

## Procesos electorales: los principios constitucionales que los rigen, la libertad de expresión y el modelo constitucional de comunicación social

Carlos Sergio Quiñones Tinoco\*

### Nociones preliminares

Giovanni Sartori ha dicho que: "El término democracia siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, y así ha permanecido como la acepción primaria del término"<sup>1</sup> y señala que hoy hablamos también de democracia social y de democracia económica. De acuerdo con la "acepción primaria" del término "democracia", la idea principal implícita en el concepto, de acuerdo con Anthony Arblaster, es la del poder popular, es decir, la idea de "una situación en que el poder y quizás la autoridad también, descansan en el pueblo";<sup>2</sup> tal poder y autoridad se conciben comúnmente como algo político y se traduce en una idea de soberanía popular; sin embargo, la democracia no siempre es entendida como la forma de gobierno o de elegir a un gobierno; "puede ser un término aplicado a toda una sociedad".<sup>3</sup>

La democracia, como a su vez lo ha señalado Gianfranco Pasquino, es un régimen dinámico, capaz de renovarse y adaptarse, que prospera cuando sus fines no se ven afectados por manipulaciones ni concesiones; es el más exigente de los regímenes políticos, ya que es exigente con los políticos y con los gobernantes, a quienes les demanda que se liberen del peso psicológico de sus intereses particulares; es exigente con los ciudadanos a quienes les demanda una participación responsable e informada; es exigente consigo misma, porque no puede admitir que sus estructuras, sus aparatos y sus técnicas de funcionamiento sean definidas de una vez por todas; es también exigente consigo misma porque se interroga no sólo sobre su cantidad relacionada con el número de

---

\* Profesor-investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Juárez del estado de Durango. Correo electrónico: [carlosergioq@yahoo.com.mx](mailto:carlosergioq@yahoo.com.mx)

<sup>1</sup> Sartori, Giovanni. 2000. *¿Qué es la democracia?*, 2ª edición, p. 5. México: Editorial Patria.

<sup>2</sup> Arblaster, Anthony. 1991. *Democracia*, p. 19. México: Editorial Patria.

<sup>3</sup> Ídem.

ciudadanos participantes, sino sobre su calidad, que tiene que ver con el grado de satisfacción de los ciudadanos frente a las respectivas instituciones democráticas. Esto le impone la necesidad de verificar su consenso.<sup>4</sup>

Somos testigos de una expansión del proceso de democratización en nuestro país, un proceso que se ha mantenido permanente, en el que se ha venido dando una verdadera evolución de las instituciones democráticas, como un reflejo de la exigencia de perfeccionamiento de nuestra democracia; es el resultado de las tensiones derivadas del desarrollo de los procesos electorales y sus resultados, que han obligado a llevar a cabo diversas reformas a la Constitución General de la República y a la legislación secundaria, como acción reflexiva a la cualidad exigente de la democracia, con el propósito de afinar o mejorar los procesos electorales que legitimen el acceso al ejercicio del poder público y garantice la libre participación ciudadana.

He considerado en este apunte la idea de dinamismo, renovación y adaptación de la democracia, para entender que la nueva realidad política mexicana —con los aciertos y deformaciones que pueda tener— es el resultado de la exigencia de la sociedad de perfeccionar nuestra democracia; el ejercicio de la soberanía popular expresada en las urnas, obliga a considerar a la democracia como un proceso continuo de interacción entre gobierno y sociedad, propiciando y permitiendo la mayor participación posible del pueblo en la toma de decisiones públicas; ello implica la redefinición de las estructuras, aparatos y técnicas de funcionamiento de la democracia.

### **Principios constitucionales rectores del proceso electoral**

Quizá la técnica o práctica más visible de funcionamiento de la democracia sea el proceso electoral, que puede conceptuarse como *el conjunto de actos que deben realizar las autoridades electorales, los partidos políticos, los candidatos a ocupar un cargo de elección popular y los ciudadanos, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en las leyes de la materia, con el objeto de elegir a los integrantes de los poderes Legislativo y*

---

<sup>4</sup> Pasquino, Gianfranco. 1999. *La democracia exigente*. Colección popular núm. 545, pp. 9-12. México: Fondo de Cultura Económica.

