

**VOTO CONCURRENTE QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 7 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DE INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTA EL CONSEJERO ELECTORAL BENITO NACIF HERNÁNDEZ, RESPECTO AL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL CATÁLOGO DE PROGRAMAS DE RADIO Y TELEVISIÓN QUE DIFUNDEN NOTICIAS, ASÍ COMO LA METODOLOGÍA QUE DEBERÁ UTILIZARSE PARA REALIZAR EL MONITOREO DE LAS TRANSMISIONES SOBRE LAS PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS FEDERALES DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2014-2015 EN LOS PROGRAMAS EN RADIO Y TELEVISIÓN QUE DIFUNDAN NOTICIAS.**

## **I. Introducción**

En la sesión del 22 de octubre de 2014, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) suscribió por seis votos contra cinco el Acuerdo por el que se aprueba el Catálogo de programas de radio y televisión que difunden noticias, así como la metodología para realizar su monitoreo. El Consejo General tomó la decisión de modificar el proyecto de Acuerdo ratificado por el Comité de Radio y Televisión para incorporar programas de “revista” y “espectáculos” al catálogo.

Durante la sesión, expresé mi desacuerdo con esta modificación. Al someterse a votación el proyecto me manifesté a favor de él en lo general, pero voté en contra de incluir programas de “revista” y “espectáculos”. En este voto concurrente, deseo expresar las razones por las que me aparté de la mayoría del Consejo General.

Esencialmente, la inclusión de programas de “revista” y “espectáculos” carece de fundamentación jurídica, pues la ley mandata expresamente el monitoreo de programas que difunden noticias. En segundo lugar, la incorporación de este tipo de programas tampoco tiene una adecuada motivación. El fin jurídicamente válido a perseguir con el monitoreo es medir y publicitar la forma en que los noticieros cubren las precampañas y campañas, de acuerdo a las sugerencias de lineamientos aprobadas por el Consejo General.

Estas sugerencias de lineamientos, tal como la propia ley lo establece, aplican para un género específico de programación: los noticieros. Incluir programas de “revista” y “espectáculos” no persigue ningún fin jurídicamente válido. Más aún, la aplicación de una metodología de monitoreo diseñada para noticieros a estos programas de entretenimiento puede generar actos de molestia injustificados, pues estas emisiones no son el objetivo de las sugerencias de lineamientos para la cobertura noticiosa de precampañas y campañas.

## II. Falta de fundamentación jurídica

El monitoreo de espacios noticiosos en los medios de comunicación es un ejercicio que el Instituto Federal Electoral ha llevado a cabo de forma regular. Esta actividad tenía fundamento jurídico en los artículos 49 y 76 del anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), mismos que fueron retomados en la nueva ley electoral, específicamente en los artículos 160 y 185 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE).

El artículo 160 numeral 3 ordena al Consejo General elaborar los **“Lineamientos generales que, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular- dichas libertades, se recomienden a los noticieros respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de los candidatos independientes”**

Estas sugerencias son una serie de disposiciones que pueden aplicar los comunicadores en sus noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos, así como de los candidatos independientes. Es un exhorto para la construcción de un marco de competencia electoral transparente y equitativo, para transmitir a la ciudadanía la información necesaria para la emisión de un voto razonado e informado.

Por este motivo, el INE fue escrupuloso y cuidadoso en cumplir tres objetivos de gran trascendencia: 1) privilegiar la libertad de expresión y responsabilidad de los comunicadores; 2) promover un decir noticioso imparcial y equitativo en la cobertura de las precampañas y campañas electorales, a partidos políticos y candidatos; y 3) promover una crítica respetuosa y abierta a los candidatos.

La sugerencia de Lineamientos se materializa a partir de lo establecido en el artículo 185 de la LEGIPE, el cual ordena al Consejo General **“la realización de monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas en radio y televisión que difundan noticias”**.

Para ello, lo que hace el Instituto es monitorear y tratar de medir a través de distintos indicadores cuantitativos, la cobertura y la forma en que se adjetivan o no la presentación de las noticias. Desde 2009, se integra un grupo de noticieros, elegidos previamente por el Consejo General, los cuales son monitoreados conforme a lo mandatado en la ley.

El monitoreo es un instrumento indicativo que permite informar a la sociedad y promover una cobertura equilibrada de candidatos y partidos políticos durante las precampañas y campañas electorales, y brindar una oportunidad a éstos de llevar un mensaje a la opinión pública.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en el Juicio de Inconformidad identificado como SUP-JIN-359/2012, apuntó que el IFE monitoreó de manera adecuada los espacios noticiosos según lo establecido en el marco normativo vigente. Reiteró que la determinación del Consejo General tuvo como base una interpretación amplia de los derechos humanos que permitió durante dicho proceso electoral el ejercicio pleno y con toda su fuerza expansiva de los derechos político-electorales de los ciudadanos, conductores, reporteros y analistas.

Esta decisión permitió el respeto al principio de interdependencia entre el derecho de votar y ser votado de los ciudadanos y la libertad de expresión de los comunicadores como precondition para que las elecciones fueran auténticas y libres. Con dicha determinación se aseguró un ambiente libertario de respeto al ejercicio periodístico.

