

3. Inteligencia artificial en propaganda electoral

XXI. Regulación de la inteligencia artificial y libertad de expresión en procesos electorales: desafíos constitucionales de la iniciativa de reforma electoral en México

María del Carmen ALANIS FIGUEROA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

La transformación digital del ecosistema informativo ha modificado profundamente las condiciones en las que se desarrolla el debate público en las democracias contemporáneas. Las redes sociales y las plataformas digitales se han convertido en espacios centrales para la circulación de información política, la movilización electoral y la confrontación de narrativas entre actores políticos, medios de comunicación y ciudadanía. En este nuevo entorno, caracterizado por la velocidad de difusión de los contenidos y por la multiplicidad de emisores, la deliberación pública se produce en un contexto de creciente complejidad tecnológica.

En los últimos años, el desarrollo de herramientas de inteligencia artificial capaces de generar contenidos sintéticos ha introducido nuevos desafíos para la integridad del debate democrático. La posibilidad de producir imágenes, audios o videos manipulados con altos niveles de realismo plantea interrogantes relevantes sobre la autenticidad de la información que circula en los procesos electorales y sobre la capacidad de las instituciones democráticas para preservar condiciones adecuadas de competencia política.

Frente a estos riesgos, distintos países han comenzado a explorar mecanismos regulatorios orientados a identificar o limitar la circulación de

* Consultora internacional. Expresidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

contenidos manipulados mediante inteligencia artificial. En México, este debate adquirió especial relevancia a partir de la iniciativa de reforma constitucional en materia político-electoral recientemente presentada (2026),¹ que propone establecer obligaciones para identificar contenidos relacionados con procesos electorales que hayan sido generados o modificados mediante inteligencia artificial.

Sin embargo, la regulación del discurso político en entornos digitales plantea tensiones constitucionales significativas.²

Por un lado, existe un interés legítimo del Estado en proteger la integridad informativa del proceso electoral frente a fenómenos de manipulación tecnológica o desinformación. Por otro, la libertad de expresión, particularmente el discurso político, constituye uno de los pilares estructurales del constitucionalismo democrático y goza de una protección tanto en el derecho constitucional como en el derecho internacional de los derechos humanos.

El presente texto, sostiene que la regulación constitucional propuesta en México plantea desafíos relevantes para el equilibrio entre integridad electoral y libertad de expresión. Si bien la preocupación por la desinformación digital es legítima, las medidas regulatorias orientadas a combatirla deben diseñarse cuidadosamente para evitar efectos inhibidores sobre el debate político y sobre el pluralismo democrático.³

1. *Libertad de expresión y discurso político en el constitucionalismo democrático*

La libertad de expresión constituye uno de los fundamentos normativos esenciales de las democracias constitucionales contemporáneas. En

¹ Texto de la iniciativa: “Artículo 41. III. Apartado C. ... Todo contenido relacionado a los procesos electorales que sea modificado o alterado mediante el uso de inteligencia artificial o cualquier otra tecnología, deberá estar etiquetado por su emisor para su identificación en los términos que establezca la ley. Las personas concesionarias de radio o televisión, así como las plataformas de servicios digitales, serán responsables de identificar, evitar la difusión y advertir sobre contenido no etiquetado. La ley establecerá las responsabilidades, medidas y sanciones aplicables.

² Balkin, Jack M., “Free Speech in the Algorithmic Society”, *UC Davis Law Review*, vol. 51, 2018.

³ Sunstein, Cass R, *Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton University Press, 2017.

el sistema jurídico mexicano este derecho se encuentra reconocido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se encuentra reforzado por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La jurisprudencia desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la libertad de expresión posee una doble dimensión: una dimensión individual y una dimensión social. La primera protege el derecho de cada persona a expresar ideas y opiniones; la segunda protege el derecho de la sociedad a recibir información y a participar en el debate público.

En el ámbito electoral, esta dimensión colectiva adquiere una importancia particular. El debate público sobre asuntos de interés general, la crítica a las autoridades y el escrutinio ciudadano sobre el ejercicio del poder constituyen condiciones indispensables para la formación libre e informada de la voluntad política del electorado.⁴

Por esta razón, el sistema interamericano ha sostenido reiteradamente que el discurso político y el debate sobre asuntos públicos gozan de una protección reforzada.⁵

2. *Ecosistema digital y desinformación electoral*

La digitalización del espacio público ha modificado profundamente las dinámicas de producción y circulación de información política. Las redes sociales han democratizado el acceso a la comunicación pública, permitiendo que actores políticos, medios de comunicación y ciudadanía participen de manera directa en el debate público.

Sin embargo, este mismo entorno ha facilitado la proliferación de fenómenos de desinformación electoral. A diferencia de los modelos tradicionales de comunicación política, el ecosistema digital permite la rápida circulación de contenidos falsos o engañosos que pueden alcanzar a grandes audiencias en muy poco tiempo.

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kimel *vs.* Argentina, sentencia del 2 de mayo de 2008.

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, “La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, 13 de noviembre de 1985.

Uno de los desarrollos tecnológicos más relevantes en este ámbito es la utilización de inteligencia artificial para generar contenidos audiovisuales manipulados, conocidos como *deep fakes*.⁶

México ha enfrentado episodios de este tipo en diversos procesos electorales. Durante el proceso electoral federal de 2018 circularon ampliamente mensajes falsos que involucraban la organización de las elecciones. Un ejemplo de esto fueron aquellos que afirmaban que ciertas credenciales para votar no serían válidas o que determinadas casillas no serían instaladas.

