Esta obra 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
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Salvador Olimpo Nava Gomar

Libertad de expresión en materia electoral. Artículo 6°

Democracia, libertad de expresión y elecciones

La libertad de expresión protege la facultad de difundir y recibir información, opiniones e ideas mediante medios verbales y no verbales, y tiene una relación estrecha con otros derechos, entre ellos los derechos de participación política de votar, ser votado, reunión, asociación y afiliación. En términos generales, el contenido de la libertad de expresión, sus alcances y límites a su ejercicio están definidos por el ordenamiento nacional e internacional, así como por los criterios interpretativos que orientan y guían la práctica judicial, así como de los diferentes operadores jurídicos.

En términos generales, la libertad de expresión es un elemento esencial de los sistemas democráticos. Así lo reconoce la doctrina y la jurisprudencia nacional, internacional y comparada; a través de dicha libertad se construye el debate público y se conforma la opinión pública en torno a las elecciones, partidos y candidaturas. Esta libertad implica dos aspectos o dimensiones: uno activo, referido a la libertad de expresar la propia opinión, esto es, su dimensión individual, y otro pasivo, que corresponde a su dimensión social, relacionado con la posibilidad de recibir la información de otros para considerarse, de modo comprehensivo, como una libertad comunicativa.[1] Desde esta perspectiva, no hay democracia sin debate público ni debate público sin libertad de expresión, libertad de los medios de comunicación y libertad de información. Sólo a partir

[1] *Cfr*. Dieter Grimm, "Freedom of Speech in a Globalized World", en Ivan Hare y James Weinstein (eds.), *Extreme Speech and Democracy*, Nueva York, Oxford University Press, 2009, p. 14.

Sumario

Democracia, libertad de expresión y elecciones 603
Contenido normativo de la libertad de expresión en materia electoral 604
El modelo de comunicación político-electoral 606
La doctrina nacional e internacional sobre libertad de expresión en materia electoral 607
La noción de propaganda electoral . 612
La práctica judicial de la Sala Superior del Tribunal Electoral . . 613
Comentario final 618
Bibliografía 619

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra 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
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

de la conformación de un debate público robusto se garantiza la participación política de la ciudadanía de manera libre e informada.

En el ámbito electoral, la libertad de expresión tiene tres ámbitos claros de ejercicio: el primero, vinculado a la propaganda política y electoral que emiten los partidos políticos, dirigentes, militantes y simpatizantes, para difundir sus ideologías, plataformas y propuestas, así como para emitir mensajes con miras a la obtención de una precandidatura, candidatura, el triunfo en una elección o la crítica a un adversario político. El segundo se relacionada con la tarea a cargo de los medios masivos de comunicación de difundir información veraz e imparcial sobre los procesos políticos. El tercero estaría vinculado a la expresión libre de opiniones de la ciudadanía en general para difundir sus ideas políticas, así como respecto de su derecho a recibir información plural y suficiente para la emisión de un voto informado, libre y consciente. Adicionalmente, además de la propaganda en sentido estricto, la libertad de expresión en los procesos electorales se relaciona con toda aquella actividad que fomente el debate público y genere información relevante para el electorado, como es la celebración de debates, entrevistas y encuestas, entre otras formas de comunicación, incluidas las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Con ello se procura también la transparencia en el desarrollo de las elecciones y en sus resultados.

La libertad de expresión se incluyó como derecho positivo mexicano en la Constitución de 1857; texto que se trasladó íntegro a la vigente Constitución de 1917 en su artículo 6° constitucional. Esta disposición se ha reformado en seis ocasiones. La primera, de 1977, incorporó el derecho a la información; las dos subsecuentes de 2007 delinearon las bases y principios del derecho de acceso a la información pública y se incorporó el derecho de réplica como un derecho de configuración legal. La cuarta reforma de 2013 estableció la obligación del Estado de garantizar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones; la quinta, de 2014, amplió los sujetos obligados en materia de transparencia y constitucionalizó al órgano encargado de garantizar el acceso a la información y la protección de datos; finalmente, la sexta reforma, de 2016, estableció un régimen de coordinación entre el órgano garante federal con los órganos fiscalizadores, las autoridades en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación de información estadística y geográfica, tanto a nivel federal como local.

Contenido normativo de la libertad de expresión en materia electoral

Las diferentes dimensiones del derecho a la libertad de expresión están contenidas en los artículos 6° y 7° constitucionales que, en conjunto, establecen que la manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo que su ejercicio implique la actualización de supuestos específicos, como el ataque a la moral, la afectación a los derechos de terceros, la provocación de un delito o la perturbación del orden público. Lo anterior es congruente con el respeto de otros de-

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra 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
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

rechos fundamentales como la honra, la reputación y la dignidad, que deben ser jurídicamente protegidos en tanto límites externos a la libertad de expresión.

El ámbito electoral establece un régimen especial de propaganda político-electoral respecto al denominado "modelo de comunicación política", derivado de lo dispuesto, sustancialmente, en los artículos 6º, 7º, 41 y 134 constitucionales, a la luz de los artículos 1º, 2º, 3º, 16, 130; por cuanto hace a los principios que rigen la interpretación de los derechos humanos, el pluralismo cultural y el derecho a la propia lengua de los pueblos indígenas y los alcances respecto de sus emisoras comunitarias, el sentido democrático de la educación y las prohibiciones respecto de la propaganda religiosa en materia política; así como 116 y 122, respecto de las elecciones en las entidades federativas y de la Ciudad de México.

