Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

Libertad de expresión y acceso al radio y a la televisión en materia político-electoral. Un análisis de la sentencia SUP-RAP-201/2009 y acumulados, dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Pedro Esteban Penagos López*

El poder electoral constituye per se una garantía de la democracia; pero la garantía sustantiva viene dada por las condiciones bajo las cuales el ciudadano obtiene la información y está expuesto a la presión de los fabricantes de opinión. En última instancia la opinión de los gobernados es la base real de todo gobierno.
Giovanni Sartori (1987)

I. Libertad de expresión y democracia; II. Libertad de expresión en materia político-electoral y el acceso al radio y a la televisión; III. Libertad de expresión en la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; IV. Sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de apelación SUP-RAP-201/2009 y acumulados, y los criterios relevantes en materia de acceso al radio y a la televisión; V. Algunos medios de comunicación que deben regularse en el ámbito político-electoral; VI. Conclusiones, VII. Fuentes consultadas.

* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

I. Libertad de expresión y la democracia

Desde la caída del absolutismo a lo largo del siglo XIX y el inicio de las formas democráticas de gobierno en el XX, la libertad de expresión ha sido considerada como un derecho de gran trascendencia para la vida política y social de un Estado. Así, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (DDHC) de 1789,[1] se reconoció que "la libre comunicación de pensamientos y de opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; en consecuencia, todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, excepto cuando tenga que responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley" (DDHC, artículo XI, 1789).

El reconocimiento constitucional de la libertad de expresión, su protección jurisdiccional y la generación de condiciones políticas para su práctica eficaz son factores que han estado presentes en el desarrollo de las democracias, a tal grado que difícilmente se puede concebir un sistema democrático sin que se constitucionalice la libre manifestación de las ideas, pues a partir de éstas es posible la concurrencia de posiciones ideológicas divergentes en el espacio público, el debate acerca de los asuntos públicos y la conformación de la libre decisión de los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos político-electorales.

Esto cobra particular relevancia si se entiende a la democracia como una forma de gobierno que permite aspirar con libertad a un continuo mejoramiento de las sociedades a partir del respeto de los derechos fundamentales y de la actuación responsable y transparente de los poderes públicos; de manera que, en el Estado democrático constitucional, los derechos y las libertades operan como auténticos límites al poder público (DDHC, artículo XVI),[2] entre los que se encuentra, de manera preponderante, la libertad de expresión como la posibilidad de manifestar y difundir libremente las ideas y opiniones, mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de comunicación.

---

1 Aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789.

2 En ese sentido, el artículo XVI de la citada Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 prevé que "una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes definida, no tiene Constitución".

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha considerado que la libertad de expresión es piedra angular de la democracia, condición necesaria para el ejercicio de las libertades políticas y para que los ciudadanos, al momento de tomar decisiones en el ámbito público, estén suficientemente informados. De manera que la libertad de expresión encuentra un vínculo implícito con la libertad informativa, ya que en la libre manifestación de las ideas se dan a conocer opiniones o juicios que tienen sustento en alguna información determinada.

Un rasgo distintivo entre ambas libertades, constantemente señalado por la doctrina, consiste en que "en la libertad de expresión se emiten ideas, juicios, opiniones y creencias personales, sin pretensión de sentar hechos o afirmar datos objetivos, en tanto que la libertad de información incluye suministrar información sobre hechos que se pretenden ciertos" (Carbonell 2008). Por su parte, la Corte IDH, al interpretar el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, artículo 13.1),[3] ha establecido que quienes están protegidos por la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha sostenido que la libertad de expresión y el derecho a la información son derechos funcionalmente centrales en un Estado constitucional y tienen una doble faceta; por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.[4] De ahí que se afirme que estos derechos tienen una dimensión tanto individual como social.

---

3 La Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José, Costa Rica (noviembre de 1969), prevé que: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".

4 Como se aprecia en la tesis aislada correspondiente a la novena época, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XXX, diciembre de 2009, p. 287. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

Tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar información e ideas es imprescindible no sólo como instancia esencial del desarrollo individual, sino como condición para ejercer de forma plena otros derechos fundamentales —entre otros, el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, como el de petición o el votar y ser votado— y a modo de elemento determinante de la vida democrática.[5]

Si los ciudadanos no pueden desplegar en lo individual la libre manifestación de las ideas, difícilmente podrán ejercer la ciudadanía democrática y participar con libertad en la toma de decisiones de la cosa pública, porque la libertad de expresión e información coadyuva a la libre formación de una opinión pública, en la que los ciudadanos están atentos a las decisiones de los gobernantes y se encuentran en aptitud participativa en los asuntos políticos de su comunidad.

Desde esa perspectiva, "está claro que la inexistencia, la insuficiencia o la manipulación de la información sobre la cosa pública, sobre el gobierno de los hombres, equivale a la inexistencia, a la insuficiencia o a la falsificación de la democracia" (Sánchez 1996, 92); como también afirma el doctrinario de la libertad de expresión, Meiklejohn (1961, 255), el significado más profundo de la democracia constitucional es la posibilidad de que los ciudadanos participen en la cosa pública mediante el sufragio, pero éste constituye sólo la manifestación externa de una serie de actividades mediante las cuales los ciudadanos realizan valoraciones que, en esencia, la libertad de expresión les ha permitido.