Frente a este fenómeno, el Instituto Nacional Electoral impulsó estrategias institucionales orientadas a contrarrestar la desinformación mediante la difusión de información revisada y confirmada por la autoridad. Entre estas iniciativas destacó el proyecto *Verificado 2018*,⁷ un esfuerzo colaborativo para desmentir información falsa relacionada con el proceso electoral.

3. *Integridad electoral en la era digital: el marco doctrinal internacional*

La relación entre democracia, tecnología digital y desinformación electoral ha sido objeto de análisis por parte de diversos organismos internacionales. Entre los trabajos más influyentes en este ámbito destaca el desarrollado por la Fundación Kofi Annan por medio de su iniciativa sobre integridad electoral.

El *Informe de la Comisión sobre Elecciones y Democracia en la Era Digital*⁸ advierte que la integridad de los procesos electorales contemporáneos depende no sólo del funcionamiento de las instituciones electorales, sino también de la integridad del ecosistema informativo en el que se desarrolla el debate público.

El informe identifica diversos riesgos emergentes para la democracia digital: campañas coordinadas de desinformación, amplificación artificial

⁶ Chesney, Robert y Citron, Danielle Keats, "Deep Fakes: A Looming Challenge for Privacy, Democracy and National Security", *California Law Review*, vol. 107, núm. 6, 2019.

⁷ Proyecto Verificado 2018, iniciativa colaborativa de verificación durante el proceso electoral federal de 2018.

⁸ Kofi Annan Foundation, *Protecting Electoral Integrity in the Digital Age*, Ginebra, 2018.

mediante *bots* y manipulación de contenidos mediante inteligencia artificial.

Sin embargo, el propio informe advierte que las respuestas regulatorias frente a estos fenómenos deben diseñarse cuidadosamente para evitar efectos adversos sobre la libertad de expresión.

4. *La iniciativa de reforma constitucional mexicana*

La iniciativa de reforma constitucional enviada por la titular del Ejecutivo en el mes de marzo, propone que los contenidos relacionados con procesos electorales que hayan sido modificados mediante inteligencia artificial sean identificados mediante etiquetas.

Asimismo, plantea que las concesionarias de radio y televisión y las plataformas digitales deberán identificar y advertir sobre contenidos no etiquetados.

Aunque el objetivo de proteger la integridad informativa del proceso electoral puede considerarse legítimo, la constitucionalización de este tipo de medidas plantea interrogantes importantes.

Uno de los problemas más relevantes consiste en trasladar a las plataformas digitales funciones de supervisión sobre la circulación del discurso político. En la literatura jurídica este fenómeno se asocia con el riesgo de *over-removal*,⁹ es decir, la eliminación excesiva de contenidos políticos para evitar responsabilidades legales.

5. *El papel del INE y del Tribunal Electoral*

En el diseño institucional del sistema electoral mexicano, el Instituto Nacional Electoral constituye la autoridad administrativa encargada de aplicar en primera instancia las normas que regulan la propaganda política.

Las decisiones adoptadas por el Instituto pueden ser posteriormente revisadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ór-

⁹ Keller, Daphne, *Internet Platforms and the Problem of Over-Removal*, Stanford Law School, 2021.

gano jurisdiccional encargado de garantizar la protección de los derechos político-electorales.

En este contexto, el Tribunal Electoral tiene la responsabilidad de ejercer control de constitucionalidad y control de convencionalidad respecto de las medidas adoptadas por la autoridad administrativa electoral.

6. Control de convencionalidad y riesgos para el debate democrático

El control de convencionalidad implica que los tribunales nacionales deben interpretar las normas internas de manera compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y con la jurisprudencia desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹⁰

En el contexto de la regulación del discurso político digital, este control adquiere una relevancia particular. Las medidas destinadas a combatir la desinformación electoral deben ser compatibles con los estándares interamericanos que protegen el debate político.

El riesgo central consiste en que las regulaciones diseñadas para combatir la desinformación puedan terminar afectando la circulación de expresiones críticas o controversiales que forman parte del debate democrático legítimo.

Desde esta perspectiva, el desafío constitucional que plantea la regulación de contenidos generados mediante inteligencia artificial no puede analizarse únicamente como un problema tecnológico. En realidad, se trata de una cuestión profundamente vinculada con la arquitectura institucional de la democracia y con las garantías que protegen el debate político.

En contextos de polarización política o de debilitamiento institucional, las regulaciones sobre desinformación pueden convertirse en instrumentos particularmente sensibles. La posibilidad de que autoridades administrativas o plataformas digitales limiten la circulación de determinados contenidos bajo el argumento de combatir información falsa plantea riesgos evidentes para el pluralismo democrático.

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Almonacid Arellano vs. Chile, sentencia del 26 de septiembre de 2006.

II. CONCLUSIÓN

Las tecnologías de inteligencia artificial plantean desafíos reales para la integridad de los procesos electorales y para la autenticidad del debate público.

Sin embargo, las respuestas regulatorias frente a estos desafíos deben diseñarse cuidadosamente para evitar restricciones indebidas al debate político.

La protección de la integridad electoral no puede construirse a costa del debilitamiento de la libertad de expresión. El reto central consiste en encontrar un equilibrio entre la regulación de tecnologías emergentes y la preservación del pluralismo político, que constituye la esencia del debate democrático.