El artículo 41 constitucional, a partir de la reforma de 2007, fija, de modo general, las reglas conforme a las cuales se organizarán y desarrollarán los procesos electorales y determina las características del modelo de comunicación política, caracterizado, en sus rasgos más generales, por el acceso permanente de los partidos políticos a la radio y televisión a través de los tiempos que corresponden al Estado, administrados por el Instituto Nacional Electoral (INE), mediante promocionales pautados; por la prohibición de contratar espacios de radio y televisión para partidos y terceros; la restricción a la propaganda gubernamental durante las campañas y a la promoción personalizada de funcionarios públicos, el derecho de réplica y por el establecimiento de un régimen administrativo sancionador y de un sistema de nulidades electorales, como mecanismos de prevención, control y reparación de posibles violaciones tanto al propio modelo como a los derechos humanos de la ciudadanía y los principios que rigen el proceso electoral. Los artículos 116 y 122 estatuyen las directivas conforme a las cuales las entidades federativas y la Ciudad de México organizarán sus procesos electorales y el sistema de medios de impugnación que regirá localmente; y el artículo 134 regula la propaganda gubernamental con el objetivo de impedir que influya indebidamente en las elecciones.

En el contexto internacional, la libertad de expresión está reconocida en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, así como, en el ámbito americano, en la *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre* (artículo IV) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13), y se articula con otros derechos reconocidos internacionalmente, como, por ejemplo, el derecho a la privacidad (honra, reputación, vida privada y familiar), el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación. En su conjunto, como se destacó, el derecho a la libertad de expresión no se limita a difundir las ideas, sino que comprende también los derechos a investigar y recibir informaciones y opiniones por cualquier medio, ya sea oral, escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Asimismo, se reconoce que el ejercicio del derecho entraña deberes y responsabilidades especiales y, por tanto, no es un derecho absoluto, y puede estar sujeto a limitaciones legítimas con la finalidad de proteger derechos de terceros, bienes, valores o principios necesarios en una sociedad democrática, siempre que tales restricciones se encuentren previstas en la legislación, procuren un fin legítimo, sean adecuadas, ne-

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra 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
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

cesarias y proporcionales respecto al fin que persiguen. Así lo ha reconocido la jurisprudencia nacional e internacional. Asimismo, se reconoce como un aspecto fundamental del derecho a la libertad de expresión que el mismo no puede estar sujeto a previa censura, sino a responsabilidades ulteriores, así como tampoco puede restringirse por vías o medios indirectos tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

El modelo de comunicación político-electoral

Como se destacó, la reforma electoral de 2007 estableció las bases del actual "modelo de comunicación política" que tiene como ejes principales el derecho de los partidos políticos de acceder permanentemente a los tiempos de radio y televisión que corresponden al Estado y que administra la autoridad electoral nacional a través de pautas de promocionales de 20 segundos para autoridades, y de 30 segundos y uno y dos minutos para partidos y candidaturas independientes, atendiendo a la etapa del proceso electoral (precampaña, inter campaña, campaña o fuera del proceso, en el entendido de que a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el INE tendrá a su disposición 48 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión); la prohibición de que los partidos (o terceras personas) contraten espacios en radio y televisión, así como de la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales, quedando prohibida también la promoción personalizada de servidores públicos; también se estableció un régimen de sanciones y la garantía del derecho de réplica respecto de información falsa o inexacta que genere un perjuicio o agravio. En 2014, el marco jurídico en materia de telecomunicaciones se complementó con la emisión de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión estableciendo directivas para la competencia en materia de medios de comunicación.

De acuerdo con dicho modelo, previsto en los artículos 41 y 134 de la Constitución y las leyes generales de Partidos Políticos y de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en las normas reglamentarias, particularmente en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral expedido por la autoridad electoral nacional, dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el tiempo será distribuido en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión. En los horarios comprendidos entre las 6 y las 12 horas y entre las 18 y las 24 horas se utilizarán tres minutos por cada hora; en el horario comprendido después de las 12 y hasta antes de las 18 horas se utilizarán dos minutos por cada hora.

Durante las precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos, se distribuirá entre ellos conforme al siguiente criterio: 30 por ciento del total en forma igualitaria y el 70 por ciento restante en proporción al porcentaje de votos, obtenido

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra 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
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior; estableciendo un régimen de distribución equitativo para las coaliciones. Los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, según sea el caso, participarán solamente en la distribución del 30 por ciento del tiempo, durante la precampaña y la campaña electoral; lo mismo que las candidaturas independientes, que serán tratadas como un partido de nuevo registro, durante las campañas y dividido su tiempo en el número de candidaturas registradas.

La reforma constitucional de 2007 y legal de 2008 tuvieron por objeto limitar la influencia indebida de los medios masivos de comunicación y generar condiciones de equidad en la contienda política evitando la propaganda electoral contratada por terceros, a partir de la administración de los tiempos del Estado por la autoridad electoral y la prohibición general de adquirir tiempos en radio y televisión con fines electorales; el establecimiento de reglas de neutralidad e imparcialidad de la propaganda gubernamental, y de un régimen sancionatorio que abarca partidos, candidatos, concesionarios y cualquier tercero que pase por alto la legislación en la materia.

La doctrina nacional e internacional sobre libertad de expresión en materia electoral

La doctrina y jurisprudencia internacionales

Existe una vasta jurisprudencia nacional, comparada e internacional en materia de libertad de expresión que, de manera coincidente ha destacado su importancia en un régimen democrático. Especial influencia ha tenido la doctrina judicial de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América a partir de nociones como un debate público "robusto, abierto y desinhibido", la noción de "real malicia", entre otras, destacando, para estos efectos, como referente ineludible el caso "New York Times *vs*. Sullivan" (1964). Adicionalmente, es reconocida la influencia de la jurisprudencia europea en la materia, así como la doctrina de los tribunales europeo e interamericano de derechos humanos.