II. Libertad de expresión en materia político-electoral y el acceso al radio y a la televisión

Como se ha dicho, en el desarrollo democrático de un Estado, específicamente en el ámbito político-electoral, la libertad de expresión desempeña un papel relevante porque resulta fundamental para la

5 Ídem.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

conformación de una opinión pública libre e informada, a partir de la cual se puedan ejercer de mejor manera los derechos de participación política.

El uso estratégico de la comunicación política influye en la percepción que la sociedad tiene sobre los asuntos públicos, en virtud de que genera un constante intercambio de información, entre la sociedad, los partidos políticos y el Estado, y por medio de ésta los ciudadanos conocen el quehacer institucional de los gobiernos y de las plataformas electorales de los partidos políticos.

> En ese contexto puede considerarse que los medios de comunicación y comunicadores contribuyen al desarrollo de la democracia al estar actuando como vínculo mediador e informativo entre la sociedad y la política y sus actores, brindando a los ciudadanos un acceso a la información, así como a la expresión, y abriendo a los políticos un canal institucional de comunicación con ellos (Stein 2005, 31).

Por ello, se puede sostener que los medios de comunicación y las elecciones libres constituyen, hoy día, un binomio indisoluble y necesario en el Estado democrático de derecho.[6]

Pero también se debe tener presente que la libertad de expresión y el acceso a los medios de comunicación en los sistemas democráticos no constituyen un derecho absoluto e ilimitado, sino que deben conciliarse con los demás derechos, valores y principios constitucionales, como el principio de equidad en la contienda electoral y los derechos de terceras personas.

Como se ha señalado con anterioridad, desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se concibió a la libertad de expresión como un derecho que encuentra sus límites en los derechos de terceras personas (DDHC, artículo IV, 1789)[7] y cuando se "tenga que responder del abuso de esta libertad en los casos

---

6 Esto lo he manifestado en diversos foros, como es el caso de la ponencia presentada en la "X Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales", celebrada en la ciudad de Mérida, Yucatán, el 11 de noviembre de 2010.

7 La DDHC (1789) prevé que "la libertad consiste en poder hacer todo aquello que no cause perjuicio a los demás. El ejercicio de los derechos naturales de cada hombre, no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el disfrute de los mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la ley".

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

determinados por la ley" (DDHC, artículo XI, 1789). De manera que la libertad de expresión en general, y sobre todo cuando ésta tiene trascendencia en el ámbito público, no puede estar ausente de límites expresamente establecidos en el orden jurídico, con el fin de privilegiar otros derechos, valores y principios reconocidos como fundamentales en el Estado constitucional.

En ese sentido, la libertad de expresión y el acceso al radio y a la televisión en materia político-electoral, a partir de la reforma constitucional de 2007, mediante la cual se estableció un nuevo modelo de regulación, debe ser entendida con una interpretación armónica y sistemática de los artículos 1, 6, 7, 40, 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), porque sólo de una lectura integral del marco constitucional que regula este ámbito de actuación se pueden distinguir con claridad los márgenes de permisibilidad delineados por el Constituyente (originario y constituido) para el ejercicio de esta libertad.

El artículo primero constitucional precisa que las libertades no pueden ser restringidas, salvo en los casos y en las condiciones que la propia Constitución establece, en tanto que los artículos 6 y 7 del mismo ordenamiento prevén que el derecho a la libre manifestación de las ideas y la libertad de escribir y publicar acerca de cualquier materia encuentran como limitantes el ataque a la moral, los derechos de terceros, la provocación de algún delito y la perturbación del orden público, así como el respeto a la vida privada y la paz pública.

La libertad de expresión y el acceso al radio y a la televisión en materia político-electoral se encuentran particularmente regulados en los artículos 41 y 134 constitucionales, los cuales estatuyen restricciones especiales tendentes a preservar los principios fundamentales de la forma democrática de gobierno establecida en el artículo 40 de la Constitución, ya que de manera expresa prevén que:

1) Los partidos políticos tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.
2) El acceso de los partidos políticos al radio y la televisión será exclusivamente mediante los tiempos oficiales que corresponden al Estado, y la distribución y administración de los mismos le corresponde sólo al Instituto Federal Electoral.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

3) Los partidos políticos no pueden adquirir tiempos en radio y televisión, por sí o por terceras personas, en cualquier modalidad.
4) Se prohíbe la contratación de espacios en radio y televisión a cargo de terceros (personas físicas y jurídicas), cuando tengan por objeto influir en las preferencias electorales, a favor o en contra de partidos políticos o candidatos. Esta prohibición también se actualiza para las contrataciones realizadas en el extranjero para transmitir *spots* en el territorio nacional.
5) Se prohíben las expresiones que denigren a las instituciones y partidos políticos o que calumnien a las personas.
6) Durante las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la jornada electoral, los poderes públicos no podrán difundir propaganda gubernamental, con la única excepción de la que emitan las autoridades electorales, o las relativas a servicios educativos, de salud y de protección civil en casos de emergencia.
7) La propaganda gubernamental debe tener el carácter de institucional y emitirse con fines informativos, en ningún caso, esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de algún servidor público.