*Ejecutivo*. El desarrollo del proceso electoral está sujeto a la aplicación de normas, directrices políticas y principios de carácter constitucional, cuya observancia irrestricta legitima el acceso al ejercicio del poder público. Siguiendo a Ronald Dworkin,<sup>5</sup> encontramos que la “norma” constituye un “estándar” referente a una obligación cuya aplicación es de carácter disyuntivo, es decir, que si los hechos que previene están dados, la norma puede ser válida, y la respuesta o solución que provee debe ser aceptada o no es válida, y entonces no aporta nada a la decisión; el concepto “directrices políticas” se refiere “al tipo de estándar que propone un objetivo que ha de ser alcanzado; generalmente, una mejora en algún rasgo económico, político o social de la comunidad”;<sup>6</sup> en tanto que el concepto “principio” se refiere a “un estándar que ha de ser observado (...) porque es una exigencia de la justicia, de la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad”.<sup>7</sup> Destaco en este apunte los principios constitucionales que rigen a los procesos electorales, que tienen como fundamento el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con lo que dispone el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. Esta regla conjuga principios básicos para el ejercicio de la democracia: libertad, que significa capacidad de elección o determinación para tomar parte en los asuntos políticos del país y para tomar parte en las decisiones colectivas; autenticidad, que quiere decir la realización verídica de los procesos de democracia electoral, en los que puedan ejercerse con libertad los derechos político-electorales de votar y ser votado, y la periodicidad como el principio republicano que limita el ejercicio del poder público a un periodo determinado y que permite el acceso de los ciudadanos a su ejercicio mediante el voto.

Una segunda categoría de principios lo constituye el sufragio universal, libre, secreto y directo que tiene que ver con la garantía para participación de todos los ciudadanos que satisfagan los requisitos para poder ejercer el derecho a votar sin

---

<sup>5</sup> Dworkin, Ronald. 2002. *Los derechos en serio*, p. 72. Barcelona: Editorial Ariel.

<sup>6</sup> Ídem.

<sup>7</sup> Ídem.

excepción en las elecciones mediante la emisión del voto sin coacción de ninguna especie, sin orientación o vigilancia y sin que pueda ser transferido el derecho a sufragar o ejercer este derecho a través de representantes o cuerpos electorales.

La tercera categoría de principios constitucionales que rigen el desarrollo de los procesos electorales lo constituye la equidad, que presenta dos vertientes: la primera se refiere a las condiciones establecidas en la ley que tienen que ver con los derechos y prerrogativas de los partidos políticos definidos y enumerados en el articulado de la ley de la materia; el estudio de ese conjunto de disposiciones conduce al análisis de los principios que sustentan cada uno de los derechos otorgados por la ley y la variabilidad en la calidad y cantidad de las prerrogativas que se conceden a los partidos políticos, en ambos casos para una igual posibilidad de participación en la contienda electoral en condiciones de equidad. La segunda vertiente se refiere al contexto o escenario que debe garantizar el Estado para generar un ambiente de igualdad de oportunidades y posibilidades para el desarrollo de las campañas políticas de cada uno de los partidos políticos y candidatos contendientes en los procesos electorales y se traducen en una actuación positiva del Estado en este caso, pero que, por otro lado, implica la abstención del mismo Estado de participar como actor político en la contienda electoral, así como la abstención de las autoridades o servidores públicos que actúan en ejercicio de una función pública de interferir en el desarrollo de dichos procesos con el fin de inducir el voto a favor o en contra de un determinado candidato o partido político. En ambas vertientes la referencia es a la equidad en el financiamiento público de los partidos políticos, a la equidad en campañas electorales y a la equidad en el acceso permanente de los partidos políticos a los medios de comunicación social.

Una cuarta categoría de principios constitucionales del proceso electoral se concretiza en la estipulación de que la organización de las elecciones se realiza a través de un organismo público autónomo, al que la propia Constitución denomina Instituto Federal Electoral (IFE); el escenario constitucional que enmarca la existencia del IFE, corresponde a la estructuración organizacional y política del Estado mexicano bajo el principio clásico de la división de poderes, principio que ha mostrado apertura admitiendo la creación de diversos organismos autónomos, entre los que se encuentra el IFE. Éste, de acuerdo con el

artículo 41, segundo párrafo, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es *un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios*, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, *que tiene a su cargo la función estatal de organizar las elecciones federales*, en cuyo ejercicio la *certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores*; además, dispone el mismo texto constitucional, *será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño*; que contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Cabe precisar que de acuerdo con lo que dispone el párrafo nueve de la fracción señalada de la norma constitucional referida, le corresponde al IFE no sólo la organización de la elecciones federales, sino el ejercicio integral y directo de la función electoral. Una de las características más relevantes del IFE, es la de un órgano de gobierno dirigido y operado por expertos.