La jurisprudencia europea ha reiterado que la libertad de expresión garantiza la difusión de informaciones o ideas que son favorablemente recibidas, así como aquellas consideradas como inofensivas o indiferentes, pero también las que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción de la población, porque esas ideas contrastantes son reflejo del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una sociedad democrática (*Caso Handsyde vs. Reino Unido,* 1976). En cuanto a su contenido y alcance, el derecho a la libertad de expresión genera una especial protección a la sustancia de las ideas y a la información transmitida en ellas, pero también a la forma en que se transmiten (caso "De Haels y Gijels *vs*. Bélgica", 1997). Además, dicha libertad, y los derechos que conlleva, impone al Estado el deber de no interferir en su ejercicio, sin justificación legítima, así como obligaciones positivas de protección, que incluso pueden extenderse a la esfera de relaciones entre particulares (caso "Ozgür Günden *vs*. Turquía", 2003).

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra 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
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha dispuesto en su jurisprudencia que la libertad de expresión es piedra angular de una sociedad democrática y condición esencial para que ésta esté debidamente informada (entre otros, caso "Olmedo Busto y otros *vs*. Chile", 2001). A su vez, ha insistido en que, sin una efectiva garantía de la libertad de expresión se debilita el sistema democrático y sufren un quebranto el pluralismo, la tolerancia y se vuelven inoperantes los mecanismos de control y denuncia, lo que es campo fértil para que arraiguen sistemas autoritarios (entre otros, caso "Granier y otros (Radio Caracas Televisión) *vs*. Venezuela, 2015"). Igualmente, el tribunal interamericano ha señalado que el ejercicio efectivo de la libertad de expresión implica "la existencia de prácticas sociales que lo favorezcan". En esta medida, el Estado debe abstenerse de actuar de manera tal que "propicie, estimule o favorezca o profundice" cierta situación de vulnerabilidad de quienes la ejerzan o intenten ejercerla, por lo que ha de adoptar medidas necesarias y razonables para prevenir y proteger los derechos de quienes se encuentren en situación de "vulnerabilidad" e investigar los hechos que los perjudiquen (caso "Perozo y otros *vs*. Venezuela", 2009).

Asimismo, la Corte IDH ha reiterado que la libertad de expresión presenta dos dimensiones: la individual y la social. La primera asegura la posibilidad de utilizar cualquier medio idóneo para difundir el pensamiento propio y llevarlo al conocimiento de los demás. La segunda —social— supone que los receptores potenciales del mensaje tienen derecho a recibirlo. Ambas dimensiones deben protegerse simultáneamente, ya que cada una adquiere sentido y plenitud en función de la otra (entre otros, caso "Ricardo Canese *vs*. Paraguay", 2004).

En el mismo sentido, la Relatoría especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de Naciones Unidas ha destacado que la libre circulación de las ideas es un "requisito básico para la promoción de los espacios democráticos" y la libertad de expresión "piedra angular de las sociedades democráticas", "garantía de procesos electorales libres y limpios" y de discursos públicos "sustantivos y representativos".[2] De igual forma, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, órgano supervisor del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, ha enfatizado que la libertad de expresión es una "condición necesaria" para el logro de los principios de transparencia y rendición de cuentas, que a su vez es "necesaria" para la promoción y la protección de los derechos humanos.[3]

Este mismo comité, en su *Observación General No. 25*, sobre "La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto", consideró que la libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es indispensable para garantizar el pleno ejercicio de la libertad de expresión para los asuntos públicos y el ejercicio del derecho

[2] *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, párrs. 2, y 10.

[3] *Cfr. Observación General No. 34*, Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión, CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011, párr. 2.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra 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
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

al voto y ello supone la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres, capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública.[4]

En cuanto a los límites a la libertad de expresión, la Corte IDH ha señalado que el primer requisito que debe satisfacer una restricción es estar establecida en ley, como medio para asegurar que ésta quede al libre arbitrio del poder público; el segundo, que resulte "necesaria" para asegurar el respeto a los derechos o reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, siempre que se oriente a satisfacer un interés público imperativo, debiendo ser, además, "proporcional" y "justificada" con respecto al objetivo buscado. En cuanto a este último elemento, la proporcionalidad, de acuerdo con la Corte IDH: *1)* la restricción debe justificarse en objetivos colectivos que sean preponderantes, con respecto a la necesidad social del pleno goce del derecho; *2)* la restricción debe ajustarse al interés que lo justifica y al logro de ese objetivo legítimo, y *3)* que el derecho no se limite más de lo estrictamente necesario, a efecto de interferir en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de expresión.[5]

Sobre las violaciones conexas y las restricciones indirectas, la Corte IDH ha señalado en diferentes criterios que se puede estar ante una posible violación a la libertad de expresión por medios indirectos o controles particulares, cuando la afectación tiene el propósito de reducir o evitar la manifestación del pensamiento y, ello, trae como consecuencia, una reducción de la esfera general de derechos del sujeto, por medios como la intimidación o la puesta en riesgo de otros derechos, como la vida, la seguridad u otro, contenido dentro del catálogo de derechos y libertades protegidos por la Convención. Asimismo, la Corte IDH ha señalado que las causales de responsabilidad ulterior deben estar "expresa, taxativa y previamente fijadas por la ley", ser "necesarias" para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas y, no deben, en modo alguno, limitar más allá de lo estrictamente necesario el alcance pleno de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa. Asimismo, la Corte IDH ha señalado en diversos criterios que el Derecho Penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta.[6]

La doctrina internacional ha destacado sobre el tema de participación en asuntos públicos y el derecho al voto que el derecho a votar en elecciones y referendos debe estar establecido por la ley y las restricciones deben "ser razonables"; no siendo "razonable" restringir el derecho al voto por motivos de discapacidad física, así como

[4] *Cfr. Observación General No. 25*, HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), párr. 25.