De lo anterior, se puede advertir que la libertad de expresión y el acceso al radio y a la televisión en materia político-electoral tienen una serie de restricciones constitucionales que encuentran su justificación a partir de la relevancia de preservar otros derechos, valores y principios constitucionales, toda vez que estas limitaciones tienen su fundamento en la equidad que debe prevalecer entre los partidos políticos y candidatos durante la contienda electoral, en el equilibrio entre las diversas fuerzas políticas y en la promoción del pluralismo político mediante una distribución equitativa de los tiempos oficiales en radio y televisión.

De manera que hay una relación intrínseca entre la libertad de expresión y la equidad en la contienda para garantizar elecciones auténticas (Ávila 2010, 79), ya que ambos principios constituyen pilares fundamentales del Estado democrático de derecho y dotan de sentido a la reciente reforma constitucional en materia electoral, en particular al acceso de los partidos políticos al radio y a la televisión.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

Dicho en otros términos, el ejercicio de la libertad de expresión en materia política tiene como límite constitucional, sustancialmente, el principio de equidad que debe regir en los procesos electorales, así como el respeto al pluralismo político, la salvaguarda del sufragio libre de los ciudadanos y el derecho de acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos, pues si la difusión en el radio y la televisión es ilimitada, se generarán condiciones inequitativas que beneficiarán a los partidos y candidatos que tengan más recursos para la contratación de espacios en estos medios de comunicación (Orozco 2010, 165).[8] Esto traería como consecuencia un direccionamiento mediático de la intención del voto e iría en detrimento de las diversas opciones políticas.

Al respecto cabe precisar que el nuevo marco regulatorio respondió a una reivindicación de los mismos actores políticos, que plantearon la necesidad de evitar que la libre contratación de medios de comunicación generara inequidad en la contienda electoral.

En tal virtud, la regulación de los medios de comunicación en la materia es de suma importancia, así como la definición de las responsabilidades que para su estricto cumplimiento tienen los órganos del poder y sus servidores públicos, los partidos políticos y sus candidatos, y los concesionarios del radio y la televisión, ya que esta regulación constitucional tiene por objeto preservar los principios democráticos de equidad, igualdad y equilibrio entre los partidos políticos contendientes, y evitar una excesiva intervención mediática que ponga en riesgo la libre decisión de los ciudadanos. Máxime que los medios de comunicación despliegan sus actividades informativas y de difusión con resultados en el ámbito público (Stein 2005, 19), en el cual tiene preponderancia el aspecto político, aunado a que el espacio radioeléctrico constituye un bien de carácter público, por lo que su utilización para fines electorales debe estar debidamente regulada.

8 Al respecto, Jesús Orozco Henríquez señala que "la posibilidad de que los partidos políticos contrataran tiempo adicional con financiamiento privado acarreaba el riesgo de inequidad en las contiendas electorales [...]. Lo anterior se vio todavía más agravado por la eventual intervención gubernamental y de terceros por medio de mensajes con connotación electoral a pesar de encontrarse legalmente prohibida, todo lo cual evidenció la necesidad de realizar reformas en la materia".

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

Al respecto, conviene subrayar que en algunos sistemas electorales existen amplios márgenes para ejercer la libertad de expresión en materia política, como es el caso de los Estados Unidos de América, donde la contienda electoral se rige por la libre competencia, privilegiándose el financiamiento privado en lugar del público en los procesos electorales, de manera que se permite en mayor medida la libre contratación de medios de comunicación para la promoción y difusión de propaganda política.

A diferencia del estadounidense, el modelo que opera en España, Inglaterra, Francia, Alemania, Brasil, Chile y recientemente en México (Astudillo 2008, 133-45), a partir de la reforma constitucional de 2007, mejor conocido como modelo europeo, tiende a privilegiar la equidad en los procesos electorales y establecer restricciones constitucionales a la difusión en materia político-electoral y a la libre contratación de espacios mediáticos, a fin de garantizar el pluralismo político y el tratamiento equitativo entre los partidos, precandidatos y candidatos.

En ese sentido, por ejemplo, la Corte Europea de Derechos Humanos, al estudiar si la legislación de Suiza que establecía restricciones a la propaganda política era o no compatible con el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos (en el que se reconoce la libertad de opinión y de recibir o comunicar informaciones o ideas, sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras),[9] admitió que la libertad de expresión encuentra

[9] El referido precepto de la Convención Europea de Derechos Humanos establece lo siguiente: "Artículo 10. Libertad de expresión. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas, sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa. 2. El ejercicio de estas libertades, que entrañen deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial".

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

determinados límites con la finalidad de preservar la igualdad de condiciones de los actores políticos y evitar que la influencia de los recursos económicos vulneren la equidad de oportunidades en la contienda política, debido a lo cual consideró que era de trascendental importancia buscar un equilibrio entre la libertad de expresión y el derecho fundamental de acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos (Orozco 2010, 169 y ss.).[10]

Por lo anterior, se puede afirmar que las restricciones excepcionales previstas para los medios de comunicación sí son compatibles con la libre difusión de las ideas y no transgreden las libertades constitucionales, porque no anulan la posibilidad de fomentar el debate acerca de los asuntos de trascendencia pública, en virtud de que se privilegia la función informativa que de manera relevante desempeñan los medios de comunicación en las democracias.

