

# LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN EL MARCO DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012

---

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA  
MAGISTRADA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*Esa carrera (judicial) no permite distracciones, exige estudio y actualización constante; es aprendizaje nunca acabado, búsqueda del conocimiento de la naturaleza humana que nutre los casos que llegan a las manos de un juez.*

*César Esquinca Muñoa<sup>1</sup>*

Pocos homenajes tan merecidos como aquel que se hace a quien ha dedicado su vida al servicio público. Más aún, cuando a lo largo de cincuenta años de vida profesional, no sólo ha cumplido con la sublime labor de garantizar la impartición de justicia, sino que además ha ampliado el horizonte de esa labor, mediante la publicación de obras académicas y el fortalecimiento de la carrera judicial.

El Magistrado Esquinca cuenta con esos méritos y muchos otros. De ahí que, en homenaje al primer medio siglo de su trayectoria profesional, no sean únicamente juzgadores federales, sino también entidades académicas<sup>2</sup> las que celebran su obra. Su vida ha sido caracterizada por una valiosa acumulación de conocimientos que, por fortuna, ha compartido con quienes lo rodeamos y lo leemos, al tiempo que ha enriquecido en forma permanente su labor cotidiana.

---

<sup>1</sup> ESQUINCA César, “Carta a David Arturo” en VARIOS, *Cartas a un juez que inicia la carrera judicial*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2001

<sup>2</sup> Agradezco a la Fundación Académica Guerrerense, la Universidad Autónoma de Chiapas y El Colegio de Guerrero, la oportunidad de participar en esta obra colectiva de reflexión.

Comparto con el Consejero Esquinca la visión de que el conocimiento jurídico nunca está totalmente acabado. Es su estudio permanente el que hace avanzar el derecho. Considero, por ello, que la mejor forma de celebrar su trayectoria en el Poder Judicial de la Federación es discutiendo un tema de frontera, un tópico sobre el que hay todavía mucho que investigar y estudiar.

Es el caso del análisis de la libertad de expresión, vista desde la lógica de los procesos electorales recientes. El modelo de comunicación política que resultó de las reformas electorales constitucional de 2007 y legales de 2008 fue cobrando nitidez en cada una de sus implementaciones en procesos locales, pero –sin duda– tuvo su prueba fundamental en la elección federal del 2012. Se trata de un asunto de primera importancia, pues el ejercicio de la libertad de expresión se encuentra vinculado a otros, como el derecho a la información, el derecho de reunión, el derecho de manifestarse públicamente, la libertad de asociación, y los derechos políticos y electorales propiamente dichos. Todos estos derechos se complementan mutuamente.

A continuación se propone un examen de los criterios emanados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de dar vigencia plena a esa prerrogativa, sin sacrificar principios constitucionales que enmarcan la competencia electoral en México.

## I

---

### LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN EL CONTEXTO DE LAS RESOLUCIONES DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

#### **A. Importancia de la libertad de expresión en el desarrollo democrático**

La libertad de expresión se puede entender en tres dimensiones, dentro de un sistema democrático.

1. Constituye uno de los derechos individuales que de manera más clara refleja la virtud que caracteriza a los seres humanos: la de pensar y concebir

al mundo desde nuestra propia perspectiva y de comunicarnos con los otros para construir, mediante un proceso deliberativo el modelo de sociedad en el cual queremos vivir.

2. La Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos han subrayado que la importancia de la libertad de expresión deriva de su relación estructural con la democracia. Según ha explicado la Corte Interamericana (Corte IDH), el objetivo mismo del artículo 13 de la Convención Americana es fortalecer el funcionamiento de sistemas democráticos pluralistas y deliberativos mediante la protección y el fomento de la libre circulación de información, ideas y expresiones de toda índole.<sup>3</sup>

Por tanto, el ejercicio pleno del derecho a expresar las propias ideas y a circular la información disponible, así como la posibilidad de deliberar de manera abierta y desinhibida sobre los asuntos que nos conciernen a todos, es condición indispensable para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los regímenes democráticos.

