



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE
MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
COORDINACIÓN DE ESTUDIOS AVANZADOS**



**“PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ELECTORAL
DEL ESTADO DE MÉXICO,
EVOLUCIÓN DEL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA”**

**TRABAJO TERMINAL
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTOR EN DERECHO PARLAMENTARIO**

**PRESENTA:
M. EN D. MARIO ALBERTO GONZÁLEZ GÓMEZ**

**TUTOR ACADÉMICO:
DR. EN D. VÍCTOR ALEJANDRO WONG MERÁZ**

**TUTORES ADJUNTOS:
DR. EN D. CARLOS MUÑÍZ DÍAZ
DR. EN D. RODOLFO RAFAEL ELIZALDE CASTAÑEDA**

TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO

FEBRERO, 2020

ÍNDICE

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO, EVOLUCIÓN DEL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA

	Página
RESUMEN	3
INTRODUCCIÓN	7
PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN	10
CAPÍTULO I.- Marco Teórico, Conceptual e Histórico	14
1.1 Modelo de Comunicación Política	14
1.2 Derecho Administrativo Sancionador	21
1.3 Régimen Administrativo Sancionador Electoral	22
1.4 Procedimiento Sancionador Electoral en el Estado de México	34
CAPÍTULO II.- Procedimiento Sancionador Electoral en el Proceso Electoral 2017-2018 en el Estado de México	38
2.1 Generalidades	38
2.2 Criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	40
2.3 Medidas Cautelares	46
2.4 Propaganda denostativa	50
2.5 Resoluciones del Tribunal Electoral del Estado de México	63
CAPÍTULO III.- Jurisprudencia y Derecho Comparado	75
3.1 Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	75
3.2 Derecho Comparado	94
3.2.1 Argentina	96
3.2.2 Costa Rica	99
3.2.3 España	104
3.2.4 Estados Unidos de Norteamérica	109
CAPÍTULO IV. Evolución del Modelo de Comunicación Política	118
4.1 Parámetros Jurisdiccionales	118
4.1.1 Libertad de expresión	118
4.1.2 Calumnia en materia electoral	121
4.1.3 Figura pública	126
4.2 Prospectiva de la propaganda electoral	129
4.2.1 Propuesta legislativa	135
CONCLUSIONES	136
FUENTES CONSULTADAS	143

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO, EVOLUCIÓN DEL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA (RESUMEN)

La competencia política electoral en México, ha experimentado diferentes cambios y ajustes en sus diferentes estructuras; una de ellas, la relativa al desarrollo de la comunicación política, sus alcances y regulación.

El modelo de comunicación política desarrollado a partir de la reforma constitucional y legal en materia político electoral de los años 2007 y 2008, en que por lo que hace al contenido de la propaganda política que emiten candidatos y partidos políticos, estableció restricciones, consistentes en prohibir expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos y que calumnien a las personas; designando al Instituto Federal Electoral como autoridad encargada de investigar y sancionar las conductas infractoras de tal disposición, ha presentado diversos cambios desde su implementación. De manera que las primeras experiencias en los procesos electorales que siguieron a esta reforma, derivado de las resoluciones emitidas por el Instituto Federal Electoral, en que resolvió sobre algunas expresiones consideradas por los quejosos como injuriosas o denigratorias, y cuyas resoluciones fueron objeto de apelación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fueron trazando la ruta que mediante criterios jurisdiccionales, el tribunal electoral federal, fue delineando, para definir o precisar los alcances de estas restricciones a la libertad de expresión.

La construcción de criterios, atendiendo no solo al contexto nacional sino a las resoluciones emitidas en otros países, así como instancias internacionales como la Corte Interamericana de derechos Humanos, estableció márgenes cada vez más amplios respecto del ejercicio de la libertad de expresión, y la de difusión de cualquier idea u opinión, que como derechos fundamentales tutelan los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente.

Esta definición de criterios jurisdiccionales, en que la libertad de expresión es la hoja de ruta en la calificación del contenido de la propaganda electoral, fue atendida por el legislador en la reforma constitucional y legal en materia político electoral del año 2014, en que por un lado, transitamos hacia un sistema nacional de elecciones, con una redistribución de funciones entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Publicas Locales Electorales, y por el otro, la función de investigar y sancionar las violaciones en materia de propaganda electoral, se

dividieron entre la autoridad administrativa electoral para la instrucción de las quejas relativas, y la autoridad jurisdiccional electoral para la resolución correspondiente.

Por otra parte, la reforma reconoció los criterios emitidos por los tribunales electorales en cuanto a la expansión de los límites a libertad de expresión, eliminando del precepto constitucional la prohibición de denigrar instituciones y partidos políticos, privilegiando la tolerancia y la crítica severa, como elementos determinantes en el debate público que propicia una ciudadanía informada y eventualmente la toma de decisiones con un voto razonado.

Election Sanctioning Procedure of the State of Mexico, Evolution of the Political Communication Model (Abstract)

The electoral political competition in Mexico has undergone different changes and adjustments in its different structures; one of them, related to the development of political communication, its scope and regulation.

The model of political communication developed from the constitutional and legal reform in electoral political matters in 2007 and 2008, in which regarding the content of political propaganda issued by candidates and political parties, established restrictions, consisting of prohibiting expressions that denigrate institutions and political parties and slander people; designating the Federal Electoral Institute as the authority in charge of investigation and punishment for the offending behaviors of such provision, has presented several changes since its implementation. So the first experiences in the electoral processes that followed this reform derived from the resolutions issued by the Federal Electoral Institute, in which it resolved on some expressions considered by the complainants as insulting or denigratory, and whose resolutions were appealed with the Electoral Court of the Judicial Power of the Federation, started tracing the route that, by jurisdictional criteria, the federal electoral court was delineating, to define or specify the scope of these restrictions on freedom of expression.

The construction of criteria, taking into account not only the national context but also the resolutions emitted in other countries, as well as international instances such as the Inter-American Court of Human Rights, established increasingly wide margins regarding the exercise of freedom of expression, and that of dissemination of any idea or opinion, which as fundamental rights are protected by articles 6 and 7 of the Political Constitution of the United Mexican States, respectively.

This definition of jurisdictional criteria, in which freedom of expression is the road map towards the qualification of electoral propaganda content, was heeded by the constitutional and legal reform in electoral political matters legislator in 2014, where on one hand, we moved towards a national system of elections with a redistribution of functions between the National Electoral Institute and the Local Electoral Public Organisms, and on the other, the functions of investigating and sanctioning violations regarding electoral propaganda, was divided between electoral administrative authority after the instruction of the related complaints, and the electoral jurisdictional authority for the appropriate resolution.

Moreover, the reform recognized the criteria emitted by the electoral courts regarding the expansion of the limits on freedom of expression, removing from the constitutional precept the prohibition of denigrating institutions and political parties, promoting tolerance and severe criticism as decisive elements in the public debate that encourages informed citizenship and eventually, decision making with a rational vote.

INTRODUCCIÓN

Política y comunicación, constituyen dos elementos estrechamente vinculados al quehacer humano, que en el ámbito de los procesos electorales se entrelazan al requerir la política un canal de comunicación en sus diversas áreas de desarrollo y en los diferentes ámbitos en que pretende vincularse, ya en los espacios cerrados de deliberación al seno de los propios institutos políticos, en los órganos parlamentarios en el ejercicio deliberativo; o en estructuras más amplias, en la difusión de su ideología al público general, ya sea en etapas no electorales o dentro de los procesos comiciales, en la difusión de candidatos y plataformas específicas; situaciones a las que se ha identificado como el espacio público de la política, concepto desarrollado bajo la premisa de que el espacio público representa un lugar de la vida social en el que se forma la opinión pública.

Este espacio no es restrictivo y se fortalece con aportaciones de los individuos cuando se interesan sobre cuestiones públicas, en consecuencia, los ciudadanos forman parte de ese aspecto público de la política cuando expresan y publican sus opiniones sobre temas de interés común. De esta forma, en el espacio público los ciudadanos tienen canales de comunicación tanto para conocer como para emitir opinión, lo que en nuestro contexto actual conocemos ya como libertad de expresión, en su doble vertiente, libertad para expresar ideas así como para obtener información o recibir cualquier tipo de mensajes.

Es propósito del presente trabajo de investigación, presentar el trayecto que el ejercicio de la libertad de expresión, como uno de nuestros derechos fundamentales, ha transitado vinculado al procedimiento especial sancionador, como el medio creado en la normativa electoral para investigar y en su caso sancionar, violaciones a las disposiciones en materia de propaganda electoral; tomando como referente empírico los expedientes resueltos en esa materia por el

Tribunal Electoral del Estado de México en el proceso electoral 2017-2018, para la elección de Ayuntamientos y Diputados.

Con este objetivo, hemos dividido nuestro trabajo en cuatro capítulos; en el primero de ellos, dedicado al marco teórico, conceptual e histórico, abordaremos los conceptos generales de comunicación política y el modelo adoptado en nuestro sistema a partir de la reforma constitucional y legal de los años 2007 y 2008, con la implementación de un régimen sancionador y las particularidades del procedimiento especial sancionador.

En el segundo capítulo haremos una revisión particular del procedimiento especial sancionador en el Estado de México y los criterios federales que lo rigen, para con esta base pasar al análisis de los expedientes resueltos por el Tribunal Electoral del Estado de México en el referido proceso electoral 2017-2018, en los que la libertad de expresión fue motivo de estudio y pronunciamiento por el tribunal electoral local.

En el capítulo tercero, dedicado a jurisprudencia y derecho comparado, haremos una revisión de los criterios jurisdiccionales más relevantes en materia de libertad de expresión en la propaganda política y electoral, en los que analizaremos con detalle los casos en que de forma válida se limita este derecho fundamental, donde nos referiremos en particular a la calumnia y los elementos necesario para acreditarla, figuras emanadas de los criterios jurisdiccionales como los de figura pública. En lo tocante a derecho comparado, abordaremos las generalidades de las disposiciones en esta materia en cuatro países, a saber Argentina, Costa Rica, España y Estados Unidos de Norteamérica, buscando elementos de coincidencia o que hayan influenciado los criterios jurisdiccionales en nuestro ámbito nacional.

Finalmente, en el capítulo cuarto, presentamos los parámetros jurisdiccionales que guían el ejercicio de la libertad de expresión en la propaganda política y electoral, y con base en ellos, exponer lo que consideramos será el futuro desarrollo del procedimiento especial sancionador, como parte del modelo de comunicación política, en lo relativo al contenido de la propaganda electoral. Exponiendo en este apartado, en relación con la Reforma al artículo 41 Base II, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 10 de febrero de 2014, las que consideramos omisiones legislativas en la legislación secundaria, tanto federal como del Código Electoral del Estado de México.

PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN

Título: PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO, EVOLUCIÓN DEL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA

Modalidad: Trabajo Terminal

Área de evaluación: Cuerpo Académico:

Tutor académico: Dr. en D. Víctor Alejandro Wong Meraz

Tutor adjunto 1: Dr. en D. Carlos Muñiz Díaz

Tutor adjunto 2: Dr. en D. Rodolfo Rafael Elizalde Castañeda

Línea de Generación y aplicación del conocimiento:

Derecho social y procesos políticos

Palabras Clave: Derecho electoral, procedimiento sancionador, modelo de comunicación política

Antecedentes (Estado de conocimiento)

El procedimiento administrativo sancionador en materia electoral, tiene antecedentes en una resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SUP-RAP-17/2006), en la que establece criterios para un procedimiento (similar al previsto anteriormente en el artículo 270 del Código Federal Electoral), en el que se establezca garantía de audiencia al probable infractor de disposiciones en materia electoral; a partir de dicho criterio, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia 12/2007. Que a la postre sería considerado por el legislador federal en la reforma electoral constitucional y legal de 2007 y 2008, a partir de la cual, el Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales, estableció en su Libro Séptimo el procedimiento especial sancionador; actualmente regulado como Régimen Sancionador Electoral en el Título Séptimo, Libro Octavo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014, motivando a su vez que los ordenamientos locales realizaran los ajustes correspondientes en esta materia.

Originalidad y relevancia

Uno de los aspectos del modelo comunicación política, relativo al contenido de los mensajes de la propaganda política y electoral, ha observado un desarrollo en la permisibilidad del contenido de los mensajes, desde su implementación a partir de la reforma constitucional y legal de 2007 y 2008, hasta los últimos procesos electorales en que a partir de su modificación en la reforma constitucional de 2014, se definieron los nuevos elementos del modelo de comunicación política, entre ellos un mayor margen de tolerancia en el contenido de la propaganda política y la propaganda electoral.

Planteamiento del problema.

Realizar un Estudio basado en los criterios Jurisprudenciales del Tribunal Electoral del Estado de México y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificando los factores que guíen una eventual reforma legislativa.

Preguntas de investigación

1. ¿Existen restricciones en el contenido de los mensajes de propaganda política y electoral?
2. ¿Hay criterios definidos en cuanto al contenido de los mensajes de la propaganda política y electoral?

3. ¿Se han presentado cambios en el contenido de la propaganda política y electoral?

Justificación del problema

El contenido de los mensajes de propaganda política y electoral, han presentado cambios desde la regulación del procedimiento sancionador electoral implementado a partir del año 2008, ya que a través de las resoluciones de los tribunales encargados de interpretar y resolver sobre la posible infracción a las reglas en materia de propaganda política y electoral, ha sido posible identificar algunos cambios en los márgenes de permisibilidad y tolerancia; particularmente después de la reforma constitucional de 2014, que redefinió algunos aspectos del modelo de comunicación política, que evidencian una evolución en lo tocante al contenido de la propaganda política y electoral.

Delimitación del problema

1. Delimitación temporal.-

Los procedimientos sustanciados y resueltos en el desarrollo del proceso electoral constitucional 2017-2018, para la elección de diputados y Ayuntamientos en el Estado de México

2. Delimitación espacial.-

Estado de México

3. Delimitación Humana.-

Actores políticos y autoridades electorales

Orientación Teórico Metodológica

Consideramos que nuestra investigación debe abordarse desde la perspectiva del enfoque mixto, pues el abordaje exclusivo ya sea desde el enfoque cuantitativo o el cualitativo, implicaría un conocimiento parcial del fenómeno.

Hipótesis

“El cambio de criterios en la conceptualización de la propaganda política y su contenido, provocan la evolución del modelo de comunicación política hacia la expansión de la libertad de expresión”

Objetivo General

Identificar el marco teórico y jurídico aplicable al procedimiento sancionador electoral en el Estado de México, y analizar el eventual cambio de conceptualización en los contenidos de la propaganda política.

Objetivos Específicos

1. Identificar las generalidades del modelo de comunicación política.
2. Conocer los ordenamientos jurídicos y principios rectores a que está sujeto el procedimiento administrativo sancionador electoral en el Estado de México.
3. Analizar las decisiones jurisdiccionales en materia de comunicación política para verificar los cambios en la valoración de la propaganda política.

METODOLOGÍA / METODO

Desde la perspectiva del enfoque cuantitativo, trabajaremos con datos cuantificables, a través de referentes empíricos asociados a nuestro objeto de estudio, como lo son los expedientes integrados con motivo de los procedimientos administrativos sancionadores en el proceso electoral constitucional 2017-2018 en el Estado de México y las resoluciones jurisdiccionales que en su caso se hayan emitido.

Por otro lado, desde la óptica del método cualitativo, conoceremos de cerca nuestro objeto de estudio, es decir sus características y calidades particulares. Consideramos que la aplicación de este enfoque permite una disección de las particularidades de nuestro objeto de estudio, es decir el procedimiento administrativo sancionador electoral, ya que al estudiar este fenómeno jurídico, normado por un determinado constructo legal, el análisis cualitativo permite examinar a detalle los elementos que lo componen, así como los que le dieron origen, y llegar a la comprensión y explicación de su esencia e implicaciones en su correspondiente ámbito de aplicación.