[5] *Cfr.* entre otros, *Opinión Consultiva OC-5/85*, del 13 de noviembre de 1985, párrs. 39, 45 y 46. caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, Sentencia de 31 de agosto de 2004, párr. 96.

[6] *Cfr.* entre otros, *Opinión Consultiva OC-5/85*, del 13 de noviembre de 1985, párrs. 38, 39, 47 y 48; caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, del 31 de agosto de 2004, párrs. 95 y 107; caso *Fontevecchia y D' Amico vs. Argentina*, 29 de noviembre de 2011, párr. 89.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra 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
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

imponer requisitos o restricciones relacionadas con la "capacidad de leer y escribir", el nivel de instrucción o la situación económica o la afiliación política a un partido.[7]

Por su parte, la Relatoría Especial de Naciones Unidas 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, a saber: los votantes,

> que dependen de 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. De este modo, en el tema electoral, toda restricción a la libertad de expresión se orienta al fortalecimiento del sistema democrático a través de la equidad en la contienda, la libertad del sufragio y la autenticidad de las elecciones. En virtud de ello, la Sala Superior ha establecido criterios relevantes, jurisprudencias y precedentes (sentencias), que van enfocados a garantizar la libertad del voto, de forma que los factores externos —la presencia de propaganda calumniosa, ilegal, o que sea contratada en contra de las reglas del modelo de comunicación política— que rodean su ejercicio puedan eliminarse o, cuando menos, limitarse hasta un nivel en que provoquen el menor daño posible y no afecten los resultados o promuevan la nulidad de los mismos, por ponerse en riesgo la voluntad del elector.[8]

La doctrina judicial en México: aspectos relevantes

En México, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la libertad de expresión y el derecho a la información son derechos fundamentales, indispensables para la formación de la opinión pública y componentes necesarios para el funcionamiento de una democracia representativa.[9] Asimismo, como lo reconoce la juris-

[7] *Cfr. Observación General No. 25*, HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), párr. 10.

[8] *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, párrs. 11 y 12.

[9] Jurisprudencia P./J. 24/2007 con rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6º. Y 7º. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. *y su Gaceta*; XXV, mayo de 2007; p. 1522.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra 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
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

prudencia internacional y comparada, ha precisado que existe una doble dimensión, individual y colectiva, de la libertad de expresión vinculada al derecho de acceso a la información.[10]

Dentro de la misma línea argumentativa, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha señalado la necesidad de maximizar el debate político al reiterar que la importancia de la libertad de expresión e información es mayor en el contexto del debate político, por lo que, en dicho contexto, se ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones respecto de temas de interés público en una sociedad democrática. Bajo esa premisa, no se considera una transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas contextualmente, permiten la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema político y el fomento de una auténtica cultura democrática, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales, que constituyen límites legítimos de éstos.[11]

Sobre el tema de la censura, el TEPJF ha subrayado que las autoridades no están facultadas para implementar mecanismos que intenten excluir, de forma previa, expresiones que se emitan en el contexto del debate, por medio de acuerdos generales que exijan que las expresiones contenidas en la propaganda política cuenten con sustento o apoyo, ya que ello supera las limitaciones que establece la ley, la Constitución y los tratados internacionales.[12] En este sentido se pronuncia también la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al señalar, en su Principio 7, que "condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales".

En el caso de México, la Suprema Corte de Justicia de la nación (SCJN) y otros tribunales federales han reiterado el carácter no absoluto de la libertad de expresión. Asimismo, de modo particular, han fijado los límites a esta libertad fundamental, de acuerdo con las restricciones que traza la propia norma constitucional. Acorde con esta

[10] Así lo destacó la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la Acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada, y, en el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se ha pronunciado sobre esta doble dimensión, véase, entre otras, las sentencias emitidas en los expedientes SUP-JRC-175/2005; SUP-JRC-179/2005 y acumulado, y SUP-RAP-62/2008.

[11] Tesis de jurisprudencia 11/2008, con el rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO. Este criterio se corresponde con los adoptados por instancias internacionales, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Ricardo Canese*, de 31 de agosto de 2004, Serie C, No. 11; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso "Lepojić *vs*. Serbia", de 31 de marzo de 2008, en los que se ha enfatizado la importancia de la libertad de expresión e información en el debate público y en los periodos de campaña electoral, así como reconocido que el derecho a la honra y dignidad es un límite a la libertad de expresión que admite un mayor margen de tolerancia tratándose de actores políticos y de temas relacionados con el interés público.

[12] Tesis XII/2009, con el rubro: CENSURA PREVIA. EXISTE CUANDO LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SUJETA, DE MANERA ANTICIPADA, LAS EXPRESIONES QUE SE HACEN EN LA PROPAGANDA POLÍTICA, A UNA RESTRICCIÓN DISTINTA A LAS PREVISTAS EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009, páginas 33 y 34.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra 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
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

lógica, la libertad de expresión tiene sus límites generales en la moral y las buenas costumbres,[13] en el honor,[14] en la vida privada[15] y en el orden público.[16]

Sobre la importancia de la libertad de expresión en el debate público, el TEPJF, en sintonía con la jurisprudencia interamericana, ha destacado que el derecho a la libertad de expresión e información es uno de los principales mecanismos con que cuenta la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público. De igual modo, que la libertad de expresión en sus dos dimensiones, en el marco de la campaña electoral constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, ya que funciona como herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un 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 de su gestión (entre otros, SUP-REP-49/2015).