La Corte IDH ha enfatizado que la función democrática de la libertad de expresión la convierte en una condición necesaria para prevenir el arraigo de sistemas autoritarios, para facilitar la autodeterminación personal y colectiva<sup>4</sup>, así como para hacer operativos los mecanismos de control y denuncia ciudadana.<sup>5</sup>

3. En tercer lugar, la propia Corte IDH ha explicado que la libertad de expresión es una herramienta clave para el ejercicio de los demás derechos fundamentales. Se trata de un mecanismo esencial para el ejercicio de los

---

<sup>3</sup> Corte Interamericana de Derecho Humanos, Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 61. b). Caso La última tentación de Cristo. Olmedo Bustos y otros Vs Chile.

<sup>4</sup> Corte Interamericana de Derecho Humanos, Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116. Caso Perozo y otros *vs.* Venezuela.

<sup>5</sup> Corte Interamericana de Derecho Humanos, Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116. Caso Perozo y otros *vs.* Venezuela.

derechos a la participación, la libertad religiosa, la educación, la identidad étnica o cultural y la igualdad.<sup>6</sup>

## **B. Limitaciones al derecho de libertad de expresión**

El ejercicio de la libertad de expresión implica deberes y responsabilidades para quien se expresa. El principal deber que se deriva es el de no violar los derechos de los demás al ejercer esta libertad fundamental. Su alcance dependerá de la situación concreta en la que se ejerza el derecho y del procedimiento técnico utilizado para manifestar y difundir las ideas.<sup>7</sup>

No obstante, la libertad de expresión no puede considerarse como un derecho absoluto. De acuerdo con el propio artículo 13 de la Convención Americana, puede estar sujeta a ciertas limitaciones. Para que éstas sean admisibles es necesario, de lo interpretado por la jurisprudencia interamericana, que se cumplan tres condiciones básicas:

- Haber sido definidas en forma precisa y clara a través de una ley formal y material.
- Estar orientadas al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana.
- Ser necesarias en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan. Debe ser proporcional a la finalidad perseguida e idónea para lograr el objetivo imperioso que pretende alcanzar.<sup>8</sup>

El propio artículo 13 de la Convención Americana dicta los alcances de estas limitaciones.

- No deben equivaler a censura previa. Únicamente pueden ser establecidas mediante responsabilidades ulteriores y proporcionales.
- No pueden ser discriminatorias ni producir efectos discriminatorios.

---

<sup>6</sup> Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión – Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Página 4

<sup>7</sup> Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión – Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Página 6

<sup>8</sup> Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión – Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Página 24

- No se pueden imponer a través de medios indirectos como los que proscribire el artículo 13.3 de la Convención Americana (ej. restringir el derecho de expresión por medios indirectos).

### **C. Tipos de discurso protegidos según su contenido**

La libertad de expresión debe garantizarse, no sólo en cuanto a la difusión de ideas e informaciones recibidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también en cuanto a las que ofenden, chocan, inquietan, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población.<sup>9</sup> Derivado de ello, se ha aceptado que existen “ciertos tipos de discurso que reciben una protección especial, por su importancia para el ejercicio de los demás derechos humanos o para la consolidación, funcionamiento y preservación de la democracia”.<sup>10</sup> A continuación se describen dos que tienen gran importancia en el debate político-electoral.

#### **Discurso político y sobre asuntos de interés público**

El control democrático, a través de la opinión pública fomenta la transparencia de las actividades del Estado y la responsabilidad de los funcionarios públicos sobre sus actuaciones.<sup>11</sup>

De ahí que la jurisprudencia interamericana ha definido la libertad de expresión como, “el derecho del individuo y de toda la comunidad a participar en debates activos, firmes y desafiantes respecto de todos los aspectos vinculados al funcionamiento normal y armónico de la sociedad”.<sup>12</sup>

Es decir, las expresiones, informaciones y opiniones atinentes a asuntos de interés público, al Estado y sus instituciones, gozan de mayor protección

---

<sup>9</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116. Caso Perozo y otros vs. Venezuela.

<sup>10</sup> Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión – Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos - Página 11

<sup>11</sup> Corte Interamericana de Derecho Humanos, Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 127. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica.