CAPÍTULO I.- Marco Teórico, Conceptual e Histórico

1.1 Modelo de Comunicación Política

La competencia política electoral en México, ha experimentado diferentes cambios y ajustes en sus diferentes estructuras; una de ellas, la relativa al desarrollo de la comunicación política, sus alcances y regulación.

Particularidades como el pluralismo en la representación política, la alternancia en el poder y crecientes alcances en el ejercicio del derecho ciudadano a votar y ser votado. Entre estas condiciones, el acceso a los medios de comunicación de todas las opciones políticas, lo que en sí favorece la competencia. No obstante, al incrementarse el nivel de competencia, ha propiciado una mayor regulación en diversos aspectos, entre ellos lo que se ha denominado el modelo de comunicación política, esto es, el espacio en que partidos y candidatos buscan posicionar entre los ciudadanos sus propuestas y plataformas en busca del voto.

En este contexto, iniciaremos por mostrar en que consiste y como opera el modelo de comunicación política en el terreno electoral, a partir de su regulación legal.

En principio, la expresión comunicación política vincula dos palabras cuya semántica es del dominio común, por un lado, comunicación se refiere a la transmisión de señales mediante un código común al emisor y al receptor (RAE, 2017), y, por el otro, la política alude a actividades específicas de la vida social, actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto, o de cualquier otro modo (RAE, 2017). Sin embargo, lo que de origen parece sencillo, tiene una infinidad de implicaciones que se pueden abordar desde distintos campos del conocimiento, como la ciencia política, la sociología, las ciencias de la comunicación, la psicología, el derecho, etcétera. En estas condiciones, las diferentes formas y canales en que se transmiten los mensajes representan contextos en los que son identificables múltiples objetos de estudio que se relacionan con la comunicación política.

En lo que a nuestro objeto de estudio importa, centraremos atención en la concepción legal vinculada a los procesos electorales; de forma tal, que la política se encuentra presente en todas las actividades de cooperación y conflicto, actividades que de ninguna manera están aisladas de otras características de la vida en sociedad, privada o pública. En todas partes la política influye tanto en como se refleja la distribución del poder y los patrones de toma de decisiones, la estructura de la organización social y los sistemas de cultura e ideología en la sociedad o en los grupos dentro de ella. Además, todo esto puede después influir y reflejar las relaciones de una sociedad, tanto con su medio natural como con otras sociedades (Leftwich, 1996).

A partir de esta concepción, podemos concretar que las notas características de la política se resumen a una actividad humana, que se presenta tanto en relaciones que impliquen conflicto así como las que refieran cooperación, trasciende al establecimiento de relaciones de poder y se relaciona con la toma de decisiones, particularmente en el ámbito público.

Por su parte, la comunicación es un proceso, ya que existe una sucesión de etapas enlazadas que permiten que la expresión de un individuo sea interpretada por otro. Así mismo, es un tipo de comportamiento, porque constituye una conducta orientada a la satisfacción de necesidades o fines determinados. Por último, es una actividad, debido a que se desarrolla o realiza de manera concreta; bajo esta idea se asimila también como acto expresivo y acto interpretativo. Las acciones son manifestaciones concretas que surgen de un comportamiento general y están enlazadas con otros actos expresivos o con actos ejecutivos. Adicionalmente, la comunicación es también manifestación de la cultura, atendiendo a que es resultado del proceso histórico social de la actividad comunicativa humana, es decir, se construye a partir de un contexto histórico determinado, que le aporta significado y determinadas condiciones que la hacen

permisible o restrictiva conforma a situaciones específicas determinadas (Magaña Figueroa, 2013).

De esta forma, política y comunicación, constituyen dos elementos estrechamente vinculados al quehacer humano, que en el ámbito de los procesos electorales se entrelazan al requerir la política un canal de comunicación en sus muy diversas áreas de desarrollo y en los diferentes ámbitos en que pretenden vincularse, ya en los espacios cerrados de deliberación al seno de los propios institutos políticos, en los órganos parlamentarios en el ejercicio deliberativo; o en estructuras más amplias, en la difusión de su ideología al público general, ya sea en etapas no electorales o dentro de los procesos comiciales, en la difusión de candidatos y plataformas específicas; situaciones a las que se ha identificado como el espacio público de la política (Habermas, 1996), concepto desarrollado bajo la premisa de que el espacio público representa un lugar de la vida social en el que se forma la opinión pública.

Este espacio no es restrictivo y se fortalece con aportaciones de los individuos cuando se interesan sobre cuestiones públicas, en consecuencia, los ciudadanos forman parte de ese aspecto público de la política cuando expresan y publican sus opiniones sobre temas de interés común. De esta forma, en el espacio público los ciudadanos tienen canales de comunicación tanto para conocer como para emitir opinión, lo que en nuestro contexto actual conocemos ya como libertad de expresión, en su doble vertiente, libertad para expresar ideas así como para obtener información o recibir cualquier tipo de mensajes.

De esta forma, el espacio público puede ser concebido como un área que se encuentra entre el Estado y la sociedad, en donde el público se constituye en el sustento de la información.

En ese espacio público, en el campo de lo electoral, podemos identificar tres actores fundamentales, es decir, el sistema político, el sistema de medios y el ciudadano (Mazzoleni, 2010), visto por los primeros elementos como el

destinatario de sus mensajes en el entendido que es el ciudadano quien en su carácter de elector, recibe la comunicación que emite el sistema político usando como canal de transmisión el sistema de medios.

De forma particular, el sistema político se asimila con el poder público, integrado de una parte por los tres poderes y niveles de gobierno, los cuales establecen una estrategia de comunicación institucional, y por otro lado por partidos políticos, movimientos y grupos sociales, cuya estrategia de comunicación se dirige a alcanzar el poder o imponer determinadas decisiones, para lo cual se implementa una comunicación político-partidista cuyo sustento es la libertad de pensamiento y expresión.

Por otro lado, el sistema de medios, se entiende como el conjunto de las instituciones mediáticas que desarrollan actividades de producción, distribución y difusión del conocimiento y la información; está constituido por las diversas modalidades de radio y televisión, prensa, libros, cine y los asimilados a nuevas tecnologías, especialmente el internet. Estos medios se comunican con el sistema político conforme a las modalidades de cada contexto cultural, atendiendo a los objetivos de las empresas que los poseen, así como por la regulación que determina el sistema político respecto de su actividad en la sociedad. Los medios se ubican como interlocutores de las instituciones del sistema político (poderes de gobierno y partidos políticos) y se atribuyen la función de portavoces de la opinión pública.

Finalmente, el ciudadano visto como elector, en opinión de Mazzoleni, no es identificable de manera inmediata, pues si bien puede expresarse a través de diversos mecanismos como son las agrupaciones o partidos políticos, su intervención no resulta visible, sino hasta el momento de su expresión ciudadana al momento de ejercer el sufragio (Mazzoleni, 2010). Sin embargo, el relativamente reciente uso de nuevas tecnologías como el internet, vinculado a las redes sociales, permite un dinamismo mayor en el flujo de información tanto de la

forma tradicional de los sistemas políticos hacia el ciudadano, como ahora de forma inversa del ciudadano hacia los sistemas políticos, lo que permite una dinamismo mayor y conocimiento del resultado de los mensajes emitidos por los sistemas políticos y su repercusión en el ciudadano.

Ya que el flujo de información implica a los diversos integrantes del sistema político, del sistema de medios y al ciudadano, de forma que unos se ven influidos por los otros, ya que tanto los emisores de los mensajes, bien pueden determinar los canales que eligen para la difusión de sus mensajes, y los medios pueden en ejercicio de su labor periodística, hacer una selección del universo informativo, de igual forma, el ciudadano puede discriminar de forma positiva o negativa, tanto los medios informativos que consulta, como la información que busca, por lo que la respuesta que reciben los mensajes, se ve al menos influenciada por los diversos componentes del sistema de comunicación política, con la esperada respuesta final del ciudadano atendiendo al impacto que haya provocado la información emitida por el sistema político y el canal o medio para ello empleado. (Zepeda, 2003)

De manera que dado el comportamiento cíclico y de retroalimentación de sus diferentes componentes, la comunicación política llega a conceptualizarse como: el intercambio y la confrontación de los contenidos de interés público-político que produce el sistema político, el sistema de medios y el ciudadano-elector (Mazzoleni, 2010).

Sentadas las generalidades de lo que asumimos como comunicación política, atendamos ahora a la forma en que ese tipo de comunicación llega a sus destinatarios, es decir, como propaganda. Para lo cual apuntaremos inicialmente que si bien publicidad y propaganda son términos que suelen emplearse en algunos contextos particularmente el mercadológico, de manera indistinta, para los efectos de la materia política electora, la nota distintiva entre publicidad y propaganda, es el elemento de que la propaganda tiene como particularidad la

función de difundir ideas (RAE, 2017). Para Méndiz, la nota que distingue publicidad y propaganda, radica en que la primera apela a la seducción, presenta determinadas características que aspiran a convencer al destinatario del mensaje, por el contrario la propaganda al ser ideológica, puede ser impositiva, reduciendo el margen de arbitrio del destinatario del mensaje (Alonso, 2008). Existe pluralidad de conceptos de propaganda, que de forma común se asimila a un conjunto de reflexiones y técnicas provenientes de un campo interdisciplinar ligado al estudio y producción de símbolos encaminados a persuadir y generar conductas acordes con ciertos fines: políticos, electorales, ideológicos o sociales; (Meneses, 2009) sin embargo, en general podemos extraer la idea común asociada a que atiende a la finalidad de una difusión deliberada y sistemática de mensajes destinados a un determinado auditorio y que apuntan a crear una percepción positiva o negativa de determinados acontecimientos o personas, orientados a provocar un comportamiento o respuesta determinado. (Llaca, 1981)

Así las cosas, y para los efectos que a esta investigación trasciende, resulta relevante señalar que la propaganda puede clasificarse de diversas formas, ya sea por sus objetivos, sus intenciones o en función de su emisor. En estas condiciones, podemos mencionar los siguientes tipos de propaganda, tomando en cuenta los aspectos gubernamentales, institucionales o partidistas.

Propaganda gubernamental es toda aquella información que cualquier ente de gobierno, por alguno de los medios de comunicación existentes, hace del conocimiento de la sociedad acerca de los avances o desarrollos que ha realizado, esto en ejercicio del derecho a la libertad de expresión, en conjunto con el derecho que tienen los ciudadanos de ser informados (SUP-RAP-066/2014, 2014). Así mismo se considera Propaganda Gubernamental la difundida por los entes públicos para informar a los gobernados sobre sus logros, programas de gobierno o sociales, o servicios públicos, dando a conocer la forma y el

lugar en que se prestan y cómo pueden beneficiarse de ellos (Propaganda, 2015).

Propaganda institucional es el material comunicativo en formatos publicitarios emitido por el Estado en los distintos niveles de la Administración pública: local, regional y estatal. Sigue los mismos principios y las mismas reglas que la publicidad para productos de consumo, pero su trascendencia es mucho mayor (Pineda Cahero, 2009).

Propaganda política o partidista es la referente a la difusión de contenidos matizados de elementos objetivos que presenten una ideología, programa o plataforma política de algún partido político o la invitación a ser afiliado a éste. Pretende crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas (SUP-RAP-121/2014, 2014).

En términos del artículo 256 párrafo segundo del Código Electoral del Estado de México, es propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral, producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar y promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

En el sistema mexicano, el modelo de comunicación política ha evolucionado para adecuarse a las necesidades políticas y sociales, que se han reflejado en el marco legal, en cuanto a su producción, contenidos y difusión. Ello a partir de una serie de reformas electorales que han obligado a establecer reglas puntuales para todos los actores políticos que intervienen en una contienda electoral.

1.2 Derecho Administrativo Sancionador

Este sistema de reglas que ahora rige el modelo de comunicación política, tuvo su génesis en una serie de eventos sociales y políticos durante el proceso electoral federal del año 2006; el cual se desarrolló en un contexto político polarizado. Con ingredientes previos a la propia contienda que abonaron al clima de confrontación no solo entre los actores políticos, sino además en otros que debieran permanecer al margen de los procesos comiciales, como el propio gobierno federal o grupos empresariales, que de manera determinante contribuyeron a las diversas campañas negativas realizadas en torno a uno y otro contendiente en la campaña a la presidencia de la República, al extremo que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, atribuyó competencia al Instituto Federal Electoral para realizar procedimientos sumarios en la investigación y sanción de las campañas negativas, siendo este el origen del procedimiento sancionador electoral, en la forma más cercana al modelo actual (Cordova Vianello, 2008).

En concepto del Doctor César Astudillo, el ambiente que distinguió al proceso electoral federal del año 2006 se caracteriza por tres aspectos principales, las deficiencias del diseño institucional entonces vigente, el comportamiento de los actores políticos y el activismo de personas físicas y morales, elementos que no era deseable se repitieran en futuros procesos electorales, de ahí la imperiosa necesidad de establecer reglas claras que fueran un mecanismo de contención de los que en ese momento se consideraron elementos perniciosos en el desarrollo de la contienda comicial, sumados a cuestiones nocivas como el monto excesivo del financiamiento público a disposición de los partidos políticos, ausencia de reglas en materia de precampaña y la indiscriminada contratación de propaganda en medios masivos de comunicación, particularmente radio y televisión (Astudillo Reyes, 2008).

En este contexto, cabe mencionar que el dictamen emitido por la Cámara de Senadores sentó las bases para el nuevo modelo de comunicación política, ya que

establecía que los partidos tendrían derecho al uso de la radio y la televisión dentro de los tiempos asignados al Estado, prohibía la propaganda denigrante hacia las instituciones, los partidos o las personas, y ordenaba suspender la propaganda gubernamental durante las campañas electorales federales y locales.

Estos elementos se vieron materializados en la reforma Constitucional y legal de 2007 y 2008, bajo cuatro ejes fundamentales.

En primer lugar, el acceso a los medios de comunicación mediante tiempos del Estado, implicó delimitar las reglas del esquema de comunicación política (que previo a la reforma de 2007-2008, se caracterizaban por una competencia electoral desmedida en los medios de comunicación), lo que propició el establecimiento de una regulación estricta que, sin embargo, permitiera garantizar la prerrogativa de acceso permanente a los partidos políticos y sus candidatos a la radio y la televisión, en periodos de campañas; de tal suerte que el nuevo marco jurídico estableció que los partidos únicamente podrían acceder a esta prerrogativa a través de los tiempos oficiales asignados al Estado.

1.3 Régimen Administrativo Sancionador Electoral

En armonía con la disposición señalada en el párrafo anterior, la administración de los tiempos oficiales de la autoridad, fue competencia exclusiva para el Instituto Federal Electoral. Ello no sólo en el ámbito federal sino también en el de las entidades federativas. Esta atribución correspondía tanto en periodos electorales como ordinarios, por lo que esta autoridad designaba los espacios de radio y televisión que correspondían a los partidos y sus candidatos durante las precampañas y las campañas electorales. Adicionalmente, el Instituto Federal Electoral también era la facultada para asignar los tiempos que correspondiesen a las autoridades electorales, tanto federales como estatales, para el cumplimiento de sus fines en periodos ordinarios y electorales.