Por las razones anteriormente expuestas, no hay una fundamentación jurídica para extender el monitoreo de otro tipo de programas más allá de los noticieros. En esta ocasión la decisión del Consejo General de incluir programas de “revista” y “espectáculos” en el catálogo, genera una amenaza de sanción en emisiones que nada tienen que ver con un decir noticioso.

### **III. Motivación deficiente**

El fin que se persigue en el monitoreo de noticieros se desprende de los artículos 160 y 185 de la LEGIPE. Se busca informar a la sociedad en su conjunto, respecto al tiempo que destinan los espacios noticiosos a cada una de las precampañas y campañas electorales. Los resultados de este monitoreo, a lo largo del tiempo, han dado cuenta de una cobertura equilibrada y un decir noticioso basado en el libre ejercicio periodístico.

A diferencia de los ejercicios anteriores, el Consejo General del INE modificó la práctica recurrente de monitorear los programas que difunden noticias, y se otorgó, en una situación inédita, nuevas atribuciones para abarcar otros géneros periodísticos que no están definidos expresamente en la ley. Situación que genera una violación al principio de legalidad, ya que la autoridad electoral no puede ir más allá, sino existe una disposición normativa que la habilite.

La decisión adoptada, entonces excede el alcance de la norma y, por tanto, genera un acto de molestia, porque sin fundamento legal produce una afectación a la esfera jurídica del sujeto regulado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>1</sup> ha establecido que un acto de molestia, para cumplir con las garantías establecidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, debe de estar fundado y motivado. En el caso que nos ocupa, el requisito que resulta apremiante es el de la falta de motivación: la autoridad electoral no logró demostrar que tiene razones suficientes y válidas para incluir en el catálogo programas de entretenimiento.

Es por ello, que me aparto de la decisión de incluir programas de “revista” y “espectáculos” en el monitoreo ordenado por el Consejo General, ya que la naturaleza de tales programas no es informar al ciudadano de las ideas, plataformas y propuestas realizadas por los partidos políticos, precandidatos y candidatos, sino dar cuenta de otro tipo de eventos ajenos al desarrollo de los procesos electorales.

En mi opinión, el monitorear este tipo de programas distorsiona el propósito del mandato establecido en los artículos 160 y 185 de la LEGIPE y confunde la obligación de informar a los ciudadanos respecto a la cobertura que dan los noticieros a las precampañas y campañas electorales. Incluir estos programas genera expectativas en el monitoreo que nada tienen que ver con el fin perseguido. De seguir con esta tendencia, se tendría que incorporar cualquier tipo de emisión, desde concursos hasta programas deportivos; sin ningún criterio orientador.

Si se busca con su inclusión otros fines, ajenos al monitoreo, tales como evitar la presencia de propaganda contratada o adquirida, considero que este no es el medio adecuado. Para ello, existen otros mecanismos contemplados en la ley, como la presentación de una queja ante la autoridad. Con esta acción, se puede dar una respuesta al quejoso, mediante el procedimiento establecido con el apoyo de la infraestructura tecnológica, para la generación de los testigos de grabación y, posteriormente, comprobar si existió algún tipo de violación a la normatividad electoral.

La autoridad se debe conducir estrictamente con lo establecido en la ley. Se debe sujetar al principio de subordinación jerárquica, el cual la restringe a no crear nuevos supuestos ni ir más allá de lo definido por la norma. Más aún, el contenido de los artículos 49 y 76 del COFIPE ahora 160 y 185 de la LEGIPE, no fueron modificados en lo sustantivo.

Por ello, reitero que la autoridad debe actuar en el ámbito de sus atribuciones y competencias, y atenerse a lo establecido en los artículos 14 y 16 constitucionales; por lo cual, no puede ejercer atribuciones que no tiene expresamente reconocidas en la ley.

---

<sup>1</sup> JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE FUNDAR Y MOTIVAR SUS ACTOS de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XV, mayo de 2002, 175, Tesis 2ª./J. 38/2002, Jurisprudencia, Registro No. 186921.

#### **IV. Conclusiones**

La decisión adoptada en el Consejo General del INE de monitorear los programas de “revista” y de “espectáculos” contraviene el principio de legalidad. Al mismo tiempo, sienta un precedente preocupante, ya que la autoridad electoral, sin fundamento y motivación jurídica, generó incertidumbre, porque produjo una afectación en la esfera jurídica del sujeto regulado.

La metodología del monitoreo, avalada por la Sala Superior, fue la adecuada, porque privilegió una interpretación amplia de la norma, para armonizar el derecho de acceso a la información de los ciudadanos y el derecho a la libertad de expresión; tales derechos fundamentales tienen un carácter interdependiente como precondition para tener elecciones libres y auténticas.

El fin jurídicamente válido a perseguir con el monitoreo, es medir y publicitar la forma en que los noticieros cubren las precampañas y campañas electorales, de acuerdo a las sugerencias de lineamientos aprobadas por el Consejo General del INE. Ni más ni menos.

Este grupo de programas de entretenimiento nada tiene que ver con un decir noticioso. Es inadecuado incluirlos en el catálogo, porque pertenecen a una categoría completamente distinta. La autoridad electoral no puede ir más allá de lo establecido en la ley. No es correcto ni deseable.

**México, Distrito Federal, 3 de noviembre de 2014**

**Dr. Benito Nacif Hernández  
Consejero Electoral**