<sup>12</sup> Corte Interamericana de Derecho Humanos, Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72. c). Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay.

bajo la Convención Americana. Ello implica que el Estado debe abstenerse de establecer limitaciones a estas formas de expresión, y que las entidades y funcionarios que conforman el Estado, así como quienes aspiran a ocupar cargos públicos, en razón de la naturaleza pública de las funciones que cumplen, deben tener un mayor umbral de tolerancia ante la crítica.<sup>13</sup>

Ello no implica, en modo alguno, que no pueda haber restricciones a las expresiones que hacen los individuos en el marco del servicio público. La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que esas limitaciones pueden existir, aunque ciertamente deben ser proporcionales, legales y orientadas a un principio legítimo.<sup>14</sup> Ese es el caso de la equidad de los comicios que se busca mediante el requisito de imparcialidad de los servidores públicos, la cual obligaría a estos últimos a hacerse responsables de las opiniones que viertan.

### **Discurso sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones y sobre candidatos a ocupar cargos públicos**

En una democracia, los funcionarios públicos tienen un umbral distinto de protección, que les expone en mayor grado al escrutinio y a la crítica del público, lo cual se justifica por el carácter público de las actividades que realizan, porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente y porque tienen una enorme capacidad de controvertir la información a través de su poder de convocatoria pública.<sup>15</sup>

En este sentido, dado que el derecho a la libertad de expresión habilita al individuo y a la comunidad a participar en debates activos, firmes y desafiantes sobre todos los aspectos relativos al funcionamiento de la sociedad, este derecho cubre debates que pueden ser críticos para los funcionarios

---

<sup>13</sup> Corte Interamericana de Derecho Humanos, Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.2.c). Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica.

<sup>14</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Caso Palamara Iribarne vs Chile.

<sup>15</sup> Corte Interamericana de Derecho Humanos, Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 115. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs Ecuador.

públicos, los candidatos a ocupar cargos públicos o las personas vinculadas a la formación de la política pública.<sup>16</sup>

#### **D. Libertad de expresión en los procesos electorales**

El ejercicio de la libertad de expresión en sus dimensiones individual y colectiva es uno de los asuntos de mayor importancia durante las campañas políticas y los procesos electorales. Según lo ha explicado la Corte Interamericana, su importancia radica de que: (i) al ser herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos participantes, provee instrumentos de análisis de las propuestas y permite mayor transparencia y fiscalización, y (ii) nutre la formación de la voluntad colectiva manifestada en el sufragio.<sup>17</sup>

La Corte Interamericana ha señalado que, dada la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática, el Estado debe minimizar las restricciones a la información y equilibrar, en la mayor medida posible, la participación de las distintas corrientes en el debate público, impulsando el pluralismo informativo. En estos términos se puede explicar la protección de los derechos humanos de quien enfrenta el poder de los medios, que deben ejercer con responsabilidad la función social que desarrollan, y el esfuerzo por asegurar condiciones estructurales que permitan la expresión equitativa de las ideas.<sup>18</sup>

El respeto por los principios de pluralismo y diversidad aparejan entonces, por un lado, la obligación de establecer condiciones estructurales que permitan la competencia en condiciones de igualdad de grupos en el proceso comunicativo. Por el otro lado, la obligación de que se encuentre asegurada la libertad para difundir informaciones que pueden resultar ingratas para el Estado o cualquier sector de la población, lo cual es coherente con la tolerancia y espíritu de apertura propios del pluralismo.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Corte Interamericana de Derecho Humanos, Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72. c). Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay.

<sup>17</sup> *Ibidem*

<sup>18</sup> Corte Interamericana de Derecho Humanos, Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 106. Caso Perozo y otros vs. Venezuela.

<sup>19</sup> *Ibidem*

## II

### MARCO JURÍDICO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MATERIA POLÍTICA Y ELECTORAL EN MÉXICO

#### **A. Modelo de comunicación social en materia política y electoral**

La reforma constitucional de 2007 estableció las bases de un nuevo modelo de comunicación política. El postulado central es una nueva relación entre los partidos políticos, los candidatos, la sociedad y los medios de comunicación.