Para consolidar esta restricción de difundir sus mensajes en radio y televisión exclusivamente en los tiempos oficiales correspondientes al Estado, conforme a la asignación que al efecto realizara el Instituto Federal Electoral, se estableció la prohibición general para adquirir o contratar tiempos comerciales por cualquier modalidad, restricción que no sólo era aplicable a partidos y candidatos, sino también a personas físicas y morales. Adicionalmente, se establecieron restricciones temporales y de contenido a la propaganda gubernamental, ya que ésta debía ser de carácter institucional y suspenderse durante las campañas electorales federales, estatales y municipales. También se estableció una restricción al derecho a la libertad de expresión para evitar que se utilizaran expresiones que denigrasen a las instituciones o a los partidos, o bien que implicaran calumnia contra las personas. (Woldenberg Karakowsky, 2017)

Por último, se estableció un régimen de responsabilidades y sanciones, aplicable a partidos, agrupaciones políticas, aspirantes, precandidatos y candidatos, ciudadanos, dirigentes y afiliados a los partidos, observadores electorales, concesionarios y permisionarios de radio y televisión, organizaciones de ciudadanos, sindicales, laborales o patronales. En estas condiciones, se reconoció al Instituto Federal Electoral como órgano sancionador y, por lo tanto, se le dotó de facultades para que pudiera garantizar el cumplimiento de las nuevas reglas del sistema de comunicación político-electoral. Para lo cual, se implementó un procedimiento especial sancionador, de carácter expedito, como la vía para denunciar y, en su caso, sancionar conductas que infringieran las nuevas reglas del modelo comunicacional.

Estas restricciones respecto del contenido de la propaganda política y electoral, en general aplicables para personas físicas o morales, impedían que cualquiera pudiera contratar o adquirir tiempos comerciales para hacer proselitismo político o electoral en ningún sentido, ni emitir expresiones denigrantes contra las instituciones, los partidos y sus candidatos, ni calumniosas contra las personas.

En el ámbito de la propaganda gubernamental, se ordenaba suspender durante las campañas electorales, y hasta la conclusión de la jornada comicial, la difusión de toda propaganda de los tres ámbitos de gobierno en los medios de comunicación masiva, excepción hecha de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia. La nueva ley electoral también prohibió la propaganda personalizada y tipificó las conductas que se podrían considerar infractoras en contra de estas disposiciones, si bien la instrumentación de lo que se conoce como promoción personalizada de la imagen es aún de reciente regulación legislativa, a través de la Ley General de Comunicación Social, publicada el 11 de mayo de 2018 en el diario Oficial de la Federación.

En la normativa secundaria, tanto federal como local en las entidades federativas, se elaboraron disposiciones que son catálogo de las conductas no permitidas y en consecuencia sancionable por la autoridad administrativa electoral, es decir el Instituto Federal Electoral, para los procesos electorales federales, y los Institutos Electorales Locales para las elecciones en los Estados; de esta forma surgen los procedimientos administrativos sancionadores electorales.

Cabe precisar, que en su primera etapa, la implementación de los procedimientos administrativos sancionadores electorales, en sus dos vertientes, ordinario sancionador, desahogado para las infracciones en general cometidas fuera de proceso electoral, y especial sancionador, de carácter expedito, para infracciones cometidas dentro del proceso electoral, particularmente por infracciones al modelo de comunicación política, estuvieron desde su inicio y hasta su resolución, a cargo de la autoridad administrativa electoral, es decir el Instituto Federal Electoral en el ámbito federal, y los Institutos Electorales Locales en las elecciones de las entidades federativas; sin embargo, a partir de la reforma Constitucional de 2014, en materia política electoral, el modelo del procedimiento sancionador electoral,

dividió en dos etapas la competencia para atenderlo, por un lado la etapa de instrucción, a cargo de la instancia administrativa, es decir instituto electoral, y por el otro la resolución, a cargo de un órgano jurisdiccional. Si bien en la reforma se dejó esta determinación a cargo de las legislaturas locales, algunas han optado por dejar al ámbito de resolución jurisdiccional, únicamente los procedimientos especiales sancionadores, y los ordinarios siguen siendo en su totalidad (instrucción y resolución) competencia de la autoridad administrativa electoral.

El procedimiento sancionador electoral es uno de los diversos instrumentos o técnicas para la protección de los principios electorales que deben regir en el sistema democrático. El procedimiento administrativo sancionador en materia electoral es una especie de *ius puniendi* del Estado por lo cual le son aplicables, *mutatis mutandi*, los principios que imperan en la materia penal (por extensión, en la procesal penal). En la constitución federal se establecen los fundamentos del procedimiento administrativo sancionador electoral, desde una perspectiva general, así como los relacionados a las materias de financiamiento, medios de comunicación social (Martínez Espinosa, 2014), procesos partidistas de selección y postulación de candidatos, precampañas y campañas, fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, candidatos independientes y sanciones administrativas a los servidores públicos.

En nuestra materia electoral existen diversos instrumentos para asegurar la vigencia del Estado constitucional y democrático de derecho. Tales mecanismos pueden invalidar, modificar o revocar los actos o resoluciones de las autoridades administrativo-electorales que no cumplan con las condiciones mínimas o contenido esencial de las normas constitucionales, o bien, aplicar sanciones administrativas a los infractores de la normativa electoral.

Dichos mecanismos o instrumentos jurídicos están dirigidos a asegurar:

- I. La realización de elecciones libres, auténticas y periódicas;

- II. El sufragio universal, igual, libre, secreto y directo;
- III. La libre e igual participación de los ciudadanos y los partidos políticos nacionales en los procesos electorales;
- IV. El pluralismo político;
- V. Las condiciones equitativas para la competencia electoral;
- VI. El principio de imparcialidad de los servidores públicos de todos los ámbitos de gobierno, y
- VII. La vigencia de los principios rectores de la función electoral (legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, independencia y máxima publicidad).

El proceso electoral, cuyo diseño institucional concluye con la jornada electoral, está provisto de una serie de medidas que articulan y protegen cada una de sus distintas etapas. Cuando una de ellas no se cumple o se cumple de manera deficiente pero trascendente para el desarrollo del proceso electoral, o bien, para los resultados electorales, puede dar lugar a consecuencias que van desde la nulidad de la elección, su revocación o modificación hasta la sanción a los infractores de la normativa electoral. Por lo que la aplicación de la sanción es una de las diversas técnicas que garantizan el cumplimiento de las normas jurídicas.

Es infracción administrativa electoral, en sentido genérico, la conducta tipificada en la ley que se realiza principalmente por los sujetos político-electorales, como lo son los partidos políticos; las agrupaciones políticas nacionales; los aspirantes, precandidatos y candidatos; los candidatos independientes, los ciudadanos y cualquier persona física o moral; los observadores electorales o sus agrupaciones; las autoridades o los servidores públicos; los notarios públicos; los extranjeros; los concesionarios y permisionarios de radio o televisión; las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político; las organizaciones

sindicales, laborales o patronales o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de los partidos políticos; los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión y los servidores públicos del Órgano Administrativo Electoral, a través de la cual se contraviene, incumple o vulnera lo dispuesto en las normas jurídicas relativas al derecho del ciudadano para: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegido en elecciones libres, auténticas y periódicas, realizadas por voto universal, libre, secreto y directo, y c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas.

En sentido restringido o estricto, falta o infracción administrativa electoral es la conducta que vulnera el régimen electoral, la cual posee una gravedad menor y, por esa razón, principalmente tiene una sanción no privativa de la libertad y cuya investigación corresponde a una autoridad administrativa y su sanción, a una jurisdiccional.

Falta o infracción electoral, en sentido amplio, coincide con un ilícito por tratarse de toda acción u omisión por la cual se viola o atenta contra los derechos, prerrogativas y valores políticos propios de un Estado constitucional democrático de derecho que, de acuerdo con un estándar mínimo internacional para la región Latinoamericana, son los que se enumeran y prevén en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.- Artículo 25.

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.- Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

En estas condiciones, podemos entender, en nuestro ámbito local, al procedimiento administrativo sancionador electoral como el conjunto de normas jurídicas que regulan el ejercicio, por un lado, de la potestad investigadora por parte de la Autoridad Administrativa Electoral, y por el otro, de la facultad sancionadora por parte de la Autoridad Jurisdiccional, que tiene su fundamento en lo dispuesto en los artículos 11 y 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en relación con los artículos 64, 458 y 487 del Código Electoral del Estado de México, así como en el Reglamento para la Sustanciación de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México.

En la tramitación del procedimiento administrativo sancionador electoral, el órgano sustanciador utiliza los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, criterio que fue definido a partir de la tesis relevante de la Tercera Época, emitida por la Sala Superior, con número de registro S3EL 045/2002, localizable en la Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 121 y 122, cuyo texto y rubro señala lo siguiente:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL”.

Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del ius puniendi estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho

administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

Con base en lo anterior, entre otros principios que se aplican en la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador electoral, se identifican los siguientes:

a) Principio de legalidad. Entendiéndose como la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; dicho criterio encuentra sustento en la Jurisprudencia con No. Registro: 176,707, Materia Constitucional de la Novena Época del Pleno, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXII, del mes de Noviembre de 2005. Tesis: P./J. 144/2005. Página: 111. Acción de inconstitucionalidad 19/2005.

b) Principio de Tipicidad. Se define este principio como la descripción legal de una conducta específica, a la que se conectará una sanción administrativa, es decir, que implica la necesidad de que toda conducta que se pretenda refutar como falta, debe estar prevista en una ley, en donde se contenga el presupuesto de la sanción, a fin de que sus destinatarios conozcan con precisión cuales son las conductas ordenadas y las prohibidas, así como las consecuencias jurídicas de su inobservancia, de tal manera que exista coincidencia plena entre los elementos del supuesto jurídico y el hecho, es decir, la conducta debe encuadrar en el tipo en forma precisa para que se pueda aplicar la consecuencia jurídica.

c) Principio de Culpabilidad. Implica la necesidad de que la conducta típica sea atribuible y reprochable al sujeto activo o autor, es decir, que el acto u omisión, además de típico y antijurídico sea atribuible a una persona imputable que comprenda la antijuridicidad de su conducta y le sea exigible otro tipo de conducta conforme a derecho, sin que lo ampare alguna causa de inculpabilidad.

d) La Presunción de Inocencia. Es una garantía dentro de los procedimientos relacionados con la supuesta comisión de una infracción administrativa electoral, por la cual se genera el derecho a ser tenido y tratado como inocente en tanto no se pruebe lo contrario, y tiene por objeto evitar que las autoridades jurisdiccionales y administrativas, con la detentación del poder, involucren fácilmente a los gobernados en procedimientos sancionatorios electorales con elementos simples y sin fundamento en un juicio razonable sobre su autoría o participación en los hechos imputados.

e) Principio de reserva legal, entendiéndose como lo no prohibido está permitido, así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción.

f) Odiosa Sunt Restrīgenda. Es el principio que establece que las normas requieren una interpretación y aplicación estricta, porque debe ser mínimo el

ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.

g) In Dubio Pro Reo. El aforismo expresa esencialmente que en ausencia de prueba plena, debe absolverse al reo. Precisamente porque la sentencia condenatoria debe apoyarse en situaciones objetivas que produzcan certeza en el ánimo del juzgador y no ir más allá de lo que los medios de prueba evidencian.

Los citados principios también encuentran sustento en la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tercera Época, tesis S3ELJ 07/2005. Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 276-278

De lo hasta aquí vertido, puede precisarse que el objeto del derecho administrativo sancionador electoral tiene dos vertientes. Una primera de carácter general, porque pretende proteger bienes jurídicos superiores propios del Estado constitucional y democrático de derecho, mediante una técnica jurídica eminentemente punitiva que tiene efectos preventivos generales, por cuanto a que mediante la amenaza de la imposición de una sanción se conmina a todos los sujetos a cumplir con sus deberes jurídicos y así proteger esos valores jurídicos superiores del sistema jurídico nacional, federal o estatal. La segunda orientación sería de carácter específico, porque está dirigido a prevenir que se cometa una ulterior infracción electoral por aquel que violó alguna disposición jurídica en la materia, mediante la imposición de una sanción proporcional a la infracción.

Como se ha apuntado líneas antes, la propia Sala Superior ha concluido que los principios que rigen en el derecho penal, con ciertos matices, son aplicables en materia de faltas e infracciones electorales. Sin embargo, la aplicación de dichos principios en el ámbito electoral tiene un desarrollo apenas reciente, en la ley y la doctrina, lo cual explica el creciente interés en ampliar su acervo de la parte general del derecho administrativo sancionador electoral, en su acepción más

amplia. Por otro lado, el desarrollo en el ámbito jurisdiccional ha ido también en crecimiento, como se puede apreciar en los numerosos recursos de apelación y los juicios de revisión constitucional electoral, en los que la Sala Regional Especializada y la Sala Superior vienen fijando los principios y reglas que configuran el derecho administrativo sancionador electoral mexicano, tanto federal como de las entidades federativas, incluido por supuesto el Estado de México (perteneciente la Quinta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en la propia capital de nuestro Estado), según, en forma paralela, también se constata en sus tesis de jurisprudencia y relevantes.

En estas condiciones, la literatura especializada en torno al procedimiento especial sancionador, se ha generado en las resoluciones emitidas por los tribunales electorales, tanto federales como estatales, cuya producción se incrementa a cada proceso electoral (Espinosa Silis, 2014) .

Es de observarse, que si bien el procedimiento especial sancionador, cuenta con una construcción procedimental debidamente regulada en el texto legal, su conformación se ha depurado para otorgar claridad a las garantías procesales a que se encuentra sujeto (Casaluengo Mendez, 2014) y que le son aplicables a quejosos y presuntos infractores.

Por ello, las posturas académicas se han producido precisamente a partir de los propios operadores jurídicos, como es el caso del texto de la autoría de los entonces integrantes de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Clicerio Coello Garcés, Felipe de la Mata Pizaña y Gabriela Villafuerte Coello, titulado "Procedimiento Especial Sancionador en la Justicia Electoral" (Coello Garcés, 2015), en el que se exponen principios y criterios generados a partir de la implementación de la reforma de 2014.

1.4 Procedimiento Sancionador Electoral en el Estado de México

Inicialmente, habrá que establecer de manera al menos general, el marco jurídico aplicable al procedimiento sancionador electoral; si bien la normativa del Estado de México, determina las particularidades del procedimiento, este se sustenta en el marco de normas nacionales con las cuales debe ser congruente; por ello, comenzaremos desarrollando el marco normativo nacional para concluir con el aplicable en el ámbito local de nuestra entidad.

El artículo 41, base III, apartado C, primer párrafo de la Constitución Federal establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, sin embargo, en la propaganda política o electoral que difundan, deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

En igual sentido, los artículos 443, párrafo 1, inciso j), y 445, párrafo 1, inciso f), de la Ley General; así como el artículo 25, párrafo 1, inciso o), de la Ley General de Partidos Políticos, disponen que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos y candidatos, deberán abstenerse de incluir expresiones que calumnien a las personas.

Asimismo, el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General establece que debe entenderse por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que el concepto de calumnia en el contexto electoral, se circunscribe a la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en la materia electoral, señalando que tal concepto debe representar la guía esencial para los operadores jurídicos, a efecto de establecer si un determinado mensaje es efectivamente constitutivo de calumnia.

La prohibición normativa precisada, de conformidad con su objeto y fin constitucional, se enmarca en lo dispuesto por los artículos 6° y 7° de la propia Constitución Federal, que establecen entre otras cuestiones, que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

Aunado a lo anterior, se ha establecido como límite a la propaganda política y electoral, el uso de expresiones que calumnien a las personas, ya sea en el contexto de una opinión, información o debate, en concordancia con la obligación de respeto a los derechos de terceros.

En ese sentido, la Sala Superior, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, SUP-REP-42/2018, (Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador, 2018) sostuvo que la imputación de hechos o delitos falsos por parte de partidos políticos o los candidatos, no está protegida por el derecho de la libertad de expresión, siempre que se acredite tener impacto en el proceso electoral y haberse realizado de forma maliciosa, pues sólo al conjuntar estos elementos se configura el límite constitucional válido a la libertad de expresión.