La noción de propaganda electoral

La Sala Superior del TEPJF ha definido la propaganda electoral como aquella forma de comunicación persuasiva que puede tener una doble finalidad: obtener el voto a favor de una propuesta política o desalentar otra preferencia. En este sentido, se considera propaganda electoral a todo acto de difusión (escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones) que se realice en el marco de una campaña o precampaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial; cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de presentar una candidatura ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que identifican a un candidato con un determinado partido político o coalición, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial, puesto que lo trascendente es que con ello se promociona una candidatura.[17]

[13] Tesis: 1ª.L/2014. (aislada), con el rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. FORMA EN QUE LA "MORAL" O "BUENAS COSTUMBRES", PUEDEN CONSTITUIR RESTRICCIONES LEGÍTIMAS A DICHOS DERECHOS FUNDAMENTALES, Gaceta del *Seminario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, libro, febrero de 2014, tomo I, p. 672.

[14] Tesis: I.4°.C.312.C (aislada), con el rubro: DAÑO MORAL TRATÁNDOSE DE AFECTACIÓN AL HONOR POR ABUSO DE LAS LIBERTADES DE INFORMACIÓN Y EXPRESIÓN DEBE ANALIZARSE EL CONTEXTO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, tomo XXXIII, febrero de 2011, p. 2283.

[15] Tesis: 1ª. CXLVIII/2007, con el rubro: VIDA PRIVADA. EL ARTÍCULO 1° DE LA LEY SOBRE DELITOS DE IMPRENTA, AL PROTEGER EL HONOR Y LA REPUTACIÓN FRENTE A CUALQUIER MANIFESTACIÓN O EXPRESIÓN MALICIOSA, NO EXCEDE EL LÍMITE ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 7° DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, tomo XXVI, julio de 2007, p. 272.

[16] Tesis: I.4°.A.11.K (10ª), con el rubro: SUSPENSIÓN. NOCIÓN DE ORDEN PÚBLICO Y SU FINALIDAD, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, libro XV, diciembre de 2012, tomo 2, p. 1575.

[17] Jurisprudencia 37/2010, con el rubro: PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATU-

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra 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
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Asimismo, la propaganda electoral será aquella que busca reducir el número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que intervienen en la contienda electoral, circunstancia que puede provocar dos efectos no excluyentes, sino concurrentes: atraer votos en detrimento de los contrincantes, o bien, reducir las preferencias electorales hacia éstos, que podría llegar a provocar abstencionismo en la jornada electoral.[18] La Sala Superior también ha destacado que la propaganda electoral debe propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan, debiendo sujetarse dicha propaganda a los principios, valores e ideología política que postulan los partidos o candidaturas, respetar los límites a la libertad de expresión y tener por objeto la divulgación de su ideología, programas, principios e ideas, así como su plataforma electoral.[19]

Por otra parte, a diferencia de la propaganda electoral, la propaganda política no tiene temporalidad específica, por cuanto tiene como finalidad la presentación de la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados.[20]

La práctica judicial de la Sala Superior del Tribunal Electoral

La Sala Superior del TEPJF ha resuelto una serie de asuntos y fijado criterios relacionados con límites estructurales o sustanciales de la libertad de expresión impuestos por el modelo de comunicación política. Así, destacan los aspectos vinculados con la indebida contratación de tiempos en radio y televisión con fines electorales; la simulación informativa; las denuncias por calumnia, la utilización de símbolos religiosos en la propaganda electoral o violaciones al principio de neutralidad (limitaciones a la propaganda gubernamental y a la promoción personalizada de servidores públicos); así como casos relacionados con el uso indebido de la pauta por actos anticipados, confusión al electorado, indebido uso de pautas federales o locales en una elección diversa a la que corresponden; por no identificar la existencia de una coalición; por posicionamiento indebido o sobreexposición de dirigentes partidistas, o por la promoción in-

---

RA ANTE LA CIUDADANÍA, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, Año 3, Número 7, 2010, pp. 31 y 32.

[18] Tesis CXX/2002, con el rubro: PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SIMILARES), Tercera Época, Justicia Electoral. Revista del TEPJF, Suplemento 6, año 2003, p. 181.

[19] *Ídem.* Así lo dispone la legislación electoral en su artículo 242.4, al señalar que tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña, "deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado".

[20] Entre otros, véase, SUP-REP-18/2016.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra 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
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

debida de candidaturas independientes en la propaganda de los partidos, entre otros supuestos.[21]

Así, por ejemplo, por cuanto hace a las limitaciones estructurales del modelo de comunicación política, se destaca el aspecto vinculado a la contratación indebida de propaganda en radio y televisión que ha sido uno de los ámbitos que han tenido más desarrollo jurisprudencial.

Contratación de propaganda con fines electorales. Como se destacó, la reforma electoral de 2007 impuso la prohibición general de comprar o adquirir tiempos en radio y televisión, dotando de mayores atribuciones a la autoridad electoral para administrar y vigilar la relación de los partidos con los medios de comunicación y con el uso del financiamiento, situación que permaneció constante con la reforma constitucional y legal de 2014.[22]

Conforme a esta normativa, la Sala Superior del TEPJF ha establecido que la restricción de contratar propaganda política-electoral en radio y televisión, en el territorio nacional o extranjero, dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, no implica la transgresión a las libertades constitucionales de expresión, información y comercial de los concesionarios, toda vez que es una prohibición fijada por el Constituyente Permanente en términos de lo que establece la constitución.[23]

Sobre la obligación de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión de transmitir los promocionales de los partidos políticos y las autoridades electorales federales y locales, la Sala Superior del TEPJF ha precisado también que la obligación de transmitir los mensajes de las autoridades electorales y partidos políticos es ineludible y que ni siquiera la autoridad electoral administrativa puede establecer criterios para dejar de transmitir tales mensajes, con independencia del tipo de programación y la forma en que la transmitan, ya que el orden normativo no señala causa alguna de exclusión o excepción.[24]