Una quinta categoría de principios constitucionales rectores del proceso electoral la constituyen los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que rigen en general la función electoral y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido en la siguiente Tesis de Jurisprudencia:

Registro IUS: 176707

Localización: Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Noviembre de 2005, p. 111, tesis P./J. 144/2005, jurisprudencia, Constitucional.

Número de tesis: P./J. 144/2005

Rubro: FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.

Texto: La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales

deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

Precedentes: Acción de inconstitucionalidad 19/2005. Partido del Trabajo. 22 de agosto de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el dieciocho de octubre en curso, aprobó, con el número 144/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de octubre de dos mil cinco.

Y una sexta categoría de principios constitucionales directores del proceso electoral la constituye el control de constitucionalidad y la legalidad, cuya garantía se materializa en el sistema de medios de impugnación en materia electoral, que establece los procedimientos

para la resolución de los conflictos que se presenten durante el desarrollo del proceso electoral y con motivo de los resultados electorales, por la vía jurisdiccional.

En relación con las directrices políticas que orientan al proceso electoral, cabe destacar la prevención para el ejercicio de una democracia participativa y la vinculación eficaz de las funciones de los órganos estatales con el derecho para garantizar el ejercicio de los derechos de libertad de expresión y de información en el espacio público y limitar la intervención de ciertos poderes fácticos en ese mismo espacio público en perjuicio de algunos actores políticos, al mismo tiempo que puede ser manipuladora de la voluntad de los electores.

Como directriz política, el ejercicio de una democracia participativa implica el ejercicio de la ciudadanía conforme al ideal democrático establecido en la fracción II del segundo párrafo del artículo 3 constitucional, que concibe a la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino además “como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”; lo que significa que esta concepción de la *democracia* contiene alcances y limitaciones cuyos parámetros se encuentran definidos en la propia *Constitución*. La concepción de la *democracia* como *estructura jurídica* encamina a considerar que su configuración como idealidad para la instauración y el ejercicio del poder público con la participación del pueblo (*el demos*) se encuentra regulada por normas constitucionales y legales, amparada por ciertos principios y directrices constitucionales; la noción de la *democracia* como *régimen político* delimita su dimensión política, que tiene que ver con la organización del Estado, la división de poderes, la protección de los derechos fundamentales y sociales y la garantía para el ejercicio de los derechos político-electorales.

Por otra parte, la concepción de la *democracia* como un *sistema de vida* lleva a establecer su dimensión social, que encierra un doble contenido: la aspiración de alcanzar un *modo o estilo* de vida y la *fórmula* para alcanzarlo. Para la cabal comprensión de esta *dimensión social de la democracia* es necesario tener presentes los aspectos básicos de esta dimensión: *el económico, el social y el cultural*, enunciados en la misma conceptualización de la *democracia*. Entonces, tenemos que el *modo o estilo de vida* al que se aspira es aquel que tendrá como característica la satisfacción mínima para todas las

personas que integran el pueblo de sus demandas de bienes y servicios económicos, de integración y pertenencia a la sociedad en que se vive y el acceso a la salud, a la educación y al conocimiento de las ciencias y las artes. El otro ángulo de la dimensión referida, es decir, como *fórmula* para alcanzar este *modo o estilo de vida*, significa la acción constante de los órganos del Estado para el mejoramiento del pueblo en los aspectos señalados: *el económico, el social y el cultural*.