En ese sentido apuntó que, para establecer la gravedad del impacto en el proceso electoral, deberá valorarse la imputación del hecho o delito falso en función del contenido y el contexto de la difusión a fin de determinar el grado de afectación en el derecho de los ciudadanos a formarse un punto de vista informado sobre los partidos políticos o sus candidatos.

Ahora bien, para determinar objetivamente si la imputación de hechos o delitos falsos se realizó de forma maliciosa, deberá determinarse si las expresiones, tienen un sustento fáctico suficiente que permita concluir que se tuvo un estándar mínimo de debida diligencia en la investigación y comprobación de los hechos en que se basa la expresión.

También ha establecido la propia Sala Superior que, para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos a sabiendas o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión (Acción de Inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015, relativo a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa). (Acción de Inconstitucionalidad, 2015)

Por lo que, estableció que la calumnia se compone de los siguientes elementos:

- a) Objetivo: Imputación de hechos o delitos falsos.
- b) Subjetivo: A sabiendas de que los hechos o delitos que se imputan son falsos.

De esta forma, estableció que sólo con la reunión de los elementos referidos de la calumnia, resulta constitucional la restricción de la libertad de expresión en el ámbito electoral, en donde se prioriza la libre circulación de ideas incluso las que puedan considerarse como críticas severas, vehementes, molestas o perturbadoras.

Adicionalmente, por lo que corresponde al ámbito local del Estado de México, de conformidad con el Código comicial, la propaganda electoral debe ser entendida como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que producen y difunden entre otros, los partidos políticos. Para ello, deben atenuar su exposición y desarrollo ante el electorado de los programas y acciones fijados en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral. En cuanto al contenido de la propaganda en cualquier medio que se realice, los partidos políticos, y sus candidatos deberá referirse a la difusión de su plataforma electoral, la promoción de sus candidatos o el análisis de los temas de interés y su posición ante ellos. De ahí que, tienen prohibido incluir cualquier tipo

de calumnia que denigre a candidatos independientes, partidos políticos, coaliciones, instituciones o terceros.

De lo antes señalado, se advierte que tanto la normativa federal como la local, definen los criterios y parámetros a partir de los cuales los partidos políticos, coaliciones, así como los propios candidatos, habrán de ceñirse para la celebración de las campañas electorales por cuanto hace a la propaganda electoral y las limitantes a su contenido.

CAPÍTULO II.- Procedimiento Sancionador Electoral en el Proceso Electoral 2017-2018 en el Estado de México

2.1 Generalidades

Como hemos apuntado en el capítulo primero del presente trabajo, con la reforma político electoral de 2007-2008, el acceso a los medios de comunicación mediante tiempos del Estado, implicó para las reglas del esquema de comunicación política, que previo a esta reforma, se caracterizaban por una competencia electoral desmedida en los medios de comunicación, una regulación estricta que, sin embargo, permitiera garantizar la prerrogativa de acceso permanente a los partidos políticos y sus candidatos a la radio y la televisión, en periodos de campañas; de tal suerte que el nuevo marco jurídico estableció que los partidos únicamente podrían acceder a esta prerrogativa a través de los tiempos oficiales asignados al Estado.

En armonía con lo anterior, la administración de los tiempos oficiales de la autoridad, fue competencia exclusiva para el entonces Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral. Ello no sólo en el ámbito federal sino también en el de las entidades federativas. Esta atribución correspondía tanto en periodos electorales como ordinarios, por lo que esta autoridad designaba los espacios de radio y televisión que correspondían a los partidos y sus candidatos durante las precampañas y las campañas electorales. Adicionalmente, el Instituto Federal Electoral también era la facultada para asignar los tiempos que correspondiesen a las autoridades electorales, tanto federales como estatales, para el cumplimiento de sus fines en periodos ordinarios y electorales.

Para consolidar esta restricción de difundir sus mensajes en radio y televisión exclusivamente en los tiempos oficiales correspondientes al Estado, conforme a la

asignación que al efecto realizara el Instituto Federal Electoral, se estableció la prohibición general para adquirir o contratar tiempos comerciales por cualquier modalidad, restricción que no sólo era aplicable a partidos y candidatos, sino también a personas físicas y morales. Adicionalmente, se establecieron restricciones temporales y de contenido a la propaganda gubernamental, ya que ésta debía ser de carácter institucional y suspenderse durante las campañas electorales federales, estatales y municipales. También se estableció una restricción al derecho a la libertad de expresión para evitar que se utilizaran expresiones que denigrasen a las instituciones o a los partidos, o bien que implicaran calumnia contra las personas.

Por último, se estableció un régimen de responsabilidades y sanciones, aplicable a partidos, agrupaciones políticas, aspirantes, precandidatos y candidatos, ciudadanos, dirigentes y afiliados a los partidos, observadores electorales, concesionarios y permisionarios de radio y televisión, organizaciones de ciudadanos, sindicales, laborales o patronales. En estas condiciones, se reconoció al Instituto Federal Electoral como órgano sancionador y, por lo tanto, se le dotó de facultades para que pudiera garantizar el cumplimiento de las nuevas reglas del sistema de comunicación político-electoral. Para lo cual, se implementó un procedimiento especial sancionador, de carácter expedito, como la vía para denunciar y, en su caso, sancionar conductas que infringieran las nuevas reglas del modelo comunicacional.

En opinión del Doctor Córdova Vianello, existen tres razones que inspiraron esta reforma "...la primera tiene que ver con la necesidad de adecuar el marco normativo e institucional electoral a una realidad política sumamente diferente de la que había inspirado los cambios una década atrás. La segunda responde a las exigencias derivadas del proceso electoral de 2006 el cual colocó a las normas, a los procedimientos y a las instituciones electorales en una situación límite

sumamente compleja, disruptiva e incluso peligrosa. La tercera se refiere al papel que los medios electrónicos de comunicación —entendidos como poderes de facto— llegaron a jugar en su relación —tensa y conflictiva— con la política y con el Estado.” (Córdova Vianello, 2008)

2.2 Criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En estas condiciones, desde 1996 hasta la fecha, los órganos jurisdiccionales, particularmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han emitido precedentes, criterios relevantes y jurisprudencias, sobre diversos temas que abarcan desde aspectos procesales hasta sustantivos. Derivado de las reformas electorales 2007 y 2014, los temas que se han abordado con mayor abundancia de forma reciente, tienen que ver con paridad de género, perspectiva intercultural, candidaturas independientes, y en lo que a nuestro proyecto de investigación trasciende, libertad de expresión y límites a la difusión de propaganda.

No debe perderse de vista que la reforma constitucional 2007 estableció el imperativo de que la propaganda política o electoral difundida en los medios de comunicación social esté exenta de expresiones que denigren a las instituciones y partidos políticos o que calumnien a las personas. Para sancionar la inobservancia del precepto se fijó la necesidad de un procedimiento expedito, mismo que quedó establecido en el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que reguló el procedimiento especial sancionador respecto de las infracciones en propaganda electoral que se difunda en radio y televisión durante los procesos electorales. Al respecto, el Tribunal Electoral consideró que el procedimiento especial sancionador es la vía adecuada, especialmente si se advierte que la propaganda está dirigida a posicionar a alguna persona o partido para futuros procesos electivos. Esto evidentemente incrementa el alcance de la

norma, al cubrir una situación de hecho que no fue considerada expresamente en la legislación. Tal criterio se contiene en la jurisprudencia 10/2008, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. Los artículos 41, Base III y 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen el imperativo de que **la propaganda política o electoral difundida en los medios de comunicación social, esté exenta de expresiones que denigren a las instituciones y partidos políticos o que calumnien a las personas;** asimismo, señalan que la vulneración a esta disposición, será sancionada mediante procedimientos expeditos, en los que se podrá ordenar la cancelación inmediata de la propaganda difundida, dada la necesidad de hacer cesar, a priori, cualquier acto que pudiera entrañar la violación a los principios o bienes jurídicos tutelados por la materia electoral. Bajo esa premisa, es dable sostener que de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 49, 361 y 367, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se obtiene que, el procedimiento especial sancionador es la vía prevista por el legislador para analizar las presuntas violaciones vinculadas con la legalidad de la propaganda electoral en radio y televisión, por la brevedad del trámite y resolución que distingue a este procedimiento, y la necesidad de que se defina con la mayor celeridad posible sobre la licitud o ilicitud de las conductas reprochadas, las que pueden llegar a provocar afectaciones irreversibles a los destinatarios de esas expresiones, debido a la incidencia que tienen los medios masivos de comunicación en la formación de la opinión pública; ahora bien, dicho procedimiento puede ser instaurado durante el desarrollo o fuera de un proceso electoral, ya que se mantiene la posibilidad de que se transgredan las disposiciones que regulan dicha prerrogativa; luego, el escrutinio correspondiente debe efectuarse en el momento en que se actualice la conducta infractora, que podrá o no coincidir con un proceso comicial.

En su origen, la instauración de los procedimientos sancionadores, atendiendo que estos tienen un alto impacto en las instituciones electorales, no sólo por la complejidad que implica su desahogo, pues el IFE fue en su momento el responsable de tramitar, sustanciar y resolver dichos procedimientos, a pesar de no ser una institución creada para ello ni contar con la estructura suficiente. En tanto que, por su parte, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, le correspondió revisar (en una segunda instancia) la legalidad o no de las decisiones del instituto. Decisiones que, en la mayoría de los casos, son políticas, pues, por naturaleza, el entonces IFE era una instancia que administraba asuntos políticos (por vías electorales), mientras que al Tribunal, al ser una instancia de

corte y formación jurisdiccional, le corresponde valorar y analizar esas decisiones con parámetros formales y jurisdiccionales.

Lo cual sentó las bases para la eventual reforma constitucional de 2014, pues la inevitable tensión entre ambas instituciones, debido a la discrepancia que existe entre la visión de una y otra en relación con el objeto y alcance de los procedimientos sancionadores. Al ser procedimientos seguidos ante autoridades administrativas, el IFE se encontraba obligado a seguir formalidades esenciales para garantizar los derechos de las partes, pues quien sustancia y resuelve es una autoridad administrativa. Sin embargo, los criterios del TEPJF obligan a que las formalidades del procedimiento sean seguidas de manera puntual, al provocar un número importante de revocaciones de las resoluciones del IFE. De ahí que los primeros criterios jurisprudenciales, tengan que ver en su mayoría con cuestiones procedimentales.

Al respecto, Arturo Espinosa apunta que a partir de la reforma 2007, las autoridades electorales dejaron de ser meras organizadoras de los procesos electorales, para convertirse en sujetos de contención de las irregularidades que cometen los actores políticos —partidos políticos, candidatos, ciudadanos y empresas—. Por lo tanto, si antes su función principal se enfocaba a organizar elecciones auténticas y libres, ahora parte de su esfuerzo se encamina a vigilar que los contendientes de los procesos electorales cumplan con la regulación en esta materia, luego entonces el desahogo y resolución de los procedimientos sancionadores implicó en su origen un enfrentamiento en el terreno jurídico entre el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, debido a que no sólo son dos órganos que tienen funciones diferentes, uno es administrativo y técnico de la materia electoral, y el otro jurisdiccional, lo cual les implica tener visiones e interpretaciones diferentes respecto de la aplicación de la legislación electoral y esto repercutió en la resolución final de los procedimientos sancionadores. (ESPINOSA SILIS, 2014)

Por otra parte, la reforma constitucional 2014 estableció un nuevo esquema del procedimiento especial sancionador, según el cual el Instituto Nacional Electoral es la autoridad encargada de investigar e integrar el expediente que corresponda, para su posterior remisión al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, concretamente a la Sala Regional Especializada, órgano que es el encargado de resolverlos.

Es preciso señalar, que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) dispone que los estados al emitir las leyes electorales locales deberán considerar las reglas de los procedimientos sancionadores tomando en cuenta determinadas bases, a saber (LEGIPE, artículo 440):

- a.** Clasificación de procedimientos sancionadores en: procedimientos ordinarios, que se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales; y especiales sancionadores, expeditos, entablados por faltas cometidas dentro de los procesos electorales.
- b.** Sujetos y conductas sancionables.
- c.** Reglas para el inicio, tramitación, órganos competentes e investigación de ambos procedimientos.
- d.** Procedimiento para dictaminación para la remisión de expedientes, al Tribunal Electoral, para su resolución, tanto en el ámbito federal como en el local.
- e.** Reglas para el procedimiento ordinario de sanción por los organismos públicos locales (Oples) de quejas frívolas, aplicables tanto en el ámbito federal como en el local.

Como advertimos en el capítulo previo, este mecanismo de defensa surge a raíz de un recurso de apelación interpuesto en el marco del proceso electoral federal de 2006 por la coalición “Por el Bien de Todos”, integrada por los Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia, en contra de la coalición “Alianza por México”, conformada por los Partidos Revolucionario Institucional y

Verde Ecologista de México, con motivo de diversos promocionales transmitidos por radio y televisión, por el uso de expresiones que presuntamente denostaban al entonces candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador, SUP-RAP-017/2006, (Recurso de Apelación, 2006). El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sustanció y resolvió el recurso a través de una interpretación en la cual se estableció la instauración de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, análogo al contemplado en ese entonces en el artículo 270 del COFIPE, que en ese momento hacía referencia a un procedimiento ordinario. (MADRAZO LAJOUS, 2011)

Posteriormente, la Sala Superior del TEPJF aprobó la Jurisprudencia 12/2007 en la cual se señala que las autoridades administrativas electorales tienen atribuciones para revisar que las conductas de los actores políticos se desarrollen con apego a la ley, por lo que la falta de regulación expresa de un procedimiento sumario no era obstáculo para que la autoridad electoral lo instaurara, en el tenor siguiente:

PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO. El principio rector, contenido en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite establecer que las autoridades administrativas electorales tienen atribuciones relacionadas con la vigilancia de las actividades de los partidos políticos y coaliciones, así como de los candidatos y sus simpatizantes, para que tales actividades se desarrollen con apego a la ley. El ejercicio de dichas atribuciones debe satisfacer el principio depurador del proceso electoral respectivo, a fin de asegurar su apego a la legalidad a través del voto universal, libre, secreto y directo, con la finalidad de preservar la voluntad popular cuando se requiera la reorientación o reencauzamiento de las actividades de los actores políticos, a través del ejercicio de atribuciones correctivas e inhibitorias de la autoridad y no exclusivamente de aquellas que sean sancionadoras o anulatorias. De ahí que, la falta de regulación expresa en la ley ordinaria de un procedimiento sumario preventivo, no es obstáculo para que la autoridad electoral lo instaure, pues se deben privilegiar los principios rectores del orden constitucional.

Al ser retomado este criterio por la reforma electoral 2007 y 2008, permitió que en el COFIPE se estableciera el procedimiento especial sancionador, para conocer de las siguientes conductas (COFIPE, artículos 367-371):

- Contravención a normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos.
- Violación de disposiciones constitucionales relativas a los medios de comunicación social o difusión de propaganda de servidores públicos.
- Actos anticipados de precampaña y campaña.
- Por irregularidades e incumplimientos sobre prerrogativas y tiempos disponibles para partidos políticos y autoridades electorales en radio y televisión.

Antes de la reforma 2014 este procedimiento se había tramitado, sustanciado y resuelto por el Consejo General del entonces IFE, con el apoyo de la Comisión de Quejas y Denuncias, así como de la Secretaría del Consejo General. Una característica de este medio de defensa administrativo consiste en la adopción de medidas cautelares, que no es más que ordenar la suspensión del acto reclamado.