[21] Véase, por ejemplo, respectivamente: SUP-RAP-234/2009 y acumulados; Jurisprudencia 29/2010: RADIO Y TELEVISIÓN. LA AUTÉNTICA LABOR DE INFORMACIÓN NO CONTRAVIENE LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR O CONTRATAR TIEMPO; SUP-REP-51/2016; JURISPRUDENCIA XVII/2011: SÍMBOLOS RELIGIOSOS. SU INCLUSIÓN EN LA PROPAGANDA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN GRAVE A DISPOSICIONES JURÍDICAS DE ORDEN E INTERÉS PÚBLICO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES); JURISPRUDENCIA 39/2010: PROPAGANDA RELIGIOSA CON FINES ELECTORALES. ESTÁ PROHIBIDA POR LA LEGISLACIÓN; TESIS V/2016: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA); SUP-REP-392/2015; TESIS VI/2014: RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TIEMPOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN DESTINARSE EXCLUSIVAMENTE A LAS ELECCIONES A QUE FUERON ASIGNADOS; SUP-REP-483/2015; SUP-REP-170/2015, Y TESIS LII/2015: CANDIDATOS INDEPENDIENTES. LA PROPAGANDA ELECTORAL QUE DIFUNDAN DEBE APARTARSE DE LA QUE REALICEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS O SUS CANDIDATOS.

[22] El 10 de febrero de 2014 se publicó en el DOF el "*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*". El 23 de mayo de 2014, se publicó el *Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*.

[23] Jurisprudencia 30/2009, con el rubro: RADIO Y TELEVISIÓN. LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR PROPAGANDA ELECTORAL NO TRANSGREDE LAS LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS CONCESIONARIOS, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, año 3, núm. 5, 2010, pp. 45 y 46.

[24] Tesis XXIII/2009, con el rubro: RADIO Y TELEVISIÓN. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CARECE DE ATRIBUCIONES PARA EXIMIR A LOS CONCESIONARIOS Y PERMISIONARIOS DE SU OBLIGACIÓN DE TRANSMITIR LOS MENSAJES DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra 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
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

En cuanto a la actualización de la falta, la Sala Superior estableció que no es necesario acreditar la celebración de un contrato específico para determinar responsabilidad, pues la infracción se actualiza cuando se realice la difusión de la propaganda de contenido político o electoral que favorezca a un candidato o partido político mediante la divulgación de su propuesta, ideología o emblema, con independencia de si el concesionario o permisionario recibió o no pago por ello.[25]

En cuanto a la vía para determinar responsabilidades por contratación de propaganda con fines electorales, la Sala Superior ha señalado que el procedimiento especial sancionador (PES) es la vía idónea y corresponde a la autoridad administrativa electoral la facultad de ordenar, como medida cautelar, la suspensión de la transmisión de propaganda política o electoral en radio y televisión, con el objetivo de evitar la vulneración de los principios rectores en materia electoral; daños irreversibles que pudieran ocasionarse a los actores políticos y, en general, la afectación de bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente.[26] Asimismo, la reforma de 2014 trasladó las facultades de resolución de los procedimientos especiales sancionatorios del Consejo General del INE, antes Instituto Federal Electoral (IFE), a la Sala Regional Especializada del TEPJF, la cual resuelve el fondo del procedimiento, de tal forma que corresponde a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral adscrita a la Secretaría Ejecutiva del INE, la instrucción del procedimiento y la revisión de las sentencias de la Sala Especializada son impugnables mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador (REP) ante la Sala Superior.

Por cuanto hace al ámbito material de la prohibición, ésta abarca tres aspectos: el criterio de identidad; el territorial y el objetivo. El primero se refiere a que los partidos políticos, coaliciones y candidatos no deben utilizar los tiempos que les son asignados para promocionar la imagen de candidatos postulados por otros partidos o coaliciones, ya que ello podría generar una exposición desigual de los contendientes al existir una cobertura desproporcionada en los tiempos otorgados a los institutos políticos y un mayor posicionamiento de alguna de las opciones políticas en detrimento de las restantes al no respetar la asignación de tiempos que hace directamente la autoridad electoral. El criterio territorial implica la prohibición de difundir mensajes electorales contratados en el extranjero, así como la relativa a que los partidos políticos y candidatos no reciban apoyo de partidos políticos extranjeros y el criterio obje-

---

Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. TEPJF, JURISPRUDENCIAS Y TESIS EN MATERIA ELECTORAL en Compilación 1997-2010, Tesis Volumen 2, p. 154 y Jurisprudencia 21/2010, con el rubro: RADIO Y TELEVISIÓN. LOS CONCESIONARIOS Y PERMISIONARIOS DEBEN DIFUNDIR LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES, CON INDEPENDENCIA DEL TIPO DE PROGRAMACIÓN Y LA FORMA EN QUE LA TRANSMITAN. TEPJF, JURISPRUDENCIAS Y TESIS EN MATERIA ELECTORAL en Compilación 1997-2010, Tesis Volumen 1, p. 51.

[25] Jurisprudencia 23/2009, con el rubro: RADIO Y TELEVISIÓN. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ES EL ÚNICO FACULTADO PARA ORDENAR LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, Año 3, Número 5, 2010, pp. 42 y 43.

