

INTRODUCCIÓN¹

Es común decir que la reforma constitucional en materia electoral de 2007 estableció un “nuevo modelo de comunicación política”.² Mucho se ha dicho —a favor y en contra— de la reforma, pero poco sobre su aplicación por parte del Instituto Federal Electoral y, principalmente, por parte de la Sala Superior del TEPJF. La reforma es de enorme importancia por muchas razones, pero desde la perspectiva constitucional la reforma tiene especial relevancia por sus implicaciones para la libertad de expresión, uno de los derechos fundamentales consagrados en nuestro régimen constitucional. Este trabajo ofrece un análisis crítico de la interpretación que el TEPJF ha hecho de la reforma, en relación con la libertad de expresión.

La aplicación de la reforma electoral de 2007 por parte del TEPJF es determinante para el desarrollo de este derecho en nuestro país. El diálogo procesal entre el IFE y el TEPJF es hoy el espacio más prolífero en el que se está forjando la doctrina constitucional de la libertad de expresión. La expresión política —aquella sobre la que versan los casos que resuelve el TEPJF— se ubica en el corazón de la protección constitucional de la libre expresión. Además, la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha hecho de este derecho fundamental es, en muchos sentidos, incipiente aún y el perfil que de él dibujan sus fallos es incierto

¹ Este trabajo no podría haber visto la luz sin el apoyo de Estefanía Vela Barba, quien se llevó las dolorosas cargas de proveer los insumos para este trabajo y su elaboración (en especial la selección de casos) además de filtrar muchos de los errores e imprecisiones que resultaron de un primer borrador. Como funcionaria del IFE vivió de cerca esta primera etapa de implementación de la reforma del 2007, y ahora, desde la academia, estoy seguro contribuirá enormemente a enderezar el camino. Quisiera agradecer a Enrique Ochoa Reza y al Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la oportunidad de obligarme a dar seguimiento al desempeño del TEPJF. Siempre que he colaborado con esta institución me queda la sensación de que aprendo más de lo que apporto.

² La fórmula proviene de la iniciativa que dio lugar a la reforma: “Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos...”. El Dictamen de las comisiones unidas del Senado encargadas de analizar la iniciativa explícitamente hace suya, entre otras, esta afirmación. Tanto el IFE, como la Sala Superior del TEPJF reproducen la fórmula, ya sea textualmente o con ligeras modificaciones.

(Vázquez 2007, XXVII).³ En consecuencia, la labor del TEPJF como intérprete constitucional resulta particularmente importante para el derecho fundamental de la libertad de expresión.

En este contexto, este libro pretende contribuir a la naciente reflexión académica sobre el aún escaso desarrollo de la interpretación constitucional de libertad de expresión en nuestro país. El ejercicio se realizó a partir del estudio de algunos de los fallos más representativos que el TEPJF ha emitido desde la reforma de 2007 y hasta la fecha.⁴ El interés principal del análisis que aquí se ofrece es entender cómo el Tribunal ha interpretado dicha reforma y las implicaciones de esto para la libertad de expresión. En consecuencia, el análisis atiende los **fundamentos doctrinales** que se reflejan en los fallos emitidos por el TEPJF, antes que los resultados de los casos particulares en los que se ha aplicado el “nuevo modelo de comunicación política”.

³ La Suprema Corte ha emitido algunos fallos en torno a la libertad de expresión que llaman la atención por su dispersión teórica e inconsistencia metodológica. Encontramos fallos prácticamente extintivos de la libertad de expresión (el más conocido, en este extremo, fue el fallo de la Primera Sala de la SCJN en el amparo en revisión 2676/2003, mejor conocido como el caso del Poeta maldito, Sergio Witz, emitido en octubre de 2005) y otros que sorprenden por lo avanzado de la postura adoptada por la Corte en su exigencia de que el Estado se ocupe de enriquecer el debate público con base en la libertad de expresión y su mancuerna constitucional, el derecho a la información (en este extremo encontramos el fallo que recayó sobre de la acción de inconstitucionalidad 26/2006, mejor conocida como el caso ley Televisa.) Encontramos también casos intermedios (por ejemplo, el fallo de la Primera Sala en el amparo en revisión 1595/2006, emitida en noviembre del 2006, en el que se declaró inconstitucional un bando del ayuntamiento de Toluca, con base en el cual se pretendía multar a Stephen Orla Searfoss por no haber obtenido un permiso previo antes de difundir propaganda de un concierto religioso. La Primera Sala consideró que el bando constituía una forma de censura previa). Una constante en esta errática interpretación de la libertad de expresión es que la Corte le otorga un papel dominante al Estado como mediador de la libertad de expresión, a veces autorizando su papel de censor, a veces como garante de la pluralidad y diversidad de las expresiones que alcanzan el foro público. Falta mucho por definir en la interpretación de la Suprema Corte, pero se vislumbra que los contornos del derecho fundamental a la libre expresión se dibujan en función del papel político e instrumental de dicho derecho.