El nuevo modelo tiene como ejes rectores, por un lado, el derecho constitucional de los partidos políticos al uso de manera permanente de los medios de comunicación y, por otro, el carácter del Instituto Federal Electoral como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, para fines electorales.

A fin de promover un modelo que tutelara el principio de equidad en la contienda, en cuanto al acceso a los medios de comunicación, se introdujeron cambios sustanciales al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales, en lo que interesa, consisten en lo siguiente:

1. Prohibir a los partidos políticos, candidatos y a cualquier persona física o moral adquirir tiempo, bajo cualquier modalidad, en radio y televisión.
2. Condicionar el acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión para que se realice exclusivamente a través del tiempo del Estado, el cual será asignado por el Instituto Federal Electoral (IFE), como autoridad única para estos fines.
3. Determinar con precisión el tiempo de radio y televisión que estará a disposición del IFE, para sus propios fines y los de las demás autoridades electorales federales y locales, y para hacer efectivo el ejercicio de los derechos que la Constitución y la ley otorgan a los partidos políticos.
4. Hacer congruente el criterio de distribución del financiamiento público ordinario y para actividades específicas, con el tiempo del cual dispondrán los partidos en radio y televisión, durante las precampañas y

campañas electorales. Es decir, treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento en orden proporcional a sus votos.

5. Establecer las normas aplicables al acceso a la radio y televisión por parte de las autoridades electorales de las entidades federativas y los partidos políticos durante las campañas electorales de orden local.
6. Prohibir a los partidos políticos utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas; y autorizar la suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles.

### **B. Limitaciones a la libertad de expresión en materia político-electoral**

De la interpretación gramatical y sistemática de los artículos 41, párrafo segundo, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, párrafo 1, inciso p), 233 y 342, apartado 1, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se advierte que, constitucional y legalmente se estableció la prohibición absoluta de que en la propaganda política o electoral, en forma directa o indirecta, así sea en la modalidad de opinión o información, se empleen expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas, lo cual se traduce en una falta administrativa constitucional y legal, que no admite excepciones y enfatiza limitaciones a la libertad de expresión, manifestación de las ideas y de imprenta aplicable a la propaganda política y electoral.

Dichas limitaciones son acorde con lo dispuesto en los artículos 19 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y 13 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, que prevén que la libertad de expresión se puede restringir en la ley cuando sea necesario para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas.

Así, la referidas limitaciones concretas a la libertad de expresión, necesarias y plenamente justificadas en orden al respeto a los derechos y a la reputación de las instituciones, partidos políticos y las personas en general, se estableció

en el artículo 41 de la Constitución Federal, al especificar que en la propaganda política y electoral de los partidos políticos no se puede emplear expresiones que denigren a las instituciones, a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

El carácter de ilícito constitucional significa que por medio de una ley o de un reglamento no se podría dejar de tipificar la conducta que la Constitución calificó como tal, porque en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación del proyecto de Decreto que reforma el citado artículo 41, en lo que interesa, se precisó lo siguiente:

En consonancia con el nuevo modelo de comunicación social postulado, **se eleva a rango constitucional la prohibición a los partidos políticos de utilizar en su propaganda expresiones que denigren a las instituciones, o calumnien a las personas.** Tal medida no puede ni debe ser vista como violatoria de la libertad de expresión, en primer lugar porque esa libertad no comprende el derecho a denigrar o calumniar, y porque además la norma está expresamente dirigida a los partidos políticos y solamente a ellos.

### C. Necesidad de un debate abierto

No obstante las limitaciones arriba mencionadas, la Sala Superior ha reconocido la necesidad de que se lleve a cabo un debate intenso, como condición necesaria para la competencia político electoral. La Sala ha considerado válido que los partidos políticos y candidatos realicen expresiones vehementes e incluso realicen críticas severas, con el propósito de construir una opinión pública mejor informada.

Tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información en relación al actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidatos y partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios partidos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información.

En este contexto, la protección a la libertad de expresión se debe extender no solamente a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también las de naturaleza negativa pero las cuales contengan una crí-

tica formulada respecto de temas connaturales al debate político, como las relacionadas con la actuación o gestión de los órganos o autoridades estatales.