La reforma 2014 establece que el Instituto Nacional Electoral será responsable de investigar, mediante procedimiento expedito, las infracciones a la normatividad electoral durante los procesos electorales. El Consejo General realizará esa tarea a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, para integrar el expediente y someterlo al conocimiento y resolución del TEPJF. El artículo 470.1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece los supuestos de procedencia del Procedimiento Especial Sancionador, a saber:

- Por violación a lo establecido en la Base II del artículo 41 o el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Por contravención a las normas de propaganda política o electoral.
- Por conductas que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Además, en la Jurisprudencia 13/2013, la Sala Superior del TEPJF señaló que el procedimiento especial sancionador procede también para tutelar el derecho a réplica de los partidos políticos, precandidatos y candidatos:

DERECHO DE RÉPLICA. SE TUTELA A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, párrafo primero, y 6, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 233, párrafo 3, 367 y 368, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que, para tutelar el derecho de réplica de los partidos políticos, precandidatos y candidatos, son aplicables las reglas del procedimiento especial sancionador. Lo anterior, porque debe resolverse con prontitud, ya que si este derecho se ejerce en un plazo ordinario, posterior a la difusión de la información que se pretende corregir, la réplica ya no tendría los mismos efectos, por lo que su expedite se justifica por la brevedad de los plazos del proceso electoral.

2.3 Medidas Cautelares

Dentro de los temas que mayor tratamiento han desarrollado, a partir de la división de competencias entre el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se encuentra el de las medidas cautelares, las que podrán ser dictadas por el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias, o por los órganos desconcentrados en sus respectivos ámbitos de competencia. Su adopción procede en todo tiempo, para lograr el cese de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o se ponga en riesgo la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las disposiciones constitucionales, legales (Artículo 38 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE). Las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos, la apariencia del

buen derecho y el peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización.

Jurisprudencia 14/2015

MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.- La protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos, atendiendo a lo previsto en los artículos 1º, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica la obligación de garantizar la más amplia protección de los derechos humanos que incluya su protección preventiva en la mayor medida posible, de forma tal que los instrumentos procesales se constituyan en mecanismos efectivos para el respeto y salvaguarda de tales derechos. Las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización, pero comprendidos de manera diferente, pues la apariencia del buen derecho ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la protección y garantía de derechos fundamentales y con los valores y principios reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales, y con la prevención de su posible vulneración. Lo anterior encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que concibe a la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado a que le sea brindada una protección adecuada y efectiva para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia y, asimismo, a la tutela preventiva, como una manifestación de la primera que se dirige a la prevención de los daños, en tanto que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida. Así, la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

De la Tesis LXXI/2015 se desprende que se puede presentar denuncias relacionadas con promocionales pautados en radio y televisión antes de que sean transmitidos, y que es posible adoptar medidas cautelares en contra de este tipo de promocionales siempre y cuando puedan producir daños o lesiones de carácter irreparables a un derecho o principio cuya tutela se pide en el procedimiento sancionador y que obren elementos suficientes para tener certeza sobre la existencia y contenido de los promocionales.

Tesis LXXI/2015

MEDIDAS CAUTELARES. LA AUTORIDAD DEBE PRONUNCIARSE SOBRE SU ADOPCIÓN RESPECTO DE PROMOCIONALES PAUTADOS AUN CUANDO LA DENUNCIA SE PRESENTE ANTES DE SU DIFUSIÓN.- De la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 17 y 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 471, párrafos 7 y 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el carácter tutelar de las medidas cautelares requiere de acciones inmediatas, eficaces, fundadas y motivadas que permitan a la autoridad electoral, mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, determinar, de manera preliminar, si la difusión de promocionales pautados en radio y televisión pueden producir daños o lesiones de carácter irreparables a un derecho o principio cuya tutela se pide en el procedimiento sancionador, aunado al temor fundado de que, mientras se dicta la resolución de fondo, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama; y, en caso de ser así, dicha autoridad está obligada a pronunciarse sobre la procedencia de su adopción con independencia de que al momento de la presentación de la denuncia no se hubieran transmitido, siempre que obren en el expediente elementos suficientes para tener certeza sobre la existencia y contenido de los promocionales.

De considerarse necesaria la adopción de medidas cautelares, la Unidad Técnica de Contencioso Electoral (UTCE) lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del plazo de 48 horas entre la admisión de la denuncia y la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos (LEGIPE, artículo 468.4). Sin embargo, el Tribunal ha establecido que en situaciones excepcionales derivadas de la complejidad del desahogo de las diligencias, tomando en cuenta la naturaleza tutelar de las medidas cautelares y con el fin de que resulten efectivas, la UTCE puede reservarse proveer sobre tales medidas hasta por un plazo igual, esto es 48 horas adicionales.

Tesis XXV/2015

MEDIDAS CAUTELARES. PLAZO PARA REALIZAR LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.- De la interpretación teleológica, sistemática y funcional de los artículos 471, párrafos 7 y 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 38 a 40 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se advierte que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral debe llevar a cabo la investigación preliminar de los hechos dentro del plazo de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la admisión de la queja, a fin de allegarse de elementos de los que, en su caso, pueda inferir la posible infracción para así adoptar las medidas cautelares solicitadas. Sin embargo, en situaciones excepcionales, derivadas de la complejidad del desahogo de las diligencias, tomando en

cuenta la naturaleza tutelar de las medidas cautelares, y con el fin de que resulten efectivas, la citada Unidad Técnica puede reservarse proveer sobre tales medidas, hasta por un plazo igual, esto es cuarenta y ocho horas más del que le confiere la normativa en la materia.

Además, señaló el TEPJF en la Tesis XXXVII/2015 que la UTCE está facultada para realizar diligencias preliminares a fin de allegarse de elementos de los que, en su caso, pueda advertir la probable existencia de los hechos denunciados que hagan procedente la adopción de una medida cautelar. Tales diligencias deben comprender las propuestas por el denunciante y aquellas que estime necesarias la Unidad Técnica, siempre y cuando los plazos para su desahogo permitan que se tomen en consideración al resolver la medida precautoria solicitada.

Tesis XXXVII/2015

MEDIDAS CAUTELARES. DILIGENCIAS PRELIMINARES QUE DEBEN LLEVARSE A CABO PARA RESOLVER RESPECTO A SU ADOPCIÓN.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 471, párrafos 7 y 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 38, 39 y 40 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se concluye que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral está facultada para realizar diligencias preliminares a fin de allegarse de elementos de los que, en su caso, pueda advertir la probable existencia de los hechos denunciados que hagan procedente la adopción de una medida cautelar. Tales diligencias deben comprender las propuestas por el denunciante y aquellas que estime necesarias la Unidad Técnica, siempre y cuando, los plazos para su desahogo permitan que se tomen en consideración al resolver la medida precautoria solicitada.

Recibida la propuesta de la UTCE, la Comisión de Quejas y Denuncias tendrá un plazo de 24 horas para resolver lo conducente (LEGIPE, artículo 471.8). La Tesis XI/2015 señala que, en atención a la naturaleza urgente de las medidas cautelares, el INE tiene la responsabilidad de resolver de manera inmediata sobre su procedencia, con la finalidad de prevenir daños irreparables en las contiendas electorales, en caso de que el hecho denunciado pudiera afectar el proceso, al margen de que en la misma resolución adopte otras determinaciones.

MEDIDAS CAUTELARES. LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEBE PRONUNCIARSE CON INMEDIATEZ SI PROCEDEN O NO, AL MARGEN DE QUE EN LA MISMA RESOLUCIÓN SE ADOPTEN OTRAS DETERMINACIONES.- De conformidad con los artículos 41, base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, apartado 1, 471, apartados 6 y 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 4, apartado 2, 38, apartados 1 y 3, 39, apartado 1 y 41 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, corresponde al Instituto Nacional Electoral investigar las infracciones en la materia y adoptar las medidas precautorias conducentes para evitar una afectación al proceso electoral; por lo cual y en atención a la naturaleza urgente de las medidas cautelares, la autoridad electoral administrativa tiene la responsabilidad de resolver de manera inmediata sobre su procedencia, con la finalidad de prevenir daños irreparables en las contiendas electorales, en caso de que el hecho denunciado pudiera afectar el proceso, al margen de que en la misma resolución adopte otras determinaciones.

Respecto del tema de medidas cautelares, es pertinente señalar, que posterior a la reforma 2014, es que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aborda la temática para establecer directrices al Instituto Nacional Electoral, habida cuenta que previo a ella, si bien también correspondía a la autoridad administrativa electoral pronunciarse, la vía para impugnar su otorgamiento o negativa, era el Recurso de Apelación, y posterior a ello, el medio correspondiente es el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador (REP), con la diferencia en cuanto al plazo para su presentación, ya que es de cuarenta y ocho horas a partir de la notificación del acuerdo correspondiente, en lugar de los cuatro días de la regla general.

2.4 Propaganda denostativa

Como se explicó en apartados anteriores, las reformas Constitucional y legal en materia electoral del 2007 y 2008 dispusieron que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos no deban incluirse expresiones que denigren a las instituciones o a los propios partidos, o que calumnien a las personas. Como era previsible, al poco tiempo de modificarse la norma, el Instituto

Federal Electoral debió resolver asuntos de esa naturaleza, mismos que fueron remitidos a la autoridad jurisdiccional federal para resolver en última instancia. Así, el 20 de agosto de 2008, el Tribunal Electoral resolvió los asuntos SUP-RAP-108/2008 y SUP-RAP-118/2008 y SUP-RAP-119/2008, promovidos por los partidos políticos Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD), en contra de resoluciones del Instituto Federal Electoral, en las cuales califica el contenido de la propaganda de los partidos políticos para constatar si se encuentra ajustada a la ley. El criterio de la Sala Superior en cuanto a este tema fue que la libertad de expresión en materia política electoral debe ser entendida en una mayor amplitud, atendiendo a la naturaleza de los procesos comiciales, en los cuales la campaña de los partidos políticos es por naturaleza crítica y propositiva, para que los ciudadanos puedan conocer ampliamente las circunstancias positivas y negativas que rodean a los candidatos, así como a los partidos políticos, lo mismo que de sus ofertas políticas, a efecto de que estén en condiciones de ejercer su derecho de voto informado. En esa virtud, se decidió que la crítica fuerte o la manera en la cual cada candidato o partido puede externar su posición respecto de la actividad de las autoridades o de los actos políticos, quedan comprendidos en la libertad de expresión, sin rebasar los límites de la dignidad y la honra. Por ende, el Tribunal consideró que la propaganda que así se realice no puede ser considerada contraria a la ley. De este ejercicio interpretativo resultó la jurisprudencia 11/2008, LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO. (Jurisprudencia , 2008)

El tránsito de diferentes procesos electorales, ha desarrollado nuevos criterios privilegiando el derecho a la libertad de expresión, en su doble vertiente, es decir la libre expresión de las ideas, y el derecho a la búsqueda de todo tipo de mensajes. En estas condiciones, la prohibición de denigrar a las instituciones, contenida en la reforma constitucional 2007, cambió sus márgenes de restricción con la diversa reforma de 2014, lo cual mostró el cambio en la interpretación del

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como analizaremos detalladamente en el primer apartado del capítulo siguiente, sin embargo, consideramos pertinente de manera preliminar, revisar brevemente una de las jurisprudencias que dan claridad a esta nueva vertiente en la interpretación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Jurisprudencia 46/2016

PROMOCIONALES PROTEGIDOS POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. CRÍTICAS SEVERAS Y VEHEMENTES AL MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS.- De la interpretación sistemática y armónica de los artículos 6º y 41, fracción III, Apartado C, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se deriva que los promocionales en radio y televisión denunciados, que cuestionan la actuación respecto al manejo de recursos públicos de los gobernantes, o bien de candidatas y candidatos a un cargo de elección popular, si bien constituyen una crítica que puede considerarse severa, vehemente, molesta o perturbadora, la misma se encuentra protegida por el derecho a la libertad de expresión en materia político-electoral, ya que se inscribe dentro del debate público acerca de temas de interés general, tales como la transparencia, rendición de cuentas, lucha contra la corrupción, probidad y honradez de servidores públicos en funciones, o bien candidatos, teniendo en cuenta, además, que son figuras públicas que tienen un margen de tolerancia más amplio a las críticas, de conformidad con el sistema dual de protección.

En estas condiciones, para que la propaganda político electoral pueda ser calificada como calumniosa, debe considerarse, en términos de lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; asimismo, señala que el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley; y que el derecho a la información será garantizado por el Estado. De igual manera, indica que toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. Derechos que también están previstos en el artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

De igual manera, el artículo 7 de la Constitución Federal señala que, es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio y que ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6 de dicho ordenamiento jurídico.

Por su parte, el artículo 13, párrafo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, mientras que su párrafo 2 establece que este ejercicio no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos, la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Por su parte el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también contempla la libertad de expresión en su artículo 19, en los siguientes términos, toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, el cual 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. Sin embargo, el ejercicio de este derecho implica deberes y responsabilidades especiales. En consecuencia, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; así como, para proteger la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Ahora bien, para delimitar las expresiones que pudieran rebasar la libertad de expresión, la Sala Superior, al resolver el SUP-RAP-87/2003, precisó los alcances de los términos “calumnia” y “denigrar”, definiéndolos con base en el Diccionario del español usual en México. (LARA, 2019) De acuerdo a esa obra, “calumnia”

significa, en su primera acepción, acusación falsa hecha maliciosamente en contra de alguien con el fin de dañarlo o desprestigiarlo; y “denigrar” quiere decir criticar o hablar mal de alguien o algo; hacerle mala fama o desacreditarlo, así como ultrajar, agraviar o insultar gravemente a una persona.

En el criterio judicial referido, se sostiene que para que una expresión resulte calumniosa, la imputación delictiva que se hace a otra persona ha de ser falsa. Se expresó además que “Para efectos político-electorales, resulta falso el hecho imputado y falsa es la individualizada acusación cuando no existan datos judiciales que acrediten o comprueben la veracidad de la imputación o individualización, ya que, como se adelantó, el derecho sólo considera delictivo un hecho determinado y acreditada la responsabilidad de su autor cuando existe sentencia irrevocable que así lo establezca, como resultado de un proceso jurisdiccional regido por el principio contradictorio”.

Al respecto cabe recordar, que mediante Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, de diez de febrero de dos mil catorce, el primer párrafo del artículo 41, Base III, Apartado C, sufre una reforma que implicó la eliminación de la prohibición para los partidos políticos de realizar expresiones que “denigren a las instituciones y a los propios partidos” en la difusión de propaganda política o electoral, permaneciendo como obligación a los institutos políticos y candidatos, la abstención de expresiones que calumnien a las personas.

Así las cosas, debemos considerar que por cuanto hace a la vida política-democrática, el mismo artículo 41, en sus Bases I y III Apartado C de la Constitución Federal, señala que los partidos políticos son entidades de interés público, constituidas por ciudadanos, que tienen derecho a participar en los procesos electorales del país en los ámbitos nacional, estatal y municipal, de acuerdo con las formas específicas que la ley determine. Asimismo, esta

disposición constitucional, indica que uno de los fines de los partidos es promover la participación del pueblo en la vida democrática del país y como ya señalamos en el párrafo anterior, que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Por otra parte en el ámbito local, el artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, por cuanto hace a las actividades político-electorales que se desarrollan durante los procesos electorales locales tienen como marco referencial que los partidos políticos, como entidades de interés público, las organizaciones de ciudadanos y éstos en lo individual, asuman como fin primordial promover la vida democrática; asimismo, dispone que en la propaganda política o electoral que realicen y difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas y su participación en los procesos electorales estará determinada por la ley.

En consecuencia, para el logro de estos fines, los partidos políticos deben realizar una serie de actividades en las cuales deben respetar las normas jurídicas que regulan esa intervención; de forma que, el artículo 60 del Código Electoral del Estado de México establece que, son derechos y obligaciones de los partidos políticos locales los previstos en la Ley General de Partidos Políticos y en el código de referencia.