Tampoco puede considerarse excluida la posibilidad de que los partidos políticos accedan al radio y a la televisión, pues con el fin de privilegiar la equidad en los procesos electorales, se les garantiza la utilización de los tiempos oficiales que el Estado dispone a efectos de que difundan su plataforma electoral y sus propuestas políticas. Aunado a lo anterior, hay que mencionar que la libertad de expresión en esta materia se encuentra plenamente garantizada para los partidos políticos y los candidatos, ya que pueden contratar con libertad otros medios de difusión para su promoción, como es el caso de los impresos, entre otros.

III. Libertad de expresión en la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Es importante tener en cuenta que, debido a la trascendencia que tienen las libertades para el sostenimiento de las democracias y, en específico, la libertad de expresión en materia política, las restricciones

[10] Para las consideraciones emitidas por la Corte Europea de Derechos Humanos acerca de este particular (Orozco 2010).

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

deben ser excepcionales y estar justificadas constitucionalmente. Esto es porque si bien la libertad de expresión no es absoluta, sus límites deben atender a fines constitucionales y de excepcionalidad, a efectos de promover la libre manifestación de las ideas y generar las condiciones políticas para su ejercicio a plenitud.

Respecto de este particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), sin dejar de reconocer las restricciones constitucionales en la materia y con visión garantista (Ferrajoli 2011, 85),[11] ha optado por flexibilizar las condiciones en las que se da la deliberación política y por maximizar la libertad de expresión, con lo que favorece un régimen más tolerante en el debate de las cuestiones públicas. Así, por ejemplo, en la jurisprudencia en materia electoral 11/2008,[12] ha establecido que en lo tocante al debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos o aseveraciones vertidas

[11] Al respecto, Ferrajoli considera que la expansión del paradigma constitucional comporta, obviamente, una correlativa expansión del paradigma garantista, por ello, "una teoría del constitucionalismo es en gran parte, una teoría del garantismo. A su vez, la construcción jurídica de la democracia constitucional es sobre todo la construcción del sistema de sus garantías".

[12] Jurisprudencia 11/2008, cuyo rubro y texto es el siguiente: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO. El artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación. En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Con esa premisa, 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 la dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados".

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

en confrontaciones políticas, cuando tengan lugar en torno a temas de interés público en una sociedad democrática.

Esto es, se ha considerado que debe permitirse la utilización de un lenguaje que va más allá de lo ordinario por medio de apreciaciones críticas que propicien el debate político, que permitan la formación de una opinión pública libre y fomenten la cultura democrática, sin que ello signifique que se admitan las expresiones denigrantes que menoscaben la dignidad de las personas.

Asimismo, la Sala Superior del TEPJF ha sustentado que los partidos políticos o sus candidatos pueden realizar propaganda político-electoral que incluya información relativa a programas gubernamentales, lo cual no transgrede la normatividad electoral, en tanto que son el resultado de políticas públicas cuyo contraste y debate puede formularse por los otros partidos o candidatos que expresen su desacuerdo al respecto (Jurisprudencia 2/2009).[13]

Por otra parte, la Sala Superior también ha sido cuidadosa de la libertad de expresión en relación con el secreto profesional y la labor informativa de los medios de comunicación, ya que al resolver los recursos de apelación 234/2009, 280/2009 y 22/2010, en esencia, sostuvo que la auténtica actividad periodística, informativa en materia político-electoral, no está prohibida constitucional o legalmente, pues el derecho a informar y ser informado es parte del de la libre manifestación de las ideas, ya que una de las finalidades de los medios de comunicación

[13] En este sentido lo prevé la jurisprudencia 2/2009, con el rubro y texto siguientes: "PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.- De la interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo 2, base III, apartado C, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 2, inciso h, del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, se colige que la utilización y difusión de los programas de gobierno con fines electorales se encuentra 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, debido a que son quienes tienen a su cargo la implementación, ejecución y vigilancia de su desarrollo. Por tanto, los partidos políticos 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 los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político".

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

es proporcionar a la ciudadanía los elementos que sean de relevancia para la convivencia social (Jurisprudencia 29/2010).[14]

Este criterio no impide analizar cada caso concreto para determinar si la supuesta información es en realidad publicidad o propaganda encubierta en radio o televisión, o si sólo tiene la apariencia de entrevista, crónica, reportaje o nota informativa, en tales casos podría tenerse por infringida la prohibición constitucional.

Desde luego, en cada caso concreto, resulta necesario valorar los alcances de los límites constitucionales de la libertad de expresión, a partir de una ponderación estricta entre la pertinencia de preservar esta libertad y la salvaguarda de otros principios constitucionales, siempre y cuando la restricción adoptada encuentre plena justificación de idoneidad, necesidad y proporcionalidad (Alexy 2002, 267 y ss. y 2004),[15] de manera que la afectación a la libre manifestación de las ideas tenga por objeto la satisfacción de un fin constitucionalmente legítimo y que no exista otro camino menos gravoso para ello.