Por lo que se refiere a la eficaz vinculación de los órganos estatales con el derecho para garantizar el ejercicio de los derechos de libertad de expresión y de información en el espacio público y limitar la intervención de ciertos poderes en ese mismo espacio público en perjuicio de algunos actores políticos, al mismo tiempo que con ánimo de manipular la voluntad de los electores, es necesario destacar que corresponde a las autoridades electorales: el IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en sus correspondientes ámbitos de competencia, garantizar la irrestricta aplicación del nuevo modelo de comunicación social derivado de las reformas constitucionales y legales de 2007 para preservar el espacio público y la participación en él de todos los sectores sociales en ejercicio de los derechos de libertad de expresión y de información en el desempeño pleno de la ciudadanía, conforme al ideal democrático previsto en el artículo 3 constitucional.

### **La libertad de expresión y el modelo constitucional de comunicación social**

La reforma de 2007 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el tema electoral se dio “en los siguientes tres ejes: a) Disminuir en forma significativa el gasto de campañas electorales; b) fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales; y c) diseñar un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y partidos”.<sup>8</sup> Atendiendo a los objetivos de este trabajo, interesa destacar el último, que

---

<sup>8</sup> Cámara de Diputados. *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados, con proyecto de Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 9, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. <http://gaceta/diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/sep/20070914-l.html>. p. 2. (consultada el 10 de octubre de 2007).



constituyó una de las modificaciones al artículo 41 constitucional, en el cual se identifican los siguientes puntos:

Crea un nuevo modelo de comunicación social que da derecho a los partidos políticos al uso permanente de los medios de comunicación social.

El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales a su acceso y uso.

Se establecen bases de distribución de tiempo para cada partido político, horarios de transmisión, etcétera, en tiempos de campaña (se contará con 48 minutos cada día).

El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos (85% del tiempo disponible) se distribuye entre ellos siguiendo la regla de 30% repartido en forma igualitaria y el 70% restante conforme a los resultados de la última elección de diputados.

Fuera de los tiempos de campaña, se asignará al Instituto Federal Electoral el 12% del tiempo de que el Estado disponga en radio y televisión; de este tiempo, el 50% se distribuirá de forma igualitaria entre los partidos políticos.

Se prohíbe a los partidos políticos contratar o adquirir tiempos en radio y televisión.

Ninguna persona pública o privada podrá contratar propaganda política en radio y televisión dirigida a favor o en contra de determinado candidato o partido.

Quedan prohibidas en territorio nacional las transmisiones del tipo referido, que hubieren sido contratadas en el extranjero.

Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos del Estado en radio y televisión en estaciones de cobertura local.

El Instituto Federal Electoral tendrá facultades para, si es el caso, cubrir el tiempo faltante en radio y televisión.

Queda prohibida la propaganda que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas.

Ordena suspender la difusión de propaganda gubernamental durante los tiempos de campañas electorales, federales o locales, de los partidos políticos, excepto las campañas informativas de autoridades electorales, servicios educativos y de salud, y los necesarios para la protección civil en caso de emergencia.

El Instituto Federal Electoral tendrá facultad para sancionar, mediante procedimientos expeditos, las infracciones a las anteriores reglas.

En el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, se motivó la reforma señalando que:

En suma, es convicción de los legisladores que integramos estas Comisiones Unidas que ha llegado el momento de abrir paso a un nuevo modelo de comunicación social entre los partidos y la sociedad, con bases diferentes, con propósitos distintos, de forma tal que ni el dinero ni el poder de los medios de comunicación se erijan en factores determinantes de las campañas electorales y sus resultados, ni de la vida política nacional.<sup>9</sup>

En idéntico sentido, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados estableció que:

Se trata de un nuevo modelo nacional de comunicación, que por tanto comprende en su regulación los procesos, precampañas y campañas electorales tanto federales como locales en cada una de las 32 entidades federativas.

[. . .]

Estas Comisiones Unidas comparten plenamente lo expresado por el Senado de la República: no se trata, de ninguna manera, de imponer restricciones o limitaciones, a la libertad de expresión. El propósito expreso de esta reforma es impedir que el poder del dinero influya en los procesos electorales a través de la compra de propaganda en radio y televisión. Ese es el único propósito, que para nada afecta, ni afectará, la libertad de expresión de persona alguna, empezando por la que ya gozan, y seguirán gozando, los comunicadores de la radio y la televisión.

---

<sup>9</sup> Senado de la República. *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos que contiene Proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral.* <http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesión=2007/09/11/1&documento=70> (consultada el 12 de octubre de 2007).