En consonancia, el artículo 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala en su segundo párrafo que se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral. Igualmente, el artículo 25, párrafo 1, inciso o) de la Ley General de Partidos Políticos establece como obligación de éstos abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas.

De manera que, respecto a los mensajes que difundan los partidos, coaliciones y candidatos durante la etapa de campañas, el artículo 256 del Código Electoral del Estado de México establece que la campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto. En la misma línea, define a la propaganda electoral como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas. Finalmente, tal disposición jurídica señala que la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

Si bien, en la legislación electoral local del Estado de México se establece en el artículo 260 tercer párrafo que los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos tienen prohibido incluir en su propaganda electoral cualquier tipo de calumnia que denigre a candidatos independientes, partidos políticos, coaliciones, instituciones o terceros; lo cierto es que, equipara ambas figuras: “denigración” - “calumnia”; sin embargo, como ya se advirtió del marco jurídico federal antes citado, así como del criterio judicial indicado, ambas palabras no sólo son distintas, sino que la primera fue expulsada de las Constituciones federal y local. Lo cual, se corrobora con el artículo 483 segundo párrafo del Código Electoral del Estado de México, que describe que se entiende por calumnia, siendo esta la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral; mientras que, por “denigración” no señala un significado.

Por otra parte, si bien, del marco jurídico anterior pudiera entenderse que la propaganda durante campañas debe ser de carácter meramente propositivo, en el sentido de que el código electoral la define como un ejercicio de persuasión dirigido a la obtención de la preferencia del electorado, lo cierto es que ha sido criterio reiterado de la Sala Superior que el ámbito de la crítica aceptable debe ampliarse en el curso de los debates políticos o cuando verse sobre cuestiones de interés público. En estos casos, debe haber un margen de tolerancia mayor frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones proferidas en los debates estrictamente electorales o cuando estén involucradas cuestiones de interés público o de interés general. (Jiménez, 2017)

Al respecto, consideremos que resulta práctica cotidiana durante los procesos electorales la conocida como “propaganda negativa”, cuyo objetivo es atacar y criticar al contrincante político; ya que en su propaganda, tanto candidatos como institutos políticos, recurren a la descalificación del opositor político, empleando la denigración o el insulto, apoyándose eventualmente en el engaño, falsedad, injuria o calumnia para afectar la imagen del contrincante electoral. (ESQUIVEL ALONSO, 2018)

En este sentido, la Sala Superior también ha sostenido que la propaganda de los partidos políticos no siempre reviste un carácter propositivo, pues su finalidad no está dirigida exclusivamente a presentar ante la ciudadanía, a los candidatos registrados o las plataformas electorales, sino que también constituye un elemento para criticar o contrastar las acciones de los gobiernos o las ofertas de los demás contendientes. De esta forma, tal autoridad jurisdiccional sostuvo, que la opinión pública estará en condiciones de conocer todas las posturas sobre un tema y asumir una postura sobre los asuntos de relevancia social.

Así, en consideración de los criterios referidos podemos asumir que la propaganda electoral no solamente se limita a captar adeptos, lo cual sería lo ordinario al presentarse ante la ciudadanía las candidaturas y programas electorales con la

finalidad de obtener el mayor número de votos, sino que también busca reducir el número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros partidos políticos o candidatos que intervienen en la contienda electoral.

De esta forma, la propaganda electoral que se presenta durante las campañas es también una forma de comunicación persuasiva que además puede tener como finalidad legítima el desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político. (Coello Garcés, El procedimiento especial sancionador en la justicia electoral. Balance y perspectivas, 2017)

Conforme lo anterior, se considera que esta apertura del contenido de la comunicación política durante la etapa de campañas entiende que la libertad de expresión es una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, como valor esencial del Estado democrático, la cual cumple numerosas funciones: mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político; se configura como un contrapeso al ejercicio del poder, ya que la opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor pública; y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la búsqueda de un electorado debidamente informado.

Asimismo, la Sala Superior, en el marco del debate político, ha sostenido reiteradamente que se encuentran vedadas 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, pues ello implica la vulneración de derechos de terceros o la reputación de los demás, en tanto tales conductas se apartan de los principios rectores que ha reconocido el orden constitucional y convencional.

En este sentido, ha sido criterio reiterado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que el ámbito de la crítica aceptable debe ampliarse en el curso de los debates políticos o cuando se refiera a cuestiones de interés público. En

estos casos, debe haber un margen de tolerancia mayor frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones proferidas en los debates estrictamente electorales o cuando estén involucradas cuestiones de interés público o de interés general.

Por lo tanto, no toda expresión proferida por un partido político o candidato en la que se emita una opinión, juicio de valor o crítica especialmente negativos respecto de otro partido político o cualquier candidato, implica una violación de lo dispuesto en la norma electoral, por considerar, que el destinatario hacia quien se dirige el comentario, y que el contenido de dicha expresión es falso y perjudicial para su propia imagen. Lo anterior no significa que quien es objeto de una manifestación y no coincida con la opinión del emisor deba tolerarla, ya que precisamente en ejercicio de su libertad de expresión puede debatirla, pues este es el modelo de comunicación que se busca en un estado democrático: permitir la libre emisión y circulación de ideas con el fin de generar el debate en la sociedad, indispensable para la formación de un voto razonado por parte de la ciudadanía.

Asimismo, la Sala Superior también ha sustentado que por su naturaleza subjetiva, las opiniones no están sujetas a un análisis sobre su veracidad, pues son producto del convencimiento interior del sujeto que las expresa. Tal calidad es exigible, en todo caso, cuando simplemente se afirmen hechos; sin embargo, no lo es cuando exista una unión entre hechos y opinión, cuando por ejemplo, aquéllos sirven de marco referencial para el juicio y no es posible establecer un límite claro entre ellos. (Rey Martínez, 2017)

En estas condiciones, no se considera trasgresión a la libre 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 políticos, así como el fomento de una auténtica cultura democrática.

Por otra parte, para determinar si se trata de expresiones calumniosas debe existir un vínculo directo entre la expresión y el sujeto señalado, de forma tal que haga evidente la finalidad de injuriar y ofender la opinión o fama de alguien, al ser la única interpretación posible. Así, para determinar si ciertas expresiones se encuentran tuteladas por la libertad de expresión, debe tenerse presente que por su naturaleza, el debate sobre cuestiones públicas debe realizarse de forma vigorosa y abierta, lo cual incluye expresiones que pudieran ser desagradables para actores políticos, quienes por su posición pública deben tolerar la utilización de un lenguaje con expresiones más fuertes que el ciudadano común. (De la Mata Pizaña, 2017)

Por ello, cuando existan varias interpretaciones posibles sobre lo manifestado, conforme a las cuales una puede entenderse como una denigración o calumnia y otra que lleva a la conclusión opuesta, y no existen elementos objetivos que permitan afirmar, la existencia del vínculo mencionado entre la expresión y el sujeto, tales manifestaciones deben interpretarse como un ejercicio a la libertad de expresión, cuando no se trate de expresiones prohibidas por la Constitución. En tal sentido, se consideró que en el campo del debate político se permite la utilización de un lenguaje fuerte, sobre todo cuando su destinatario es una figura o ente público, por lo que las expresiones pueden calificarse como cáusticas e incisivas, sin que ello implique necesariamente que sean calumniosas. (De la Mata Pizaña, 2017)

Por otra parte, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que las expresiones e informaciones referentes a los funcionarios públicos, a particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos y a candidatos a ocupar cargos públicos, en razón de la naturaleza pública de las funciones que cumplen, están sujetas a un tipo diferente de protección de su reputación o de su honra frente a las demás personas, y correlativamente, deben tener un umbral mayor de tolerancia ante la crítica, pues existe un claro interés por

parte de la sociedad en torno a que la función que tienen encomendada los servidores públicos sea desempeñada de forma adecuada.

En este tenor, en sus resoluciones, los órganos jurisdiccionales electorales, han adoptado el estándar que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha denominado como Sistema Dual de Protección, en virtud del cual, los límites a la crítica son más amplios si ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un mayor y riguroso control de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección alguna. (LANZA, 2019) Siguiendo estos criterios, habrá transgresión a la normativa electoral que regula el contenido de los mensajes propagandísticos cuando apreciados en su contexto, signifiquen una acusación maliciosa o imputación falsa de un delito, siempre y cuando estas manifestaciones nada aporten al debate democrático ni puedan reputarse como meras opiniones.

Finalmente, la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que debe privilegiarse la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto aporten elementos que permiten la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos políticos y el fomento de una auténtica cultura democrática. (PROMOCIONALES PROTEGIDOS POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. CRÍTICAS SEVERAS Y VEHEMENTES AL MANEJO DE RECURSOS PÚBLICOS, 2016)

En este tenor, se debe reconocer que la libertad de expresión, en el contexto del debate electoral, ampara aquellas manifestaciones que abonan al debate público, a la discusión de los problemas y retos que se presentan en la situación actual del país y sus entidades federativas, pues con ello se garantiza el derecho de difundir ideas y por parte del receptor, en este caso la ciudadanía, a recibir información, opiniones y diagnósticos por parte de los partidos políticos acerca de las diversas

problemáticas sociales a las que pueden enfrentarse quienes pretendan gobernar, lo cual es un elemento indispensable de cualquier sistema democrático basado en el libre intercambio de ideas para la búsqueda y generación de consensos.

De esta forma, cualquier restricción al ejercicio de la libertad de expresión en el transcurso de los procesos comiciales debe verse a partir de una óptica que maximice la libre circulación de las ideas, sobre todo cuando éstas puedan aportar elementos relevantes para la consolidación de una ciudadanía debidamente informada en temas de relevancia pública.

Así pues, para acreditar la calumnia a que refieren los artículos 260 párrafo cuarto del Código Electoral del Estado de México y 25 apartado 1 de la Ley General de Partidos Políticos, de una interpretación de estos preceptos conforme a lo expuesto, se requiere que deban cumplirse con los siguientes elementos:

- a. Que se imputen hechos o delitos falsos.
- b. Que la imputación incida en el derecho no material del sujeto pasivo como lo es su nombre, imagen, honor, reputación, buena fama, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás.
- c. Que la conducta infractora tenga un impacto en el proceso electoral en perjuicio del sujeto pasivo.

Es importante destacar que los elementos normativos señalados para acreditar la calumnia deben acreditarse de manera completa, pues de no acreditarse solo uno, haría innecesario el estudio de los demás elementos al ser un requisito indispensable el cumplimiento de todos ellos para la configuración de estas.

2.5 Resoluciones del Tribunal Electoral del Estado de México

Con el desarrollo de los conceptos y criterios jurisdiccionales hasta ahora expuestos, consideramos encontrarnos en condiciones para abordar una de las problemáticas que motiva nuestro trabajo de investigación, es decir el estudio de los casos en que fue objeto de análisis la calumnia y la libertad de expresión en los procedimientos especiales sancionadores sustanciados en el proceso electoral local 2017–2018 en el Estado de México, para la elección de Ayuntamientos y Diputados.

Para contextualizar nuestro objeto de análisis, recordemos que el procedimiento especial sancionador es la vía por la cual se investiga cualquier presunta comisión de infracciones relacionadas con propaganda política o electoral. En estas condiciones, en el proceso electoral 2017-2018, el Tribunal Electoral del Estado de México, resolvió 308 expedientes, sustanciados por el Instituto Electoral de la misma entidad. De este universo, en seis expedientes se denunciaron hechos posiblemente constitutivos de infracción a las normas electorales, aduciendo hechos que en concepto de la parte quejosa, constituyen calumnia en su perjuicio.

A continuación presentamos un cuadro que concentra los datos generales de estos expedientes, para enseguida realizar un análisis de los elementos tomados en cuenta por el Tribunal Electoral Local en su resolución.

Proceso Electoral 2017-2018 Elección de Diputados y Ayuntamientos Procedimientos Especiales Sancionadores en que se denuncia calumnia			
#	Expediente	Hechos denunciados	Sentido y fecha de la resolución
1	PES/123/2018	Queja interpuesta por Michelle Núñez Ponce, en su carácter de Candidata a la Presidencia Municipal de Valle de Bravo,	En el proyecto se determinó declarar inexistente la infracción motivo de la queja, ya

		<p>Estado de México, postulada por la Coalición “Juntos Haremos Historia”, en contra del Partido Político Local Vía Radical, por conductas que en su estima constituyen infracciones a la normatividad electoral, consistentes en la difusión de un Video, a través de la Red Social de Facebook, identificada con el perfil de usuario “Vía Radical municipio de Valle de Bravo”, en el que se difunde un mensaje en que se señala a la quejosa como “Doctora Muerte” y se le atribuye el homicidio de una persona por negligencia médica.</p>	<p>que si bien se acredita la difusión del mensaje en Facebook, el cual se considera calumnioso, sin embargo no es posible atribuir la autoría de este al probable infractor ni a algún otro sujeto.</p> <p>26 de junio de 2018</p>
2	PES/162/2018	<p>Queja interpuesta por Michelle Núñez Ponce, en su carácter de Candidata a la Presidencia Municipal de Valle de Bravo, Estado de México, postulada por la Coalición “Juntos Haremos Historia”, en contra del Partido Político Local Vía Radical, por conductas que en su estima constituyen infracciones a la normatividad electoral, consistentes en la difusión de un Video, a través de la Red Social de Facebook, identificada con el perfil de usuario "Política Política Valle de Bravo", en el que se difunde un mensaje en que se señala a la quejosa como “Doctora Muerte” y se le atribuye el homicidio de una persona por negligencia médica.</p>	<p>En el proyecto se decidió declarar inexistente la infracción motivo de la queja, ya que si bien se acredita la difusión del mensaje en Facebook, el cual se considera calumnioso, sin embargo no es posible atribuir la autoría de este al probable infractor ni a algún otro sujeto.</p> <p>12 de julio de 2018</p>
		<p>Queja es presentada por el</p>	<p>En el proyecto se</p>

3	PES/192/2018	<p>candidato la Presidencia Municipal de Huehuetoca, postulado por la coalición “Por el Estado de México al Frente”, en contra del candidato al mismo puesto, postulado por el partido político local “Vía Radical”; por la difusión de mensajes en la red social Facebook, en que se le atribuye ser líder de un grupo de autodefensas y paramilitar, que actúa en el poblado conocido como “El Dorado”</p>	<p>resolvió declarar inexistente la infracción motivo de la queja, ya que si bien se acredita la existencia de los mensajes en la red social, al tratarse de pruebas técnicas no se tiene por acreditado el hecho, por lo que la autoridad jurisdiccional no aborda el estudio de la probable ilegalidad de los mensajes.</p>
4	PES/195/2018	<p>Queja presentada por la ciudadana Eliza Ojeda Rentería, en su calidad de otrora candidata a Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Donato Guerra, en contra del Partido Revolucionario Institucional y su candidato a Presidente Municipal del mismo municipio Sergio Santana Gil; y del “Semanao La Opinión, Proyección Política del Estado de México”, por hechos que considera calumniosos, pues le atribuyen la comisión de un hecho delictivo mediante un artículo titulado “ELISA OJEDA MANDA A BALACEAR A GENTE DEL "PRI".</p>	<p>En la sentencia se resolvió declarar inexistente la infracción motivo de la queja con sustento en el criterio de la Sala Superior del TEPJF al resolver el Recurso de Apelación número SUP-RAP-274/2012, sostuvo que “cuando en un diario se publiquen afirmaciones que se consideren difaman o calumnian a una persona, y no se denuncie o se advierta la participación directa o indirecta del algún partido político en esa publicación, el Instituto Federal Electoral no es competente para conocer dicha falta, incluso cuando el sujeto pasivo sea un candidato o precandidato, pues tal supuesto no se encuentra en la</p>

			normatividad electoral”.
			27 de julio de 2018
5	PES/237/2018	Queja interpuesta por Bárbara Abril González Aviléz, otrora Candidata a Diputada local por el Distrito XXIX con cabecera en Naucalpan de Juárez, Estado de México, postulada por la Coalición "Juntos Haremos Historia", en contra de Edgar Armando Olvera Higuera, en su momento candidato a Diputado Local en la demarcación territorial señalado, así como del Partido Acción Nacional, por conductas que en su estima constituyen infracciones a la normatividad electoral, derivado de la difusión de calumnias, a través de la Red Social Facebook; consistentes en señalársele como corrupta en diversos mensajes de Facebook.	En el proyecto se decidió declarar inexistente la infracción motivo de la queja, ya que no se acredita la difusión de los mensajes referidos por la quejosa en que se le tilde de corrupta. 7 de agosto de 2018
6	PES/290/2018	Queja presentada por el ciudadano Gabriel García Martínez, en su carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional, ante el Consejo Municipal número 58, del Instituto Electoral del Estado de México, con sede en Naucalpan de Juárez), en contra de la ciudadana Patricia Elisa Durán Reveles otrora candidata a Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez y de la Coalición Parcial “JUNTOS HAREMOS HISTORIA”, integrada por los partidos	En la sentencia se resolvió declarar inexistente la infracción motivo de la queja, ya que las expresiones atribuidas a los probables responsables, no llegan a constituir expresiones calumniosas, ya que conforme al criterio de la Sala Superior del TEPJF, en estos casos, debe haber un margen de tolerancia mayor frente a juicios valorativos, apreciaciones o