[26] Jurisprudencia 26/2010, con el rubro: RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, año 3, núm. 7, 2010, pp. 41 y 42.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra 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
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

tivo se refiere a que la promoción indebida se realiza fuera de la pauta y configura una "encubierta".[27]

Respecto de los aspectos sustantivos del modelo, destacan las diferentes denuncias presentadas por supuesta calumnia a las personas o partidos políticos, respecto de los cuales la Sala Superior ha tenido que pronunciarse, ya sea respecto al fondo, revisando los pronunciamientos de la Sala Especializada o respecto de la adopción o negativa de medidas cautelares decretada por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE.[28]

Calumnia en la propaganda política y electoral de candidatas, candidatos y partidos. En cuanto a la manifestación de mensajes negativos o de propaganda de contraste el TEPJF ha sostenido en diversos criterios que el respeto a los derechos de terceros o a la reputación de los demás se reconocen dentro del ejercicio de la libertad de expresión y corresponde al Estado su protección contra injerencias arbitrarias o abusivas en los ámbitos de la vida privada, la familia, el domicilio o la correspondencia, en virtud de que la honra y la dignidad son valores universales construidos con base en la opinión, percepción o buena fama que se tiene de los individuos; de ahí que, a partir del menoscabo o degradación de los atributos de la personalidad, es factible la vulneración de los derechos fundamentales mencionados.[29]

No obstante, este control debe ejercerse sobre la base de un criterio que no sólo proteja la dimensión individual de la persona supuestamente calumniada, sino también respecto de la importancia del debate público respecto a situaciones o conductas que no obstante ser incómodas o molestas para quien se ve afectado con ellas, requieren de un conocimiento y deliberación por la ciudadanía, particularmente tratándose de cuestiones vinculadas con el ejercicio de un cargo público o posibles actos de corrupción o grave negligencia, siempre que exista una base mínima de veracidad cuando se presentan hechos, de forma tal que no se busque exclusivamente estigmatizar a una persona como base estratégica de campaña, sino fomentar realmente el debate público sobre cuestiones relevantes para el electorado, atendiendo a su derecho a la información.

[27] Tesis XVIII/2013, con el rubro: RADIO Y TELEVISIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO DEBEN UTILIZAR LOS TIEMPOS QUE LES SON ASIGNADOS, PARA PROMOCIONAR LA IMAGEN DE CANDIDATOS POSTULADOS POR OTROS INSTITUTOS POLÍTICOS O COALICIONES, Quinta época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, año 6, núm. 13, 2013, pp. 113 y 114.

[28] Con la reforma de 2014 se eliminó la expresión "denigrar a las instituciones" tanto de la Constitución, como de la legislación electoral, manteniéndose únicamente la prohibición de emitir expresiones que calumnien a las personas. No obstante, tanto la Sala Especializada como la Sala Superior han considerado que la prohibición de emitir mensajes de propaganda que calumnien a las personas incluyen tanto a las personas físicas como a las jurídicas, cuando con ello se afectan derechos humanos o principios constitucionales, considerando también que la calumnia de una persona o grupo de personas puede realizarse a través de su identificación con alguna institución o partido. Véase, por ejemplo, SUP-REP-131/2015 y SUP-REP-279/2015.

[29] Tesis de Jurisprudencia 14/2007, con el rubro HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 24 y 25 y Tesis de jurisprudencia 38/2010, con el rubro: PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. TIENE COMO LÍMITE LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE EMPLEAR EXPRESIONES QUE DENIGREN A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O QUE CALUMNIEN A LAS PERSONAS, Cuarta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, núm. 7, 2010, pp. 34 y 35.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra 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
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Por ejemplo, durante el proceso electoral 2015-2016, la Sala Superior resolvió asuntos en los que se denunció la utilización de propaganda calumniosa, por difundir mensajes en los que se acusa a candidatas y candidatos por el mal uso de recursos públicos, enriquecimiento inexplicable o por haber desempeñado una gestión gubernamental ineficiente y, no obstante, no ameritaban su suspensión, en un análisis preliminar con fines cautelares. Tal es el caso del SUP-REP-74/2016, en el que se evaluaron frases como esta: "No podemos permitir que de la noche a la mañana… funcionarios se hagan millonarios con nuestro dinero. El candidato […] incrementó su fortuna […] de 19 millones a 77 millones de pesos en 4 años…". O el SUP-REP-69/2016, que analiza el siguiente mensaje: "Puede resultar cuestionable que alguien que gana 75 mil dólares al año, se compre una propiedad en Nueva York por 58 Millones de dólares […]Si [el candidato] es capaz de mentir en algo así, imagínate lo que haría, en caso de llegar al poder". O bien, las que se estudiaron al resolver el SUP-REP-25/2016: "Veracruz está secuestrado por la inseguridad y la corrupción, a esto nos llevaron [el gobernador] y el PRI que son lo mismo, somos millones los que estamos hartos y sólo hay dos caminos, sacarlos del gobierno o dejar que nos sigan hundiendo".

En contraste, la Sala Superior, al resolver el SUP-REP-86/2016, decidió revocar la decisión del INE de declarar improcedente una medida cautelar en un promocional que incluía segmentos de grabación obtenidos de manera ilícita o aquél que no obstante existía ya un pronunciamiento judicial en el sentido de que el candidato imputado tenía la ciudadanía local; el promocional se refería a él con la frase "no es de aquí", lo que podría generar confusión en el electorado respecto de una cuestión ya resuelta en definitiva. En el mismo sentido, la Sala determinó retirar la transmisión de un promocional que presentaba a manera de información un supuesto vínculo entre la familia de un candidato y un grupo del crimen organizado sin que existieran realmente elementos mínimos de veracidad de la información presentada, con lo cual se podría estar buscando, más que informar, estigmatizar al candidato sobre la base de hechos falsos presentados como verdaderos (SUP-REP-105/2016).