⁴ Los fallos del TEPJF analizados para la elaboración del presente trabajo fueron los siguientes: SUP-RAP-122/2008, SUP-RAP-59/2009, SUP-RAP-75/2009, SUP-RAP-81/2009, SUP-RAP-122/2009, SUP-RAP-152/2009, SUP-RAP-175/2009, SUP-RAP-198/2009, SUP-RAP-234/2009, SUP-RAP-273/2009, SUP-RAP-276/2009, SUP-RAP-280/2009, SUP-RAP-288/2009, SUP-RAP-295/2009, SUP-RAP-304/2009, SUP-RAP-22/2010, SUP-RAP-30/2010, y SUP-RAP-152/2010.

Para entender cabalmente la interpretación que el TEPJF ha hecho de la reforma y sus implicaciones para la libertad de expresión, es indispensable, primero, identificar el modelo doctrinal que da sustento a sus interpretaciones.⁵ Esto es, qué ideas sobre la libertad de expresión y su papel en nuestro sistema constitucional tiene en mente el Tribunal cuando aplica el “nuevo modelo de comunicación política”. Hecho esto, exploraremos las implicaciones que tiene, para el régimen constitucional de este derecho, la forma de entender y aplicar la reforma del TEPJF.

Para ello, es preciso ubicar la labor del TEPJF en su contexto: primero, entender tanto el marco teórico que servirá de aparato crítico para el análisis que habremos de llevar a cabo, como los rasgos principales de la regulación constitucional de la expresión política contenida en el “nuevo modelo”. En consecuencia, el texto se estructura en cuatro grandes secciones: primero se exponen brevemente los dos principales modelos doctrinales de la libertad de expresión que servirán como referente teórico para analizar la labor del TEPJF: el modelo clásico —utilizado, entre otros, por Ignacio Burgoa— y el modelo democrático —articulado claramente por Owen Fiss—. Después se presenta brevemente la reforma constitucional de 2007 en lo que a la libertad de expresión concierne y se le ubica en el contexto más amplio de la regulación constitucional de la expresión, a fin de proponer cuál de los dos modelos es el que mejor explica la regulación de la expresión de nuestro sistema constitucional. Posteriormente se identifica, a partir del análisis de los principales fallos del TEPJF posteriores a la reforma, el modelo doctrinal de libertad de expresión que parece dar forma a su trabajo. Por último, a manera de conclusión, se exploran las consecuencias de la labor del TEPJF para la doctrina constitucional de la libertad de expresión, ofreciendo críticas y delineando interpretaciones alternativas.

⁵ Por “modelo doctrinal” me refiero aquí a la idea del derecho a la libertad de expresión que se tiene: ¿Cómo entendemos constitucionalmente la libertad de expresión? ¿Cuáles entendemos que son sus funciones? ¿Cómo se estructura? ¿Qué fines persigue? ¿Cuáles son sus límites? ¿Qué los justifica? Incluso, interesa entender cuál es la relación paradigmática —qué actores participan y cuál es su papel— que se tiene como referente para derivar las implicaciones normativas de dicho derecho.

Antes de comenzar, es importante tener en mente que la reforma constitucional de 2007 fue aprobada en un contexto político muy específico, en el que la equidad de la contienda electoral y el papel político de los medios electrónicos de comunicación eran la principal preocupación del constituyente.⁶ En consecuencia, tanto la exposición y análisis de los modelos doctrinales de libertad de expresión como el análisis y crítica de la labor del TEPJF se ofrecerán tomando como eje la relación entre la libertad de expresión y la equidad.

El propósito, a fin de cuentas, es ofrecer los elementos mínimos suficientes para iniciar una reflexión estructurada y crítica sobre la labor del TEPJF, con la finalidad de contribuir a un mejor entendimiento de la interpretación constitucional que allí se está construyendo sobre la libertad de expresión. El trabajo se dirige no sólo a los especialistas en derecho constitucional o derecho electoral, sino también a un público más amplio, pues pocos temas constitucionales son de tan amplio interés como el régimen que regula la expresión política. La libertad de expresión y la regulación del debate político-electoral enmarcan la discusión política y deliberación colectiva, en la que toda la ciudadanía debe participar si hemos de entendernos y construirnos como una comunidad política con intereses comunes y con un proyecto compartido.