Complementariamente a los puntos anteriores, se introdujeron nuevas disposiciones en el artículo 134 constitucional, relativas a la aplicación de recursos públicos por parte de los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno y a la utilización de la propaganda gubernamental, cuyo contenido es esencialmente el siguiente:

Se dispone que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen de los servidores públicos.

Se impone a los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

El dictamen de las Comisiones del Senado de la República motivó la reforma en los siguientes términos:

. . . se propone la adición de tres párrafos al artículo 134 de la Constitución con el propósito de establecer nuevas y más duras previsiones a fin de que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad. Se dispone además que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen personal de los servidores públicos.<sup>10</sup>

Por su parte, el Dictamen de las Comisiones de la Cámara de Diputados, destaca el propósito de instaurar un nuevo modelo de competencia electoral en México, y señala que:

Por una parte, se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. [...]

Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio

---

<sup>10</sup> Senado de la República, *op. cit.*

para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.<sup>11</sup>

El nuevo modelo de comunicación política implementado por la reforma constitucional de 2007 define un propósito de gran envergadura: la expulsión de los intereses y poderes fácticos mediáticos de los procesos electorales, representados principalmente por los grandes consorcios dueños de los medios de comunicación masiva y la influencia que desde el ejercicio del poder público podrían ejercer los servidores públicos sobre la ciudadanía; pero también impone un reto a las autoridades electorales y obliga a repensar en la necesidad de fortalecer su autoridad como órganos de Estado, para que sean las responsables de la recuperación y preservación del espacio público como ámbito de discusión objetiva y libre.

Llegado a este punto, es necesario dilucidar el problema relativo al posible ataque a los derechos de libertad de expresión y de información, que el modelo de comunicación política supuestamente genera con las restricciones que impone, relativas a la compra de espacio en la televisión para la difusión de propaganda política por parte de los partidos políticos, candidatos y personas físicas y morales de derecho privado, así como para la difusión de propaganda gubernamental.

La libertad de expresión, consagrada como una garantía individual en el artículo 6 de la Constitución General de la República, puede definirse como el *derecho a la libre manifestación de las ideas mediante, cualquier forma de lenguaje: hablado, escrito, simbólico, etcétera, difundida a través de cualquier forma de emisión de mensajes o medio de comunicación, como conferencias, discursos, entrevistas, cátedras, o periódicos, revistas, libros, y cuyo contenido podrá exteriorizar juicios de valor, creencias, opiniones,*

---

<sup>11</sup> Cámara de Diputados, *op. cit.*

*ideologías de tipo cultural, política o religiosa, todo esto dentro de los límites que fijan la Constitución y las leyes.*<sup>12</sup>

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido a esta garantía como “el derecho de todo individuo de exteriorizar sus ideas por cualquier medio, no solo verbal o escrito, sino por todo aquél que la ciencia y la tecnología proporcionan, con la única limitante de que quien emita su opinión no provoque situaciones antijurídicas como el ataque a la moral, a los derechos de terceros, cometa un delito o perturbe el orden público”, y ha señalado que debe ser entendida en la connotación más amplia que pueda concebirse, ya que el hombre, al conquistar este derecho, logró que la expresión de toda clase de ideas —siempre que no se transgredan los límites previstos en la Constitución— sea garantizada y protegida por el Estado.<sup>13</sup>

Por cuanto a la naturaleza jurídica de esta garantía individual,

El Alto Tribunal ha dispuesto que “La libertad de expresión, entendida en su sentido jurídico, se caracteriza precisamente por ser un fenómeno normativo. En ocasiones, se pretende sostener que esa libertad es natural, incuestionable e ilimitada, lo cual puede ser cierto desde el punto de vista estrictamente filosófico, pero desde el punto de vista jurídico lo que ha querido el Constituyente no es una consagración en abstracto de la libertad de expresarse, la cual indiscutiblemente es consustancial al hombre, sino una regulación jurídica que impida al Estado imponer sanciones por el solo hecho de expresar ideas, pero también hacer jurídicamente responsable a quien emite su opinión si de ello derivan consecuencias antijurídicas, como los ataques a la moral, a los derechos de tercero, la provocación de un delito o la perturbación del orden público”.<sup>14</sup>