En diversos casos<sup>20</sup>, se ha sostenido que se debe proteger y garantizar el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión en el debate político, en el marco de una campaña electoral, en tanto condición de posibilidad de una elección libre y auténtica.

#### **D. Jurisprudencia y tesis relevantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

Con motivo de la aplicación del nuevo modelo de comunicación social en materia política y electoral, se han planteado múltiples controversias ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al resolver dichas controversias, la Sala Superior ha emitido diversos criterios para dar certeza y seguridad jurídica a los protagonistas de los procesos electorales. Éstos podrían inscribirse en los siguientes temas.

##### **1. Maximización de la libertad de expresión en la propaganda política y electoral.**

a) El debate político ensancha el margen de tolerancia, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. En este contexto no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad de las personas.<sup>21</sup>

b) El ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión, en el contexto del debate político en el que se inserta la propaganda electoral

<sup>20</sup> JRC-375/2007 Y RAP-99/2010

<sup>21</sup> Jurisprudencia 11/2008. Libertad de expresión e información. Su maximización en el contexto del debate político.

se maximiza, al ser un instrumento esencial en la formación de la opinión pública, y propiciar las condiciones para una elección informada, libre y auténtica. Este derecho no es absoluto, tiene límites reconocidos en el propio orden constitucional y legal, a saber: el respeto a la moral, los derechos de terceros, la paz social y el orden público. En esta tesitura, al reconocer la trascendencia de tal derecho fundamental, tanto el orden jurídico nacional como el comunitario coinciden en establecer la restricción a las autoridades competentes de implementar mecanismos para excluir, en forma previa, expresiones que se profieran en el marco del debate político, por ello, las autoridades administrativas no pueden, en ejercicio de la facultad reglamentaria que tienen reservada a su favor, adicionar otras limitantes respecto de ese derecho humano que impliquen un examen previo en cuanto a la veracidad de lo expresado, como sucede cuando a través de un acuerdo general se exige que las manifestaciones vertidas en la propaganda electoral, se realicen “con sustento o apoyo” o alguna prevención similar, en tanto, ello implica apartarse de lo previsto en la Constitución, los tratados internacionales y la ley.<sup>22</sup>

## **2. Finalidad y características de la propaganda electoral**

a) La propaganda política y electoral debe incentivar el debate público, enfocado a presentar, ante la ciudadanía, las candidaturas registradas; a propiciar la exposición, desarrollo y discusión de los programas y acciones fijados por los partidos políticos, en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que hubieren registrado, para la elección correspondiente.

El legislador, para la consolidación de un sistema de partidos, plural y competitivo impone el deber a los partidos políticos de abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, así como de proferir expresiones que impliquen diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigren a los ciudadanos, a

---

<sup>22</sup> Tesis XII/2009. 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.

las instituciones públicas, a los partidos políticos o a sus candidatos, en la propaganda política y electoral que utilicen, por trascender los límites que reconoce la libertad de expresión.<sup>23</sup>

### **3. Prohibiciones que rigen a la propaganda institucional o gubernamental**

a) La restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales tiene como fin evitar que los entes públicos puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea en pro o en contra de determinado partido político o candidato, atento a los principios de equidad e imparcialidad que rigen en la contienda electoral. En consecuencia, los supuestos de excepción relativos a las campañas de información, servicios educativos, de salud y las de protección civil en caso de emergencia, deberán colmar los mencionados principios, dado que de ninguna manera pueden considerarse como exentos de cumplir con la normativa constitucional y legal en la materia.<sup>24</sup>

b) La utilización y difusión de los programas de gobierno con fines electorales está prohibida a los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno.

Los partidos políticos, sin embargo, sí pueden utilizar la información que deriva de tales programas, en ejercicio del derecho que les concede la legislación para realizar propaganda política electoral, como parte del debate público que sostienen, a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos. Ello, en tanto que dichos programas resultan del ejercicio de las políticas públicas, cuyo contraste puede formularse por

---

<sup>23</sup> Tesis XXIII/2008. 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.