Otro aspecto relevante vinculado al contenido de la propaganda electoral que se relaciona con la libertad de expresión es la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña y campaña. Al respecto, también la Sala Superior ha emitido criterios significativos definiendo el alcance de la expresión "acto anticipado",[30] considerando que la finalidad de la prohibición es proteger el principio de equidad en la contienda y evitar que una opción política obtenga ventaja indebida en relación con otra. Tales actos pueden tener lugar antes de las etapas de precampaña y campaña e, inclusive, antes del inicio del proceso electoral, por lo que su denuncia puede realizarse en cual-

[30] De acuerdo con la legislación electoral vigente, los actos anticipados de campaña "son los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones que solicitan cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso por alguna candidatura o para un partido". En tanto los anticipados de precampaña son las "expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura". Artículo 3, párrafo 1, incisos a) y b), de la LEGIPE.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra 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
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

quier tiempo, ante la autoridad administrativa electoral federal.[31] Este último aspecto ha de interpretarse sobre parámetros de razonabilidad y proporcionalidad temporal y material, atendiendo a las circunstancias de cada caso.

En cuanto a los sujetos que pueden incurrir en actos anticipados de precampaña o campaña, la Sala Superior ha advertido que los partidos, sus dirigentes, aspirantes, precandidatos y candidatos, incluyendo los independientes, tienen el carácter de sujetos activos en la realización de actos anticipados, de modo que pueden ser sancionados, incluso, con la pérdida del derecho a ser registrados o postulados en el proceso o elección de que se trate respecto de aspirantes y precandidatos, circunstancia que no restringe la posibilidad de que otros sujetos sean considerados responsables por afectar el principio de equidad.[32] Además, los actos anticipados pueden trascender también al ámbito de fiscalización de las precampañas o campañas electorales.

Comentario final

El sistema electoral mexicano gira en torno a los principios de equidad y autenticidad del sufragio. Cualquier modelo de comunicación política que se establezca debe garantizar, por una parte, la "igualdad de armas" entre competidores y, por el otro, garantizar la libertad de expresión y el derecho a la información de los electores. Un voto libre es un voto informado, esta es la regla que se advierte cuando se analizan los modelos de comunicación, garantizar la pluralidad para que la ciudadanía conozca las alternativas políticas que contienden en el proceso y que debaten y pueda manifestarse al respecto. Los medios de comunicación son el conducto para que los electores estén informados. Esta es una alta responsabilidad que comparten con los partidos políticos, candidaturas independientes y autoridades electorales. El actual modelo de comunicación política fue la reacción institucional para evitar brechas de desigualdad en la contienda política y la forma de promover el discurso abierto, robusto y crítico, que permitiera la difusión de mensajes de contenido frente a los de ataque. En su versión actual, el modelo ha sido objeto de fuertes críticas desde diversas perspectivas. Por un lado, se reclama la imposibilidad de contratación de tiempos en radio y televisión por parte de terceros, asimismo, se cuestiona el modelo de "spotización" a partir de promocionales de 30 segundos de los partidos, antes de incentivar debates o barras de información más completa y útil. El reto, en cualquier escenario es el mismo: maximización del debate público en el marco de las elecciones y, a su vez, garantizar la equidad en la contienda sin que ésta se base en descalificaciones o calumnias injustificadas que generen desinformación en el electorado, pues con ello además de la hon-

[31] Tesis XXV/20102, con el rubro: ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, año 5, núm. 11, 2012, pp. 33 y 34.

[32] Véase, por ejemplo, Jurisprudencia 31/2014, con el rubro: ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. LOS PRECANDIDATOS PUEDEN SER SUJETOS ACTIVOS EN SU REALIZACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO), Quinta Época, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, año 7, núm. 15, 2014, pp. 14 y 15.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra 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
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

ra y dignidad de la persona afectada se puede ver trastocada la libertad y autenticidad del sufragio emitido, sobre la base de un pobre debate fundamentado en la estigmatización de oponentes con miras a su exclusión como interlocutores válidos.

Lo anterior supone asumir con responsabilidad social la labor de informar, con ponderación y prudencia al momento de resolver y juzgar. El modelo de comunicación debe, en consecuencia, fomentar y propiciar la participación; un modelo que la inhibe por presentar información inútil es tan malo como aquel que restringe libertades o permite desequilibrios por la intromisión desequilibrada de agentes económicos o comerciales. El debate sigue abierto y debe orientarse hacia un modelo que propicie la deliberación y la participación plural e informada de la ciudadanía.

Bibliografía

ASTUDILLO, César *et al.*, "La libertad de expresión y sus principales manifestaciones en el contexto de la democracia mexicana", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 4, Especial sobre Observación Electoral 2012, UNAM-PNUD, 2013, pp. 175-406.

CARBONELL, Miguel, *Libertad de expresión en materia electoral*, Temas Selectos de Derecho Electoral, núm. 3, México, TEPJF, 2008.

CUNA PÉREZ, Enrique, *Libertad de expresión y justicia electoral en el sistema interamericano*, Temas Selectos de Derecho Electoral, núm. 24, México, TEPJF, 2011.

GILAS, Karolina M., *Libertad de expresión en el ámbito electoral en México (a la luz de los estándares internacionales)*, Colección Derechos Políticos, México, TEPJF-Tirant Lo Blanch, 2016.

_____ y Bustillo Marín, Roselia, *Líneas jurisprudenciales en materia electoral*, México, TEPJF-Tirant Lo Blanch, 2014.

MADRAZO LAJOUS, Alejandro, *Libertad de expresión y equidad. La reforma electoral de 2007 ante el Tribunal Electoral*, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, núm. 5, México, TEPJF, 2011.

PÉREZ DE LA FUENTE, Óscar, *Libertad de expresión y discurso político. Propaganda negativa y neutralidad de los medios en campañas electorales*, Colección Derechos Políticos, México, Tirant Lo Blanch, 2014.

TEMKIN YEDWAB, Benjamín y Salazar Elena, Rodrigo, *Libertad de expresión y campañas negativas*, Temas Selectos de Derecho Electoral, núm. 12, México, TEPJF, 2010.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/