		<p>políticos MORENA, del Trabajo y Encuentro Social; derivado de la colocación y difusión de propaganda electoral, a través de vinilonas, en las cuales se calumnia al candidato del Partido Acción Nacional en el municipio de referencia, ya que se le atribuye el robo de propaganda electoral de la candidata de la coalición “Juntos Haremos Historia”</p>	<p>aseveraciones proferidas en los debates estrictamente electorales o cuando estén involucradas cuestiones de interés público o de interés general.</p> <p>20 de septiembre de 2018</p>
--	--	---	--

Como referimos al inicio del presente apartado, los casos sometidos al conocimiento del Tribunal Electoral del Estado de México, por probables infracciones a las normas en materia de propaganda, fueron un total de 308 en el año 2018, correspondientes al proceso electoral 2017-2018 para la elección de Diputados y Ayuntamientos en el Estado de México, de los cuales seis se refirieron a posible calumnia en agravio de los quejosos, en decir aproximadamente el dos por ciento, y de ellos, en los expedientes 123 y 162, las denuncias se basaron en los mismos hechos; por lo que en realidad, únicamente se trató de cinco eventos en los que los hechos se estudiaron por posible calumnia, y de los que enseguida haremos un análisis del sentido de las respectivas resoluciones.

En primer lugar, en los expedientes PES/123/2018 y PES/162/2018, los motivos de la queja hechos valer por la quejosa, en su carácter de Candidata a la Presidencia Municipal de Valle de Bravo, Estado de México, postulada por la Coalición “Juntos Haremos Historia”, esencialmente los hace consistir en la trasgresión de los artículos 41 y 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 247 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 21, párrafo primero, inciso a), de la Ley General de Partidos

Políticos, pues conforme a la queja presentada, los hechos refieren que el treinta y uno de mayo, y 14 de junio de dos mil dieciocho, se percató de lo publicado por el Partido Político Local Vía Radical, quien desde sus cuentas de Valle de Bravo, Estado de México, identificada a través de la Red Social Facebook como @viaradicalmunicipiovalledebravo y @politicapoliticavalledebravo; se difundió un video titulado “La Dra Muerte”, en el cual se narra que “es una delincuente sujeta a proceso por homicidio”. Por lo que, a decir de la denunciante, se le adjudica un delito que no ha cometido, pues se le presenta ante la ciudadanía como una “asesina”; conducta que en su concepto actualiza una calumnia.

En principio, la autoridad jurisdiccional tuvo por acreditada la existencia del hecho denunciado, es decir, la difusión de videos en la red social Facebook, en que se atribuye a la quejosa el carácter de delincuente por estar sujeta a un proceso penal por el delito de homicidio; esta difusión se acreditó mediante el acta circunstanciada de la oficialía electoral del Instituto Electoral del Estado de México que corrobora la existencia de videos alojados en la citada red social.

En relación con la calidad de propaganda electoral del mensaje sujeto al análisis, se tuvo en cuenta que, como apuntamos anteriormente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha señalado que la propaganda electoral es una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido. De igual forma, que para poder otorgar la categoría de electoral a una propaganda, resulta necesario que se emita dentro de la vigencia de un proceso comicial.

En el caso, estas dos condiciones se cumplen, pues el mensaje pretende un efecto disuasivo para no votar por la quejosa, así como también, al haber quedado acreditado por la autoridad sustanciadora, al momento de verificar el contenido albergado en las direcciones electrónicas correspondientes a la Red Social

Facebook, esto es, el uno y seis de junio del presente año, es decir, dentro del proceso electoral 2017-2018 al que nos referimos.

Por otro lado, la autoridad jurisdiccional tuvo por colmados los dos elementos constitutivos de la calumnia, es decir: el elemento objetivo: afirmación de un hecho o delito falso; y el elemento subjetivo: afirmación de un hecho o delito falso a sabiendas de ello.

Pues de su análisis al mensaje difundido, concluye que el elemento objetivo se acredita cuando en el mensaje se dice que la quejosa está siendo investigada por el delito de homicidio por negligencia médica, esto es, que se le imputa haber cometido una negligencia en el ejercicio de la medicina y como consecuencia la muerte de un paciente, que la hace sujeta de una investigación penal por el delito de homicidio. En tanto que el elemento subjetivo se acredita en razón que en cualquier caso, no puede ser considerada responsable en tanto no exista sentencia firme que así lo determine, por lo que los emisores del mensaje al referirse que la quejosa es sujeta de investigación, aceptan que no hay sentencia firme, en consecuencia están en conocimiento que no se le puede tener por responsable, es decir, realizan la imputación de homicida a sabiendas que jurídicamente esto es impreciso.

Elementos con los que el Tribunal Electoral del Estado de México, tuvo por acreditada la calumnia en perjuicio de la parte quejosa; sin embargo, en la resolución de ambos expedientes, no se posible atribuir responsabilidad al presunto infractor en razón a que no se aportaron elementos de prueba que demuestren su autoría en los hechos.

Por lo que hace al expediente PES/192/2018 , la queja es presentada por el candidato la Presidencia Municipal de Huehuetoca, postulado por la coalición “Por el Estado de México al Frente”, en contra del candidato al mismo puesto, postulado por el partido político local “Vía Radical”; por la difusión de mensajes en

la red social Facebook, en que se le atribuye ser líder de un grupo de autodefensas y paramilitar, que actúa en el poblado conocido como “El Dorado”. Además en los videos se acusa al quejoso de haber intimidado al probable infractor, a través de personas que acuden a sus actos proselitistas a lanzarle objetos.

En la sentencia que resuelve este caso, no se llega a abordar el estudio de las expresiones atribuidas al probable infractor, ya que no se tuvo por acreditados los hechos, pues las pruebas técnicas aportadas no fueron suficientes para probarlo.

Por lo que hace al PES/195/2018, la denuncia consistió en la presunta difusión de propaganda electoral calumniosa que denigra a la quejosa a través de la publicación de una nota periodística en el Semanario “La Opinión, Proyección Política del Estado de México”, con la intención de vincularla con un delito que desconoce, lo que desprestigio su candidatura y promueve la del candidato del Partido Revolucionario Institucional. Por un lado, el órgano jurisdiccional tuvo por acreditada la difusión de la nota periodística referida por la quejosa; sin embargo, la resolución declaró inexistente la violación reclamada, en atención a que, por un lado no se acredita que se trate de propaganda electoral, pues no se vincula de forma alguna con algún partido político, o que la publicación pudiera haber sido pagada o contratada por candidato o partido alguno, adicionalmente, la nota periodística se emite al amparo de la labor de investigación periodística y de la libertad de expresión, y finalmente, al no tratarse de hechos vinculados al proceso electoral, su resolución no sería competencia de la autoridad jurisdiccional electoral, esto último con sustento en un criterio la Sala Superior al resolver el Recurso de Apelación número SUP-RAP-274/2012, sostuvo que *“cuando en un diario se publiquen afirmaciones que se consideren difaman o calumnian a una persona, y no se denuncie o se advierta la participación directa o indirecta del algún partido político en esa publicación, el Instituto Federal Electoral no es competente para conocer dicha falta, incluso cuando el sujeto pasivo sea un*

candidato o precandidato, pues tal supuesto no se encuentra en la normatividad electoral”.

Ahora bien, por lo que toca al expediente PES/237/2018, la quejosa denuncia hechos que en su concepto constituyen calumnia en su contra, derivado de la publicación de diversos mensajes en que se le tilda de corrupta, específicamente las frases “Fuera corruptos” y “EdoMex sin Morena”, las cuales fueron expuestas a través de la Red Social Facebook; lo cual atribuye al Partido Acción Nacional y a su candidato a Diputado local por el Distrito XXIX con cabecera en Naucalpan de Juárez, Estado de México.

Al efecto, la autoridad jurisdiccional tuvo por acreditada la existencia de ocho mensajes en que se incluyen las frases denunciadas por la quejosa, alojados en la Red Social Facebook, ello mediante las certificaciones realizadas por la oficialía electoral del IEEM; no obstante, el Tribunal Electoral Local, determinó que no resulta ser una conducta constitutiva de violación al marco jurídico, al que se circunscribe el desarrollo del Proceso Electoral 2017-2018, en el Estado de México. Lo anterior en atención a que los mensajes citados no constituyen calumnias de los denunciados en perjuicio de la quejosa, y que si bien estos deben considerarse propaganda electoral, ya que tienen el objetivo de disuadir la intención de voto en perjuicio de la quejosa, y que este hecho se encuentra en el contexto del proceso electoral 2017-2018 en el Estado de México, tales hechos no llegan a colmar los elementos objetivo y subjetivo requeridos para que los mensajes puedan considerarse calumniosos, pues, como lo hemos apuntados párrafos antes, el elemento subjetivo consiste en la afirmación o imputación de un delito falso y el subjetivo, que se esta imputación sea sabiendas de que se trata de hechos falsos; la tribunal sustenta su determinación en razón que los frases “fuera corruptos” no constituyen imputación de delito alguno, pues se trata de expresiones que se emiten dentro del contexto del debate público que implican las

campañas electorales, por lo que no se acredita al menos este primer elemento para poder considerar calumniosas las expresiones denunciadas por la quejosa.

Finalmente, en relación al expediente PES/290/2018, el partido quejoso denunció que la ciudadana Patricia Elisa Durán Reveles y la Coalición que la postuló trasgredieron la normativa electoral sobre propaganda política electoral, derivada de la supuesta colocación de vinilonas a través de las cuales se calumnia al candidato a Presidente Municipal del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, postulado por el PAN, ya que se le imputa haber “robado” propaganda de la candidata de la Coalición.

En el caso, la autoridad jurisdiccional consideró que a través del contenido de la vinilona no se actualiza el primer elemento para tener por acreditada la calumnia, pues si bien, del contenido de la misma se desprenden las siguientes leyendas: "AQUÍ HABÍA UNA LONA DE", "Paty DURAN QUE FUE ROBADA POR EL CANDIDATO OROPEZA, A QUIEN LA CORRUPCIÓN LE PESA", pues estimó que no se advierte una imputación al candidato en cita, de hechos o delitos falsos, pues aun cuando se manifiesta la frase “FUE ROBADA”, se presume que la misma fue empleada de manera metafórica o figurativa, sin que se aprecie que se le vincule a algún hecho o delito específico, porque además a dichas palabras le siguen otras en las que se da una crítica o punto de vista respecto a la supuesta reacción del candidato frente a un acontecimiento, el cual constituye un tema de interés social y público como lo es la corrupción.

El Tribunal Electoral Local sostiene su determinación básicamente en los criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de maximizar el derecho a la libertad de expresión; pues no toda expresión proferida por un partido político o candidato en la que se emita una opinión, juicio de valor o crítica especialmente negativos respecto de otro partido político o sus correspondientes candidatos implica una violación de lo dispuesto en la norma electoral, por considerar, que el partido hacia quien se dirige el comentario, y que

el contenido de dicha expresión es falso y perjudicial para su propia imagen. Lo anterior no significa que quien es objeto de una manifestación y no coincida con la opinión del emisor deba tolerarla, ya que precisamente en ejercicio de su libertad de expresión puede debatirla, pues este es el modelo de comunicación que se busca en un estado democrático: permitir la libre emisión y circulación de ideas con el fin de generar el debate en la sociedad, indispensable para la formación y garantía de un voto razonado por parte de la ciudadanía. (Aggis Bitar, 2017)

Sostuvo además el tribunal local, que para determinar si se trata de expresiones calumniosas debe existir un vínculo directo entre la expresión y el sujeto señalado, de forma tal que haga evidente la finalidad de injuriar y ofender la opinión o fama de alguien, al ser la única interpretación posible. Así, para determinar si ciertas expresiones se encuentran tuteladas por la libertad de expresión, debe tenerse presente que por su naturaleza, el debate sobre cuestiones públicas debe realizarse de forma vigorosa y abierta, lo cual incluye expresiones que pudieran ser desagradables para actores políticos, quienes por su posición pública deben tolerar la utilización de un lenguaje con expresiones más fuertes que el ciudadano común. (González Oropeza, 2017)

Y concluye aseverando que cuando existan varias interpretaciones posibles sobre lo manifestado, conforme a las cuales una puede entenderse como una denigración o calumnia y otra que lleva a la conclusión opuesta, y no existen elementos objetivos que permitan afirmar, la existencia del vínculo mencionado entre la expresión y el sujeto, tales manifestaciones deben interpretarse como un ejercicio a la libertad de expresión. Como en este caso asegura el tribunal que ocurrió, pues no obstante que en el mensaje se diga “fue robada por el candidato Oropeza” al referirse a la propaganda de la denunciada, en concepto del tribunal, no existe una imputación concreta y directa sobre el quejoso, sino una expresión figurativa acompañada de una crítica al señalar que “la corrupción le pesa”. Por lo que en todo caso se trata de expresiones que invitan al debate político, y que aun

cundo pudieran ser expresiones negativas en perjuicio del quejoso, deben considerarse permisibles en la contienda electoral al amparo de la libertad de expresión, que sería en todo caso la vía para que el presunto agraviado controvierta tales imputaciones.

Como hemos podido verificar, resultan exiguos los asuntos sometidos al estudio del Tribunal electoral local con motivo de posibles hechos calumniosos en el pasado proceso electoral local 2017-2018, y no obstante acreditarse solo en uno de ellos la calumnia denunciada, no logró sancionarse al probable infractor por no existir elementos que lo vinculasen con el hecho denunciado.

Sin embargo, los parámetros de análisis asumidos por el Tribunal Electoral del Estado de México, lo llevaron a la conclusión, que en general la calumnia sólo se acredita cuando los elementos objetivo y subjetivo que la integran se encuentran probados en extremo, y que no exista otra interpretación posible, pues en este caso, las expresiones presuntamente calumniosas serán amparadas por la libertad de expresión, y constituyen base para el debate público, lo que contribuye a la construcción del debate político y a la formación de una ciudadanía informada.