A partir de lo expuesto, se puede afirmar que, para que la libertad de expresión en el ámbito político-electoral sea una realidad, se debe optar por la maximización del derecho y sólo de manera excepcional, en los casos expresamente previstos en el orden constitucional, restringirse en aras de proteger los derechos de las personas, el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, el pluralismo político y la equidad en la contienda electoral.

---

[14] Este criterio constituye actualmente la jurisprudencia 29/2010, con el rubro y texto siguientes: "RADIO Y TELEVISIÓN. LA AUTÉNTICA LABOR DE INFORMACIÓN NO CONTRAVIENE LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR O CONTRATAR TIEMPO.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos seis, siete y 41, base III, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 350, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que 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 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".

[15] En términos de Robert Alexy, las restricciones de los derechos fundamentales deben guiarse por un principio de proporcionalidad que consiste en tres pasos diferentes: 1) idoneidad, 2) necesidad y 3) proporcionalidad en sentido estricto.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

IV. Sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de apelación SUP-RAP-201/2009 y acumulados, y los criterios relevantes en materia de acceso al radio y a la televisión

Antecedentes de la sentencia

El asunto objeto del presente estudio tiene como origen la difusión de *spots* en los canales 2 y 5 de televisión, mediante los cuales se promocionó a la revista *TVyNovelas* en sus ediciones 22 y 24, ambas de junio de 2009, y en las que se hace referencia a diversas expresiones de apoyo a las propuestas de campaña del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), por medio de las entrevistas realizadas a los ciudadanos Raúl Araiza y Maite Perroni.

Al promocionarse el contenido de la revista en televisión, se incluyó el emblema del PVEM y sus propuestas electorales, tales como "bono educativo", "vales para medicina", "pena de muerte a secuestradores", "para que vivas tranquilo", "si no te dan los servicios médicos, que te los paguen", entre otras.

En virtud de lo anterior, los partidos Acción Nacional (PAN) y Convergencia, así como el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y el secretario técnico del Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral (IFE), denunciaron la transmisión de estos *spots* por considerarlos violatorios de la normativa electoral federal.

Ante tal denuncia, el Consejo General del IFE dio inicio a diversos procedimientos especiales sancionadores y emitió la resolución CG321/2009, en el sentido de declararlos fundados, por lo que se refiere a:

1) Editorial Televisa, S.A. de C.V. (*TVyNovelas*), por contratar dos promocionales de televisión que contenían propaganda tendente a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos a favor del Partido Verde (CPEUM, artículo 49, párrafo 4; Cofipe, artículos 341,

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

párrafo 1, inciso d, y 345, párrafo uno, inciso b).[16] Por ello, se multó a dicha persona moral con un monto equivalente a cuatro millones de pesos.

2) Televimex, S.A. de C.V. (Televimex), por difundir propaganda electoral ordenada por personas distintas al Instituto Federal Electoral (CPEUM, artículo 41, base III, apartado A, inciso g, párrafo 3; Cofipe, artículos 49, párrafo 4; 341, párrafo 1, inciso i, y 350, párrafo 1, inciso b),[17] por lo que se le sancionó con una multa de cinco millones de pesos.
3) Y al Partido Verde Ecologista de México, por incumplir con su deber de cuidado (*culpa in vigilando*), que como partido político debía observar respecto de sus militantes (Cofipe, artículos 38, párrafo 1, inciso a, y 342, párrafo 1, inciso a).[18] Por tanto, se le impuso una sanción consistente en la reducción de sus ministraciones por la cantidad de cuatro millones de pesos.

En contra de esa resolución, Editorial Televisa, Televimex y el Partido Verde Ecologista presentaron sendos recursos de apelación, haciendo valer los agravios que estimaron pertinentes.

Resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En virtud de lo anterior, la Sala Superior del Tribunal Electoral resolvió acumular los recursos de apelación[19] y revocar de forma parcial la resolución del Consejo General del IFE, para que éste emitiera una nueva

[16] Esto es, transgredió lo dispuesto por el artículo 41, base III, apartado A, inciso g, párrafo 3 de la CPEUM, en relación con lo dispuesto en los artículos 49, cuarto párrafo; 341, párrafo 1, inciso d, y 345, párrafo 1, inciso b del Cofipe.

[17] La conducta actualizada transgredió lo dispuesto por el artículo 41, base III, apartado A, inciso g, párrafo 3 de la CPEUM, en relación con lo dispuesto en los artículos 49, párrafo 4, 341, párrafo 1, inciso i, y 350, párrafo 1, inciso b del Cofipe.

[18] Actualizando la infracción de los artículos 38, primer párrafo, inciso a, y 342, párrafo 1, inciso a del Cofipe.

[19] Se acumularon los expedientes SUP-RAP-212/2009 y SUP-RAP-213/2009 al diverso SUP-RAP-201/2009, por ser éste el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

determinación, en la que, al momento de individualizar la sanción correspondiente a Televimex, no considerara como agravante el supuesto "desacato" realizado a las medidas cautelares que la autoridad responsable indebidamente notificó a la televisora.