<sup>24</sup> Jurisprudencia 18/2011. AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE POR EL ACTOR.

los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político.<sup>25</sup>

#### **4. Limitaciones a la libertad de expresión en el marco del debate político**

a) Tanto en la Constitución como en la ley se impuso como límite a la propaganda política y electoral el uso de expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnien a las personas, así sea en el contexto de una opinión, información o debate, lo que armoniza con la obligación de respeto a los derechos de tercero, con la finalidad de que los partidos políticos, al difundir propaganda, actúen con respeto a la reputación y vida privada de los candidatos, así como a la imagen de las instituciones y de los otros partidos políticos, reconocidos como derechos fundamentales por el orden comunitario.<sup>26</sup>

b) La honra y 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 ilustrar sobre la vulneración de los derechos fundamentales precitados. En ese orden, en el marco del debate político, las expresiones o manifestaciones de cualquier tipo que hagan quienes intervienen en la contienda electoral, con el fin primordial de denigrar o degradar el nombre, estado civil, nacionalidad o la capacidad de sus oponentes, implica vulneración de derechos de tercero o reputación de los demás, por apartarse de los principios rectores que ha reconocido el Constituyente y los Pactos Internacionales signados por el Estado Mexicano.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Jurisprudencia 2/2009. AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE POR EL ACTOR.

<sup>26</sup> Jurisprudencia 38/2010. 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.

<sup>27</sup> Jurisprudencia 14/2007. HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERE-

c) El uso de propaganda electoral que contenga símbolos religiosos está prohibido, dado el principio histórico de separación entre Iglesias y el Estado. Por tanto, debido a su especial naturaleza y considerando la influencia que tienen los símbolos religiosos en la sociedad, los actores involucrados en los procesos electorales se deben de abstener de utilizarlos, para que los ciudadanos participen de manera racional y libre en las elecciones.<sup>28</sup>

## **5. Difusión de propaganda política y electoral en radio y televisión**

a) Los medios de comunicación de radio y televisión se encuentran impedidos para difundir imágenes o audio en los promocionales comerciales o programas que, en su caso, favorezcan o perjudiquen a un partido político o candidato, mediante la divulgación de su emblema, nombre, propuestas e ideología, cuando éstas no sean de las ordenadas por el Instituto Federal Electoral. Por tanto, si un concesionario o permisionario se abstiene de transmitir propaganda por contener cualquier referencia que favorezca o desfavorezca a un partido político o candidato, tal conducta no constituye un acto de censura previa que afecte el contenido del mensaje comercial o programa de que se trate, ni afecta la libertad del comercio o los derechos fundamentales de expresión, información e imprenta. Ello porque, este tipo de propaganda deviene ilícita, ya que transgrede los principios de equidad en el acceso de los partidos políticos a estos medios de comunicación y el de igualdad de la participación de los actores electorales en la contienda electoral, provocando el desequilibrio en la competencia electoral a favor de un instituto político o candidato.<sup>29</sup>

b) La prohibición constitucional de adquirir o contratar tiempo en radio y televisión, en cualquier modalidad, no comprende el utilizado por los medios de comunicación en la auténtica labor de información, puesto que

---

CHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

<sup>28</sup> Jurisprudencia 39/2010. PROPAGANDA RELIGIOSA CON FINES ELECTORALES. ESTÁ PROHIBIDA POR LA LEGISLACIÓN.

<sup>29</sup> Jurisprudencia 4/2010. PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. SU EXCLUSIÓN DE LOS MENSAJES COMERCIALES O PROGRAMAS TRANSMITIDOS POR RADIO Y TELEVISIÓN NO CONSTITUYE CENSURA.

ésta implica el derecho de ser informado, siempre que no se trate de una simulación. El derecho a informar y ser informado comprende, en tiempo de campaña electoral, la difusión de las propuestas de los candidatos. Por tanto, en cada caso se deben analizar las circunstancias particulares para determinar si existe auténtico ejercicio del derecho a informar o simulación que implique un fraude a la ley, por tratarse de propaganda encubierta.<sup>30</sup>

### III

---

## CASOS CONCRETOS RESUELTOS POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL MARCO DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012

En el marco del proceso electoral federal, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha debido resolver controversias, precisando cada vez más sus interpretaciones en el marco de la libertad de expresión. Ello, a fin de contribuir a la certeza y legalidad de los comicios.