Desde la perspectiva que da la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la garantía de libertad de expresión como un fenómeno normativo, resulta pertinente considerar el análisis que realiza José Daniel Hidalgo Murillo de esta garantía;

---

<sup>12</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2007. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la libertad de expresión*, pp. 39-41. México: SCJN.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 45 y 46.

señala este autor que la expresión es una libertad y que lo que la persona “expresa en razón de esa libertad, es lo que nos coloca y enfrenta al Derecho o ante los posibles ‘derechos’”; lo que se expresa —dice— es derecho individual y, en cuanto se expresa, es derecho social. Esto significa que la libertad de expresión actúa con una clara función social. Expresar lo que se piensa, cree, conoce, etcétera, en cuanto exige un receptor humano de lo que se expresa, encuentra un límite al derecho (de expresión); “Corresponde al Derecho —censura y/o sanción— o, a la persona misma —criterio y/o responsabilidad— determinar luego la naturaleza de esos límites”.<sup>15</sup> Y es que lo que se expresa es un algo hacia un tercero receptor igual al emisor, encuentra como límite el bien común, límite que exige y legitima la ley.<sup>16</sup>

Por cuanto al derecho de información, consagrado en el artículo 6 constitucional, sólo en su vertiente de acceso a la información presenta características semejantes. Existe una doble vertiente: el derecho a generar información y el derecho a acceder a la información. En la primera vertiente, la generación de información es un derecho individual y la difusión de la información constituye un derecho social en cuanto que debe ser veraz, oportuna y de beneficio social. Estas características enfrentan a esta vertiente con el Derecho, que establece límites en beneficio del bien común; la información que genere cualquier persona o entidad debe ser útil y orientar a la colectividad para la toma de decisiones individuales o colectivas. En su segunda vertiente, de acceso a la información, constituye un derecho individual en cuanto todo individuo es titular del derecho público subjetivo de acceder a toda clase de información pública, con los límites que la ley establezca para protección del gobernado y, en su caso, de las instituciones estatales.

En este contexto, resulta pertinente diferenciar el derecho a la libre manifestación de las ideas o libertad de expresión, y el derecho de información de la propaganda política. Esta última tiene como característica principal la de tener un propósito de persuasión o convencimiento para la aceptación de una oferta política y obtener adhesión a ella y que se traduzca en la obtención del voto a favor del candidato que la propone o defiende; el

---

<sup>15</sup> Hidalgo Murillo, José Daniel. 2007. Derecho de expresión y Libertad de expresión. En *La libertad de expresión y sus fronteras contemporánea*. Coord. Guillermo A. Tenorio Prieto, pp. 141 y 142. México: Editorial Porrúa/Universidad Panamericana.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 142.

contenido de la propaganda, las ideas y propuestas que difunde, así como la información en que puede estar sustentada la oferta política están protegidas por las garantías de libre expresión y de acceso a la información, sin más límites que los establecidos en la Constitución y en las leyes y que han sido explicitados por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Conforme a este escenario, puede inferirse que el modelo de comunicación social y política establecido en la Constitución General de la República a partir de la reforma de 2007 no violenta ni limita los derechos de libre manifestación de las ideas ni de acceso a la información pública, pues todo individuo, desde el ámbito de su actividad personal o profesional, podrá expresar libremente su percepción acerca de los procesos electorales, los partidos políticos y sus candidatos; los límites que impone el modelo constitucional de comunicación política se refiere sólo a la prohibición de contratar espacios en la televisión con fines propagandísticos a los partidos políticos y candidatos, pues gozan de la prerrogativa de acceso permanente a los medios de comunicación social y particularmente a difundir su propaganda en los tiempos pertenecientes al Estado en la radio y la televisión, administrados por el Instituto Federal Electoral. Por otra parte, la prohibición establecida a las personas físicas y morales para contratar tiempos en la radio y la televisión con fines propagandísticos a favor o en contra de un partido político o candidato, tiene el propósito de evitar la injerencia de poderes fácticos en los procesos electorales que podrían comprometer el ejercicio del poder público en beneficio de quienes emitieron propaganda a favor de quien haya resultado electo, manipular la voluntad ciudadana y coaccionar el voto desde los medios de comunicación y, desde luego, tiene como finalidad primordial garantizar la equidad en el desarrollo del proceso electoral.