Sin embargo, consideró infundados los demás agravios hechos valer por los actores, por lo que quedaron firmes las consideraciones de la resolución impugnada, mediante las cuales se tuvieron por acreditadas las infracciones a las disposiciones constitucionales y legales en materia de contratación de propaganda político-electoral en televisión. Pero los aspectos trascendentes de esta sentencia son los diversos criterios interpretativos sostenidos por la Sala Superior ante el nuevo marco de regulación de los medios de comunicación, previsto en la Constitución y en el Cofipe, derivado de las reformas de 2007 y 2008, respectivamente.

En el caso, quedó acreditado que se publicaron las entrevistas de mérito en la revista, con motivo de un contrato de prestación de servicios publicitarios, para inserciones publicitarias en *TVyNovelas* del 1 de marzo al 1 de julio de 2009, celebrado entre Editorial Televisa S.A. de C.V. y el PVEM, pero también se demostró que la promoción de la revista en televisión constituyó una modalidad de propaganda de las propuestas de campaña de dicho partido político, siendo que por disposición constitucional y legal, sólo el IFE puede autorizar tiempos en radio y televisión para ese efecto.

Asimismo, se demostró que la revista se promovió en televisión con motivo de una permuta denominada Convenio Consensual de Publicidad Recíproca celebrado entre Editorial Televisa y Televimex. De manera que los diversos sujetos involucrados en la transmisión de la publicidad incurrieron en la infracción que se les atribuye con diversos grados de responsabilidad.

En efecto, el artículo 41 constitucional, fracción III, apartado A, párrafos tercero y cuarto, como se precisó, establece la prohibición a los partidos políticos de contratar o adquirir por sí, o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, con la intención de influir en el electorado, y en el caso, se incurrió en esta infracción al haberse transmitido en televisión publicidad a favor del PVEM por medio de los *spots* que promocionaban a una revista, que contenía

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

precisamente las entrevistas realizadas a dos personas que manifestaron apoyar las propuestas de ese partido político.

La Sala Superior del Tribunal Electoral determinó que el Partido Verde incurrió en responsabilidad administrativa, en la modalidad de *culpa in vigilando*, por haber contratado propaganda electoral con la revista *TVyNovelas* sin cumplir con el deber de constatar que el objeto y la ejecución del contrato fueran lícitos. Lo anterior significa que el partido no debió asumir una conducta pasiva, sino que tenía el deber de verificar la legal ejecución del contrato que celebró, para lo cual debió actuar cuando la revista publicó el contenido de las entrevistas en televisión.

En ese sentido, la Sala Superior consideró que la responsabilidad del partido en la ejecución del contrato para publicitar su propaganda electoral le imponía el deber de acudir ante el IFE para deslindarse de su transmisión en televisión, a fin de que la autoridad adoptara las medidas que conforme a derecho procedieran.

También consideró que la revista incurrió en responsabilidad directa, por contratar propaganda con contenido electoral y convenir su publicidad en televisión a favor de un partido político, en contravención al referido artículo 41 constitucional, que prohíbe a cualquier persona física o moral —sea a título propio o por cuenta de terceros—, contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos. Y la televisora incurrió en responsabilidad directa al transmitir la propaganda de la revista con contenido político a favor del PVEM, a pesar de la prohibición constitucional ya mencionada.

Con base en lo anterior, la Sala Superior resolvió que no les asistía la razón a los actores, al aducir que su actuar no era ilícito y que estaba amparado por la libertad de expresión, de imprenta y contratación, porque —como ya se dijo— la contratación de propaganda político-electoral en radio y televisión, en cualquier modalidad, solamente puede realizarse con autorización del IFE, única instancia administradora de los tiempos del Estado en esos medios de comunicación social.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

Criterios relevantes en materia de acceso a radio y televisión

Como se precisó con anterioridad, la Sala Superior, en la sentencia en comento, estableció diversos criterios interpretativos de gran relevancia jurídica, que resultan orientadores para la aplicación del nuevo marco regulatorio en materia de acceso de los partidos políticos a radio y televisión.

En ese sentido, en la resolución de referencia se consideró que ningún partido político, coalición, precandidato, candidato, o cualquier otro actor político puede adquirir, por sí o por terceros, tiempos en radio y televisión, salvo los que otorga la autoridad administrativa electoral federal; por tanto, los concesionarios y los permisionarios de esos medios de comunicación deben abstenerse de contratar a terceros para difundir propaganda de contenido político-electoral.

En ese contexto, la infracción al artículo 41 constitucional —refiere a concesionarios o permisionarios— se actualiza cuando se difunda propaganda político-electoral, no ordenada por el IFE, con independencia de si recibieron o no pago por esa difusión. Este criterio en la actualidad constituye la tesis de jurisprudencia 23/2009, que al rubro señala: RADIO Y TELEVISIÓN. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ES EL ÚNICO FACULTADO PARA ORDENAR LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL (J/23/2009).