A continuación se presentan algunos ejemplos de casos resueltos.

#### **1. Libertad de expresión. Protege a las opiniones que constituyan críticas severas, siempre y cuando no rebasen los límites constitucionales y legales.**

Por unanimidad de votos, la Sala Superior revocó una resolución del IFE que declaró fundado un procedimiento especial sancionador relativo a la transmisión en televisión de un spot que, desde la perspectiva del actor, le vinculaba con actos deshonestos o deshonorosos.

---

<sup>30</sup> Jurisprudencia 29/2010. RADIO Y TELEVISIÓN. LA AUTÉNTICA LABOR DE INFORMACIÓN NO CONTRAVIENE LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR O CONTRATAR TIEMPO.

Al estudiar el caso, la Sala Superior encontró que si bien el promocional en cuestión sostenía que una reunión celebrada por el actor “no es honestidad”, ello no es más que la opinión del partido político, sin atribuirle conducta alguna. Simplemente califica una reunión como deshonesta.

Al no haber encontrado en el promocional, imputación calumniosa que menoscabe la imagen, honra y reputación, se le enmarcó dentro de la confrontación de ideas propias del debate político y, por tanto, se consideró que su transmisión fue legal.<sup>31</sup>

## **2. Derecho de acceso a la información. Complementa la libertad de expresión**

Se ordenó al Consejo General del IFE y su Secretaría Ejecutiva que publique a través de la radio y televisión, los resultados de los monitoreos de las transmisiones sobre las precampañas y campañas electorales en los programas que difundan noticias, por lo menos cada quince días.

Ello, al estimarse, entre otros aspectos, que el derecho de acceso a la información es un derecho que complementa la libertad de expresión, porque las personas están facultadas para buscar y recibir todo tipo de información con el propósito de tener una opinión mejor informada; por lo cual, el Estado Mexicano debe garantizar que los ciudadanos o gobernados accedan al conocimiento de la información que se encuentra en manos de todo tipo de autoridad, conforme al principio de máxima publicidad incorporado al texto constitucional bajo la premisa que toda ella es pública, y sólo en los casos previstos por la legislación se podrá considerar con alguna calidad diversa. Luego, la finalidad de los monitoreos podría ser útil a efecto de que cada ciudadano conozca el tratamiento que brindan los noticieros de radio y televisión a la información relacionada con las precampañas y campañas electorales federales y, como consecuencia de ello, contar con mayores elementos para ejercer un voto razonado en las próximas elecciones federales, puesto que conocer los resultados de los monitoreos contribuye a una mejor información.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> SUP-RAP-371/2012

<sup>32</sup> SUP-JDC-136/2012

### **3. Entrevistas. Lo expresado en ellas está protegido por la libertad de expresión, siempre y cuando no vulnere la equidad en la contienda electoral**

Se confirmó el acuerdo emitido por el Consejo General del IFE que declaró infundado el procedimiento especial sancionador presentado contra un aspirante a candidato del Partido Acción Nacional a Presidente de la República, por haber emitido diversas expresiones en el contexto de una entrevista realizada por un periodista.

Lo anterior, al considerar que el hecho de que el precandidato manifestara que sí quería ser Presidente de México, con motivo de la pregunta realizada por el entrevistador, no puede considerarse por sí misma, una conducta contraria a la normativa electoral federal, ya que objetivamente dicha alusión permite entenderse al amparo del ejercicio de la libertad de expresión de externar su deseo personal de convertirse en el próximo Presidente, sin que esa acción, por sí sola, represente una conducta encaminada a posicionarse en el ánimo de los potenciales electores, antes de los plazos legalmente previstos.<sup>33</sup>

### **4. Expresiones vertidas por un funcionario público. Deben abstenerse de interferir en el debate político-electoral, a fin de mantener la equidad del proceso.**

Se revocó la resolución dictada por el Consejo General del IFE que declaró infundado el procedimiento especial sancionador presentado en contra de un Secretario de Estado, por una serie de declaraciones y manifestaciones vertidas en el marco de entrevistas periodísticas.