Por otra parte, en abono a la equidad, que como principio rector del proceso electoral, las disposiciones del artículo 134 constitucional, derivadas de la reforma de 2007, determina con precisión el alcance de la propaganda gubernamental que debe ser institucional, por lo que prohíbe la promoción de intereses de partidos políticos, del gobierno y de los funcionarios o servidores públicos que tiene bajo su responsabilidad el manejo de recursos públicos. En relación con este tema, Ernesto Villanueva señala que:

La publicidad oficial realizada durante la campaña electoral es una materia vinculada con el régimen electoral. El debate sobre la legalidad de la publicidad oficial se fundamenta en el carácter prescindible de estas campañas para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos. Es innegable que toda campaña de publicidad oficial, como en general toda la actuación administrativa, debe estar orientada a la consecución del interés general, lo cual excluiría la promoción de valores o intereses particulares y partidistas.<sup>17</sup>

Y es que la propaganda o publicidad oficial en tiempo de campañas electorales, al proyectar la obra de gobierno, puede inducir en el ciudadano la inclinación hacia el partido del cual ha emanado el gobierno en turno; esto significaría el aprovechamiento de los medios de comunicación para ejercer influencia a favor del partido político que llevó al gobernante al poder o de sus candidatos; en este caso, el vínculo entre la propaganda oficial y la campaña electoral resulta evidente.

La expresión del pensamiento, la generación y acceso a la información y la publicitación de la propaganda electoral y de la propaganda oficial se materializan e inciden en los ámbitos de lo privado, de lo público y en el estatal; conforme al propósito de este apunte, me referiré sólo al ámbito de lo público, el cual se ha conceptualizado bajo la denominación de “espacio público”, el cual según señala Peter Haberle “ha encontrado un lugar permanente en el marco de las cuestiones relativas a los derechos fundamentales, la democracia y la oposición”<sup>18</sup> y explica que lo público y el espacio público se refieren, a dos cosas:

En lo *espacial*, a un cierto campo de la “cosa pública”, es el ámbito intermedio entre lo estatal y lo privado donde se desarrolla la *sociedad*; en este espacio público actúan diversas fuerzas: los partidos políticos, las iglesias, la televisión pública, la televisión privada (a la cabeza de los medios de comunicación) la prensa, los sindicatos, los

---

<sup>17</sup> Villanueva, Ernesto. 2009. *Publicidad oficial: transparencia y equidad*, p. 69. México: Editorial Jus.

<sup>18</sup> Haberle, Peter. 2003. *El Estado constitucional*, p. 18. México: UNAM.



empresarios, todos como grupos plurales poderosos a los que hay que equilibrar constantemente.<sup>19</sup>

En la *dimensión sustantiva y valorativa*, se trata del “paralelogramo de las fuerzas” de la sociedad, es decir de la comunidad política; tal entramado de fuerzas es el punto a partir del cual luchan entre sí disintiendo o consensuando, para tomar forma en algún punto de acuerdo convenido entre las fuerzas.<sup>20</sup>

El ciudadano —dice Haberle— también toma parte en lo público, tanto en lo espacial como en lo valorativo, cuando ejerce el lado público de sus derechos fundamentales, por ejemplo, a través de la libertad de manifestación como “libertad de expresión del hombre común”, o cuando ejerce su libertad religiosa al tomar parte en una procesión.<sup>21</sup>

De acuerdo con esto, la opinión que se manifieste debe ser libre, es decir, formada libremente,<sup>22</sup> porque “todo el edificio de la democracia se apoya, en último término, sobre la opinión pública y sobre una opinión que sea verdaderamente del público, que realmente nazca en el seno de los que la expresan”.<sup>23</sup>

Las elecciones, de acuerdo con la primera categoría de principios rectores del proceso electoral reseñados anteriormente, deben ser libres, y un factor fundamental para el ejercicio de libre elección es la libre opinión, porque las opiniones impuestas vician desde sus orígenes el proceso electoral; de ahí la necesidad de preservar el espacio público de las fuerzas fácticas que integran el “paralelogramo” y garantizar el ámbito de libertad ciudadana que debe prevalecer para la toma de decisiones.