Asimismo, la Sala Superior estimó que la regulación de la difusión de propaganda político-electoral en radio y televisión no atenta contra los derechos fundamentales de libertad de expresión e información de los concesionarios, toda vez que se trata de una restricción establecida por el propio Constituyente, en el artículo 41 constitucional, la cual es acorde con lo que prevé el artículo primero de la Carta Magna, que determina que toda persona gozará de los derechos que le otorga la Constitución, los que sólo podrán restringirse o suspenderse en los casos que la misma prevé. Este criterio en la actualidad constituye la jurisprudencia 30/2009, que al rubro señala: RADIO Y TELEVISIÓN. LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR PROPAGANDA ELECTORAL NO TRANSGREDE LAS LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS CONCESIONARIOS (J/30/2009).

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

En dicha ejecutoria también se sustentó el criterio interpretativo a partir del cual se determina que los concesionarios de radio y televisión están obligados a revisar los contenidos de la propaganda que les contraten, pues el referido artículo 41 constitucional expresamente prevé que ninguna persona física o moral —sea a título propio o por cuenta de terceros— podrá contratar propaganda en esos medios de comunicación dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor ni en contra de partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular.

Por ello, los concesionarios o los permisionarios de los medios de comunicación de radio y televisión se encuentran impedidos para difundir imágenes o audio en los programas, promocionales o comerciales que, en su caso, favorezcan o perjudiquen a un partido político o candidato, mediante la divulgación de su emblema, nombre, propuestas o ideología, cuando la difusión no sea ordenada por el IFE.

Por tanto, si un concesionario o un 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 ni afecta la libertad de comercio o los derechos fundamentales de libertad de expresión e información.

Esto es así porque ese tipo de propaganda deviene ilícita, ya que transgrede los principios de equidad en el acceso de los partidos políticos a esos medios de comunicación y el de igualdad de participación de los actores políticos en la contienda electoral. Este criterio se encuentra asentado en la jurisprudencia 4/2010, que al rubro señala: PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. SU EXCLUSIÓN DE LOS MENSAJES COMERCIALES O PROGRAMAS TRANSMITIDOS POR RADIO Y TELEVISIÓN NO CONSTITUYE CENSURA (J/4/2010).

Por último, otro criterio jurídico relevante derivado de la sentencia objeto de análisis es el que trata acerca de la responsabilidad de los partidos políticos respecto de actos de terceros. En este sentido, la Sala Superior precisó que si bien los institutos políticos no siempre son responsables de las conductas ilegales cometidas por personas con intereses electorales, también lo es que, como garantes del orden jurídico, deben deslindarse de responsabilidad respecto de aquellos actos de terceros que les favorezcan y que se estimen infractores de la ley.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

Asimismo, se determinó que para que el partido político se deslinde de responsabilidad respecto de actos de terceros, debe actuar de inmediato atendiendo a reglas de:

> 1) Eficacia; que su actuación produzca el cese de la conducta infractora o genere la posibilidad cierta de que la autoridad competente conozca el hecho, para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada.
> 2) Idoneidad; que resulte adecuada y apropiada para ese fin.
> 3) Juridicidad; procurando que se realicen acciones permitidas en la ley y que las autoridades electorales puedan actuar en el ámbito de su competencia.
> 4) Oportunidad; que la actuación sea inmediata al desarrollo de los hechos que se consideren ilícitos.
> 5) Razonabilidad; que la acción implementada sea la que de manera ordinaria se podría exigir a los partidos políticos.

De lo anterior se desprende que los partidos políticos, al advertir conductas que constituyan infracciones a la ley y que le puedan ser atribuibles, deben hacerlo del conocimiento inmediato de la autoridad competente, para deslindarse de responsabilidad. Este criterio forma parte de la jurisprudencia 17/2010, que al rubro señala: RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE (J/17/2010).

V. Algunos medios de comunicación que deben regularse en el ámbito político-electoral

Otros temas de gran relevancia jurídica en el ámbito de la comunicación político-electoral que están pendientes de regularse son, por ejemplo, la difusión de propaganda electoral en internet y la promoción electoral encubierta, en radio y televisión, lo que resulta necesario con el objeto de lograr mejores condiciones de equidad en los procesos de esa naturaleza.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

En relación con internet es sabido que actualmente esta red de comunicación global es uno de los espacios públicos más utilizados en las campañas políticas; por ejemplo, la del presidente de los Estados Unidos de América, Barack Obama, y la de la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, que tuvieron una difusión importante por ese medio de comunicación.

El uso de internet con fines electorales implementa un novedoso modelo de comunicación política que se ha denominado estrategia digital. En México, es una realidad la utilización de internet para hacer proselitismo electoral e incluso se han denunciado actos anticipados de precampaña y de campaña por dicho medio de comunicación, lo cual ha sido difícil de delimitar ante la ausencia de normatividad.

Sin embargo, esa regulación deberá referirse sólo a páginas personalizadas, ya que en relación con las redes sociales resulta muy complejo establecer reglas, además de lo difícil que resultaría identificar plenamente a los titulares de las expresiones, porque constituyen un foro novedoso para la libre manifestación de las ideas y para fomentar el debate público en materia electoral.

Otro aspecto complejo de regular, para lograr mayor equidad en la contienda electoral, es el relativo a la propaganda encubierta o disimulada; por ejemplo, se da ese tipo de propaganda cuando se difunden programas o *spots* en radio y televisión de información que aparentemente no contienen aspectos político-electorales, pero que en realidad buscan hacer proselitismo de esa naturaleza, o bien, cuando se realiza una cobertura informativa sesgada que privilegia la presencia de una opción política sobre otra.