Lo anterior, al considerarse que las manifestaciones vertidas por dicho funcionario público alteraron el principio de equidad en las contiendas. Se estimó que el uso de expresiones como “malos manejos” y “políticos ladrones”, en tanto que buscaron identificar en particular a un partido y sus dirigentes, afectaron la imparcialidad a la que deben sujetarse los servidores públicos, especialmente durante las campañas electorales.

Cuando los servidores públicos participan en actividades noticiosas derivadas del cumplimiento de sus funciones, como son entre otras, ruedas de

---

<sup>33</sup> SUP-RAP-207/2012

prensa y entrevistas, deben tener especial cuidado con aquellos planteamientos que relacionen sus funciones con los procesos electorales.<sup>34</sup>

## IV

### CONSIDERACIONES FINALES

Existe un consenso generalizado en estimar a la libertad de expresión como un derecho indispensable para el ejercicio de los demás derechos fundamentales y para el desarrollo y preservación de la democracia.

Sin duda, el ejercicio de este derecho supone un equilibrio entre ésta y otros derechos o libertades, por lo que para preservarlo se requiere de un adecuado ejercicio de ponderación entre la libertad de expresión y otros derechos en colisión. Esa ponderación no puede realizarse de manera abstracta o apriorística, sino en el contexto de un caso determinado.

Sin embargo, la libertad de expresión no es un fin en sí mismo, sino un medio especial para el progreso y desarrollo constante de una sociedad democrática. En ese sentido, por cuanto hace a la materia política y electoral, encuentran especial protección las expresiones sobre:

- El funcionamiento de la democracia exige el mayor nivel posible de discusión pública sobre el funcionamiento de la sociedad y del Estado, por lo que las informaciones y opiniones atinentes al interés público, al Estado y sus instituciones deben gozar de protección.
- Los servidores públicos y quienes aspiran a serlo en una sociedad democrática, en razón de la naturaleza pública de las funciones que cumplen, están sujetas a un tipo diferente de protección de su reputación o su honra frente a las demás personas, por lo que deben tener un umbral mayor de tolerancia ante la crítica.

---

<sup>34</sup> SUP-RAP-318/2012

- El derecho a la información es un elemento fundamental durante los procesos de elección, ya que es una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores. El Estado debe minimizar las restricciones a la información y equilibrar, en la mayor medida de lo posible, la participación de las distintas corrientes en el debate público.

Sin embargo, a pesar de la relevancia del derecho a la libertad de expresión en todo régimen democrático, el mismo no es absoluto o irrestricto. Puede ser sometido a limitaciones, siempre que las mismas estén definidas en la Ley; se orienten al logro de objetivos imperiosos; sean necesarios en una sociedad democrática; se apeguen a los fines que se buscan; no equivalgan a censura previa, y no sean discriminatorias.

En este contexto, como se puede apreciar, tanto del marco normativo, como de la jurisprudencia y casos resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la regulación, interpretación y aplicación del derecho a la libertad de expresión en el marco del proceso electoral federal 2011-2012, se encuentra en consonancia con los estándares interamericanos. Existe una tendencia garantista de maximizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, apegando su actuar a lo establecido tanto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El modelo de comunicación política ha permitido a México avanzar hacia una nueva fase en el ejercicio de la libertad de expresión, con mayor equidad y con mayor altura en el debate político. Se ha conseguido minimizar la posibilidad de intervenciones que hagan desigual la competencia político – electoral, sin sacrificar por ello un ápice de discusión sobre los asuntos públicos o los programas de gobierno.

Es claro que hay todavía mucho por hacer para generar una discusión pública más centrada en la definición de políticas públicas. Lo importante, en todo caso, es que al tener un marco que fomenta el ejercicio de la libertad de expresión y otorga certeza sobre sus alcances, están abiertas las condiciones para nuevos avances en esa dirección.