se interpretó como ser un promocional *en contra* de Andrés Manuel López Obrador. Otras interpretaciones, como lo sostuve en su momento, eran posibles; y la libertad de expresión nos obliga a permitir un mensaje cuando no queda claro que violenta la norma.

Después, está el momento en el que se difunde un promocional, relevante para el caso actual. El promocional que tenemos que juzgar alude a lo electoral: Sonora, afirma, ya está lista para tener a una mujer de gobernadora. Fuera del contexto electoral, sin precandidatas y precandidatos evidentes, este *spot* es simplemente una promoción de las mujeres a los cargos de elección popular. Promoción, por cierto, que va con el espíritu de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en múltiples tratados internacionales. Es fundamental que no sólo las autoridades, sino la misma sociedad civil se involucre en hacer de los derechos una realidad. De

---

<sup>1</sup> Es el caso del SUP-RAP-0186/2008.

ahí que este tipo de promocionales hasta habría que aplaudirlos, más aún en temas de género en donde está comprobado que este tipo de participaciones sociales son clave.<sup>2</sup>

Si el promocional, sin embargo, se difundiera en tiempos electorales, con candidatos y candidatas identificables, sería problemático. La promoción genérica de las mujeres se terminaría por convertir en una promoción específica por cierta mujer o al menos en contra de ciertos hombres. Pensemos en cómo cambiaría el significado de este promocional si se hubiera difundido durante las elecciones presidenciales del 2012, afirmando que México ya está listo para tener una Presidenta. Sin ser una alusión directa a Josefina Vázquez Mota o al PAN, terminaría por serlo: habría que votar por ella si lo que se quiere es una mujer en la Presidencia. Suponiendo un supuesto en el que existieran dos o más candidatas, el argumento de votar por virtud del sexo de una persona se convertiría, si bien no en una promoción de alguna de ellas en específico, sí en un argumento en contra de los candidatos. La Constitución es clara: le prohíbe a la ciudadanía durante las elecciones dar razones, en promocionales de radio y televisión, para votar o no por alguien.

Dado que los promocionales del caso actual son una promoción de las mujeres en la política, fuera del contexto electoral, considero que están amparados por la libertad de expresión. Ello lo sostengo, sin embargo, advirtiendo sobre la posibilidad de que, en otro contexto, el contenido de estos promocionales podrían adquirir un significado distinto, convirtiéndolos en problemáticos para el orden electoral.

Atentamente

Dr. Benito Nacif Hernández  
Consejero Electoral

---

<sup>2</sup> Véase Pippa Norris & Mona Lena Krook, *Gender Equality in Elected Office: A Six-Step Action Plan*, Harvard University & Washington University in St. Louis, 2011.