De acuerdo con lo expuesto por Fernando Serrano Migallón, respecto a que “la Constitución es la expresión jurídica del equilibrio de los factores reales de poder en un momento histórico determinado”, el escenario constitucional derivado de la reforma de 2007, que estableció un nuevo modelo de comunicación social y política que responde a este principio doctrinal.

---

<sup>19</sup> *Ibíd.*, pp. 18 y 19.

<sup>20</sup> *Ibíd.*, p. 19.

<sup>21</sup> *Ídem.*

<sup>22</sup> Sartori, Giovanni, *op. cit.*, p. 55.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, pp. 55 y 56.

De lo anterior deriva un nuevo reto para la protección de los principios constitucionales rectores del proceso electoral y para la preservación del espacio público que permitan el ejercicio de una democracia participativa y deliberativa; el perfeccionamiento de nuestra democracia pasa necesariamente por la vinculación eficaz de las funciones de los órganos estatales encargados de organizar las elecciones con el derecho para garantizar el derecho a expresar libremente las ideas y el derecho de información, así como para establecer en la práctica los límites estatuidos en la Constitución para la actuación de los poderes fácticos e impedir la invasión del espacio público, con el fin de que se genere una opinión libre e informada con objetividad. Esto, considero, hace imperioso examinar los mecanismos necesarios para fortalecer al Instituto Federal Electoral, institución creada para la democracia.

El escenario constitucional que enmarca la existencia del IFE corresponde a la estructuración organizacional y política del Estado mexicano bajo el principio clásico de la división de poderes, principio que ha mostrado apertura admitiendo la creación de diversos organismos autónomos, entre los que se encuentra el Instituto Federal Electoral. Éste, de acuerdo con el artículo 41, segundo párrafo, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es *un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios*, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, *que tiene a su cargo la función estatal de organizar las elecciones federales*, en cuyo ejercicio *la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores*; además, dispone el mismo texto constitucional, *será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño*, y que contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Cabe precisar que de acuerdo con lo que dispone el párrafo nueve de la fracción señalada de la norma constitucional referida, le corresponde al IFE no sólo la organización de la elecciones federales, sino el ejercicio integral y directo de la función electoral.

Una de las características más relevantes del IFE es la de que se plantea como un órgano de gobierno dirigido y operado por expertos; esta caracterización del IFE es inferida del marco constitucional antes descrito.

Por cuanto al lugar que ocupa el IFE dentro de la estructura organizacional del Estado mexicano y su nivel de jerarquía como autoridad estatal en el concierto de los órganos de los poderes clásicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), ni la Constitución ni el Código de la materia definen esta ubicación ni el tipo de relaciones que guardan con dichos órganos. Estos puntos son relevantes, pues de su definición o ausencia de ella dependen los niveles de autoridad y fuerza de sus resoluciones o determinaciones y, consecuentemente, la viabilidad de su acatamiento por parte de los órganos de gobierno de los tres órdenes y de sus titulares.

### **Conclusiones**

La implementación del modelo constitucional de comunicación social y política por la reforma en materia electoral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del año 2007 responde a la dinámica exigente de la democracia motivada por la demanda social de que las elecciones sean confiables, libres y transparentes; el repaso de los principios constitucionales rectores del proceso electoral es imprescindible para el reconocimiento de la necesidad de preservar un espacio público, sin el dominio de poderes fácticos (la televisión privada a la cabeza de estos poderes), en el que se den condiciones para la participación ciudadana libre e informada; la preservación del espacio público expulsando de él el poder del dinero y la información mediática, lejos de atentar contra el derecho a la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información pública, los fortalece en la medida en que posibilitan la formación de una opinión pública libre. Una opinión pública libre permite la construcción de una democracia fundada en la soberanía del pueblo. Corresponde en este escenario a la autoridad electoral garantizar la preservación del espacio público y vigilar y sancionar cualquier intromisión disfrazada de los poderes fácticos con el propósito de manipular o influir la voluntad de los ciudadanos a favor o en contra de algún partido o candidato determinado.

La actuación de la autoridad electoral para la preservación del orden público, para que sea eficaz, demanda su fortalecimiento. Ello hace necesario definir su ubicación en el contexto de la estructura organizacional del Estado y su nivel de jerarquía en relación con los órganos del poder público.