Inclusive, la Sala Superior en la sentencia materia de análisis, como ya quedó asentado, conoció de propaganda político-electoral efectuada en revistas, por medio de las cuales, al publicitarlas en televisión, se dio a conocer su contenido, con lo cual se pretendió evadir la regulación en la materia.

En suma, se estima necesario regular con mayor precisión la propaganda político-electoral, tanto la que se trasmite en páginas personalizadas de internet como aquella que se realiza de modo encubierto en radio y televisión, con el fin de alcanzar la observancia de los principios de equidad en la contienda, el pluralismo político y la libertad del voto de los ciudadanos. Esto, sin dejar de reconocer —como se ha

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

señalado con anterioridad— que debido a la importancia que tienen los medios de comunicación para el sostenimiento de las democracias, las restricciones deben ser excepcionales y estar justificadas constitucionalmente.

VI. Conclusiones

La comunicación político-electoral y el acceso de los partidos políticos al radio y la televisión deben ejercerse a partir de una concepción armónica entre la posibilidad de expresar libremente las ideas y de preservar los principios fundamentales del sistema democrático, como son la equidad en la contienda, el equilibrio entre los contendientes, el voto libre de la ciudadanía, la igualdad de condiciones para el acceso a los cargos públicos y el pluralismo político.

Por ello, los partidos políticos, sus militantes o candidatos, las autoridades y sus servidores públicos, los medios de comunicación y sus comunicadores, así como los ciudadanos en general, son corresponsables de preservar el pleno ejercicio de la libertad de expresión en la materia, con las restricciones excepcionales que el orden constitucional y legal han establecido.

En ese sentido, los actores políticos, los medios de comunicación y las autoridades electorales podrán cumplir de mejor manera su función de coadyuvantes en la construcción de la ciudadanía democrática, que no es más que el ejercicio libre e informado de los derechos políticos de los ciudadanos y su participación responsable en los asuntos de trascendencia pública.

VI. Fuentes consultadas

Alexy, Robert. 2002. *Derechos fundamentales*. Madrid: CEPC.

——. 2004. *Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales.* Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.

Astudillo, César. 2008. El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007. En *Estudios sobre la reforma electoral*

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

2007, coords. Lorenzo Córdoba Vianello y Pedro Salazar Ugarte. México: TEPJF.

Ávila Ortiz, Raúl. 2010. Comunicación política, libertad de expresión y equidad en la contienda. En *Democracia y reglas del juego*, comps. Jorge Alcocer Villanueva y Lorenzo Córdoba Vianello. México: IIJ-UNAM.

Carbonell, Miguel, coord. 2008. *La libertad de expresión en materia electoral.* México: TEPJF.

Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: IFE.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: TEPJF.

DDHC. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. 1789. Francia: Asamblea Nacional Constituyente francesa.

Ferrajoli, Luigi. 2011. *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, t. 2. Madrid: Trotta.

Jurisprudencia 11/2008. LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO. *Compilación 1997-2010, jurisprudencia y tesis en materia electoral*. México: TEPJF.

—— 2/2009. PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL. *Compilación 1997-2010, jurisprudencia y tesis en materia electoral*. México: TEPJF.

—— 23/2009. RADIO Y TELEVISIÓN. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ES EL ÚNICO FACULTADO PARA ORDENAR LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL. *Compilación 1997-2010, jurisprudencia y tesis en materia electoral*. México: TEPJF.

—— 30/2009. RADIO Y TELEVISIÓN. LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR PROPAGANDA ELECTORAL NO TRANSGREDE LAS LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS CONCESIONARIOS. *Compilación 1997-2010, jurisprudencia y tesis en materia electoral*. México: TEPJF.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

—— 4/2010. PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. SU EXCLUSIÓN DE LOS MENSAJES COMERCIALES O PROGRAMAS TRANSMITIDOS POR RADIO Y TELEVISIÓN NO CONSTITUYE CENSURA. *Compilación 1997-2010, jurisprudencia y tesis en materia electoral*. México: TEPJF.

—— 17/2010. RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE. *Compilación 1997-2010, jurisprudencia y tesis en materia electoral*. México: TEPJF.

—— 29/2010. RADIO Y TELEVISIÓN. LA AUTÉNTICA LABOR DE INFORMACIÓN NO CONTRAVIENE LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR O CONTRATAR TIEMPO. *Compilación 1997- 2010, jurisprudencia y tesis en materia electoral*. México: TEPJF.

Meiklejohn, Alexander. 1961. "The first amendment is an absolute". *The Supreme Court Review*.

Orozco Henríquez, Jesús. 2010. Balance y perspectivas de la reforma de 2007-2008 en el ámbito de la justicia electoral. En *Democracia y reglas del juego,* comps. Jorge Alcocer Villanueva y Lorenzo Córdoba Vianello. México: IIJ-UNAM/Nuevo Horizonte.

Sánchez González, Santiago. 1996. *Los medios de comunicación y los sistemas democráticos*. Madrid: Marcial Pons.

Stein Velasco, José Luis F. 2005. *Democracia y medios de comunicación*. México: UNAM.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/