Los argumentos sostenidos por la autoridad jurisdiccional electoral local, soportados en los criterios federales en la materia, nos permiten verificar el carácter expansivo que la libertad de expresión ha tomado conforme vivimos nuevos procesos electorales; de forma que la limitante constitucional y legal de no proferir calumnia en contra de los adversarios, se encuentra cada vez más en el terreno de la prueba absoluta, pues ante cualquier atisbo de otra probable interpretación, primara el derecho a la libertad de expresión, particularmente en el terreno de la arena electoral, en que como ya hemos apuntado, según los propios criterios de las instancias federales, los contendientes deben ser ampliamente tolerantes a la crítica.

CAPÍTULO III.- Jurisprudencia y Derecho Comparado

3.1 Jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Jurisprudencia en materia electoral son los criterios obligatorios de aplicación, interpretación o integración de una norma, sostenidos por alguna de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el caso de la Sala Superior, el criterio se vuelve obligatorio cuando se presenta en tres sentencias no interrumpidas o cuando surge de la resolución de una contradicción de tesis. En el caso de las Salas Regionales, se necesitan cinco sentencias no interrumpidas. En todos los casos, se requiere una declaración formal por parte de la Sala Superior. (Glosario, 2018)

En los términos expresados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la jurisprudencia es la interpretación de la ley, de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias que pronuncia la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno o en Salas, y por los Tribunales Colegiados de Circuito. Doctrinariamente la jurisprudencia puede ser confirmatoria de la ley, supletoria e interpretativa. Mediante la primera, las sentencias ratifican lo preceptuado por la ley; la supletoria colma los vacíos de la ley, creando una norma que la complementa; mientras que la interpretativa explica el sentido del precepto legal y pone de manifiesto el pensamiento del legislador. La jurisprudencia interpretativa está contemplada en el artículo 14 de la Constitución Federal, en tanto previene que en los juicios del orden civil la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley; y la jurisprudencia tiene una función reguladora consistente en mantener la exacta observancia de la ley y unificar su interpretación, y como tal, es decir, en tanto constituye la interpretación de la ley, la jurisprudencia será válida mientras esté vigente la norma que interpreta. (Jurisprudencia, Concepto de, 2003)

En este contexto, y consecuencia de las reformas constitucionales del 6 y 10 de junio de 2011, así como del reconocimiento del bloque de derechos y la vinculatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, la función jurisdiccional adquiere una nueva dimensión y trascendencia en la tutela y vigencia efectiva de los derechos humanos, entre ellos los derechos político electorales, ya que, mediante la interpretación, se pueden reconocer derechos implícitos y ampliar de forma más favorable aquellos contenidos en el marco constitucional o en instrumentos internacionales. Para garantizar el ejercicio efectivo de estos derechos humanos, el mero reconocimiento normativo no resulta suficiente, sino que es indispensable una labor de implementación por parte de la autoridad en sus respectivas competencias y atribuciones. En el caso de los tribunales electorales, éstos deberán garantizar el acceso a la justicia de cualquier actor político, para que puedan tutelarse los derechos que han sido vulnerados. La función jurisdiccional permite ordenar los límites y alcances de los derechos político electorales, sobre todo cuando las normas constitucionales y leyes hayan sido omisas al respecto. De ahí la trascendencia de que se haya ampliado el acceso a la justicia por medio del interés legítimo, reconocido por ejemplo en los casos de vulneración de derechos políticos de las mujeres, o en los casos de violaciones al modelo de comunicación política respecto de las reglas en la emisión de propaganda política o electoral, lo cual implica la configuración de una legitimación procesal más idónea.

La justicia se ha globalizado, y el derecho comparado se ha centrado en el diálogo jurisprudencial que existe no solo entre los diferentes tribunales electorales de un país, sino también entre los jueces de distintos sistemas jurídicos e internacionales. Dichos diálogos permiten un mejor entendimiento de los alcances de los derechos políticos como parte de los derechos humanos y su aplicación efectiva. De igual forma, los jueces pueden, mediante su función interpretativa, dar

vigencia a derechos no reconocidos por los marcos constitucionales e instrumentos internacionales. Estos derechos, que muchas veces se encuentran en la penumbra o implican un vacío legal, requieren de una activación jurisdiccional para que sean reconocidos y, en consecuencia, efectivos, ya que, con independencia de que no estén previstos normativamente, deben ser sujetos de protección.

Existen varios aspectos que han incidido a favor de esta mejora en la protección de los derechos políticos, como se ha señalado anteriormente, entre ellos, la apertura en el acceso a la justicia en el caso de grupos vulnerables o históricamente discriminados, mediante la inclusión de la figura del interés legítimo tratándose de mujeres, así como las nuevas atribuciones y responsabilidades del juez constitucional y de toda autoridad, derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Sin embargo, aún existen áreas de oportunidad para incrementar la efectividad en la defensa y el reconocimiento de los derechos políticos, como los que en materia de candidaturas independientes se construyen en los procesos electorales en desarrollo. Una de estas áreas se sitúa en la aún incipiente aplicación de las disposiciones legales y de las políticas públicas, principalmente en lo referente a los derechos políticos, cuya naturaleza requiere de esos impulsos para su adecuado ejercicio. Como se ha advertido, los derechos políticos son derechos humanos, por lo que no poseen una naturaleza exclusivamente programática o presupuestal; así, su reconocimiento y tutela no debe supeditarse única y exclusivamente a la concreción de leyes, ya que su vigencia estaría reduciéndose a meras intenciones. Así, la eventual vaguedad de las disposiciones legales y constitucionales de los derechos políticos es una oportunidad para que el juez fije progresivamente el contenido y los alcances de éstos. De ahí que su labor ya no se limite a la aplicación normativa al caso concreto, sino que, a fin de garantizar la vigencia de los derechos políticos como parámetros supremos de validez, debe efectuar una actividad constructiva para

subsana r dichas vaguedades o vacíos. Estos esfuerzos de complementación y construcción consisten en la aplicación directa de un derecho humano reconocido por la Constitución o por los instrumentos internacionales, incluso, aquellos derechos implícitos que para su ejercicio requieren del establecimiento de directrices claras y precisas que limiten de forma adecuada sus alcances y límites, así como la definición de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias para su adecuada materialización. Para garantizar la vigencia de los derechos políticos es necesario que exista coordinación entre los diferentes sistemas de justicia electoral, tanto en el ámbito nacional, como en el supranacional, ya que para alcanzar su eficacia requieren de leyes que reglamenten y encaucen su ejercicio, que materialicen y definan su alcance. Por tanto, el control jurisdiccional del juez electoral no sólo se limita a las normas, sino a la interpretación que se encarga de desarrollar estos derechos.

En el supuesto concreto de que exista una omisión normativa y de algún derecho, el juzgador tiene la responsabilidad de que el reconocimiento y la tutela se hagan efectivos, por lo que en sus resoluciones tiene que diseñar disposiciones que tiendan a ello.

Ahora bien, para asegurar que exista una protección integral y uniforme de todos los derechos políticos, se debe transitar a un modelo de comunicación, en el que no exista ningún margen de contradicción en la interpretación de los derechos políticos. Esto se puede generar si hay un diálogo entre los diversos mecanismos de protección de derechos políticos electorales, particularmente entre los sistemas jurisdiccionales electorales nacionales, entendiéndose tribunales electorales locales y las salas integrantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y por extensión, los supranacionales.

Evidentemente, de manera general, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, se ha propiciado la generación de nuevos paradigmas, cuya característica se cimienta en la ampliación de los derechos humanos y una mejor tutela de los mismos, mediante un nuevo diseño constitucional que facilita el acceso y la protección de éstos ante cualquier posible violación. Si bien los rasgos de estos paradigmas son visibles, es un hecho que se encuentran en un proceso de permanente evolución, particularmente tratándose de derechos político electorales.

Una de las figuras que ha sido incluida en el sistema constitucional, y que ejemplifica la aparición de dichos paradigmas, es el reconocimiento del interés legítimo en el caso de grupos históricamente vulnerados, cuya finalidad es garantizar el acceso y la protección efectiva de la persona que lo solicite a la justicia electoral, caso particular de las mujeres. La inclusión del interés legítimo implica que los derechos humanos de carácter político, que anteriormente se encontraban reconocidos solo a quien acredita sufrir la afectación al ser derechos subjetivos, o a los partidos políticos en los casos de acciones tuitivas, sean ahora perfectamente justiciables. Ahora bien, el interés legítimo tiene una capacidad de tutela mucho más amplia, pues no se limita a la configuración de un agravio personal y directo, sino que, como se ha podido advertir, extiende su defensa a violaciones directas o indirectas, incluyendo a aquellas personas que poseen una posición especial frente al orden jurídico, aspecto que permite que derechos e intereses difusos puedan ser garantizados jurisdiccionalmente.

Con ello se permite que todos los tribunales electorales, constitucionales por su vocación desde 2011, revisen y protejan los derechos políticos como derechos humanos en su integridad, desde su dimensión constitucional, internacional y legal. Sin embargo, la función jurisdiccional requiere de la complementariedad de todas las autoridades para el cumplimiento de sus sentencias, así como para que,

en el ámbito de su competencia, protejan todos los derechos políticos, tal como lo prescribe el artículo 1 de la Constitución mexicana.

En este contexto, en relación a nuestro tema en estudio, haremos una breve exposición de las tesis y jurisprudencias destacadas, emitidas por la Sala Superior, relacionadas con los temas de calumnia y libertad de expresión, acudiendo adicionalmente a los argumentos de alguno de los expedientes que motivaron la jurisprudencia respectiva, en el entendido que ambos conceptos, es decir, calumnia y libertad de expresión, llegan a vincularse en algunas de las jurisprudencias que citaremos, lo cual resulta comprensible al tratarse de los polos opuestos de los argumentos que dieron origen a los criterios que ahora analizaremos.

Iniciaremos con la Jurisprudencia que definió los parámetros que sirvieron de base para el posterior desarrollo de los alcances de las expresiones amparadas por el derecho a la libertad de expresión, para posteriormente verificar el cambio con vías expansivas de los alcances de la libertad de expresión y su ponderación por sobre otros bienes jurídicos para potenciar el debate público en el marco de los procesos democráticos.

Jurisprudencia 11/2008

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. Bajo 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 dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.

Los argumentos que soportaron la jurisprudencia en cita, refieren sustancialmente que en materia electoral debe protegerse y garantizarse el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión y de imprenta. Por lo que debe permitirse la libertad de pensamiento, opinión e información que cuestionen e indaguen sobre la capacidad o idoneidad de los entes públicos y candidatos, así como discrepar y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de forma que los electores puedan formarse libremente su propio criterio para elegir.

Por tanto, se consideró que las expresiones que se proferían en relación a servidores públicos o a otras personas que ejercen funciones de carácter público, debían gozar de un margen de apertura a un debate amplio en torno a asuntos de interés público o interés general, lo cual es fundamental en una sociedad democrática, por lo que este criterio sería aplicable respecto de las expresiones que se realicen en relación a una persona pública, como lo son un político o un candidato a un cargo de elección popular, quienes se somete voluntariamente al escrutinio público en relación a cuestiones de interés público o general, en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada o de

conocer o saber sobre cualquier información en torno a estas figuras públicas. (Torres Muro, 2010)

Sin embargo, ello de ninguna forma implicó que la honra, la reputación y la dignidad de los servidores públicos o personas públicas no deban ser jurídicamente protegidos, dado que, toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad y nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, y ni de ataques ilegales a su honra y reputación. Por ende, el derecho al respeto a la honra y a la dignidad personal constituye un límite a la expresión, injerencias o ataques a particulares, grupos y del Estado, como deber de los partidos políticos o las coaliciones de abstenerse de proferir expresiones que impliquen diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigren a los ciudadanos a las instituciones públicas o a los partidos políticos y a sus candidatos, en particular durante las campañas electorales y en la propaganda política que utilicen. (Temkin Yedwab, 2010)

Lo anterior constituye un imperativo del sistema de la democracia mexicana, si se tiene presente que es derecho fundamental de toda persona el respeto y la garantía del derecho a su dignidad, para no ser sujeto de ataques indebidos en su honra y reputación, así como de conductas que tengan por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Los preceptos constitucionales y legales vigentes al momento de emitirse esta jurisprudencia, disponían que los candidatos, militantes, simpatizantes y los propios partidos políticos y las coaliciones, por una parte no dejan de ser beneficiarios de esa obligación de respeto al honor o dignidad, a pesar de que sean sujetos de una crítica desinhibida, vigorosa y abierta, a través de eventuales cuestionamientos vehementes, sarcásticos y de contenido negativo y por la otra,

esos mismos sujetos están obligados a respetar el derecho al honor y la dignidad de los demás. Porque en materia de libertad de expresión esta como límite, entre otros, el derecho de los demás o de terceros; es decir, el respeto a la dignidad, honra o reputación de las personas, por cuanto a que el ejercicio de dicho derecho, si bien es cierto que no puede estar sujeto a censura previa, también lo es que no puede ejercerse de una manera irresponsable, ya que da lugar a responsabilidades ulteriores.

En base a esas consideraciones se incluyó como trasgresión de la normatividad electoral el contenido de mensajes que implique la disminución o el demérito de la estima o imagen de algún otro partido o coalición, de sus candidatos, de las instituciones públicas o de los ciudadanos en general, como consecuencia de la utilización de diatribas, calumnias, infamias, injurias o difamaciones, esto es, por la utilización de calificativos o de expresiones intrínsecamente vejatorias, deshonrosas u oprobiosas, que, apreciadas en su significado usual y en su contexto nada aportan a la formación de una opinión pública libre, a la consolidación del sistema de partidos y al fomento de una auténtica cultura democrática entre los afiliados o militantes partidarios, y la ciudadanía en general, siendo por tanto, la simple exteriorización de sentimientos o posturas personales y subjetivas de menosprecio y animosidad que no se encuentran al amparo ni de la libertad de expresión ni contribuyen al correcto funcionamiento armónico de la vida democrática.

Jurisprudencia 31/2016

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO PROTEGE LA IMPUTACIÓN DE DELITOS CUANDO CON ELLO SE CALUMNIA A LAS PERSONAS.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 6º y 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, párrafo 3, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles; 11 y 13, párrafo 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se desprende que si bien la libertad de expresión en el ámbito de las contiendas

electorales de una sociedad democrática, es un elemento primordial de comunicación entre los actores políticos y el electorado, en el que el debate e intercambio de opiniones debe ser no sólo propositivo, sino también crítico, para que la ciudadanía cuente con los elementos necesarios a fin de que determine el sentido de su voto, lo cierto es que el ejercicio de la libertad de expresión en materia político-electoral tiene como restricciones la emisión de expresiones que calumnien a las personas. En consecuencia, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral como órgano competente de verificar el respeto a la mencionada restricción, debe ser particularmente cuidadoso en el ejercicio de esa atribución, cuando las denuncias o quejas se formulan contra propaganda política o electoral, cuyo contenido se relacione con la comisión de delitos. Lo anterior, porque a diferencia de la crítica desinhibida, abierta, vigorosa que se puede dar incluso respecto al ejercicio de cargos públicos anteriores en donde el intercambio de ideas está tutelado por las disposiciones constitucionales invocadas, tratándose de la difusión de información relacionada con actividades ilícitas, ésta incrementa la posibilidad de quien la utiliza sin apoyarla en elementos convictivos suficientes, de incurrir en alguna de las restricciones previstas constitucionalmente, en atención a la carga negativa que sin una justificación racional y razonable, aquélla puede generar sobre la reputación y dignidad de las personas.

En la Jurisprudencia antes transcrita, la Sala Superior, consideró, en los tres asuntos que le dieron origen, que la libertad de expresión en el ámbito de las contiendas electorales de una sociedad democrática, es un elemento primordial de comunicación entre los partidos políticos y el electorado, en el que el debate e intercambio de opiniones debe ser no sólo propositivo sino también crítico, para que la ciudadanía cuente con los elementos necesarios a fin de que determine el sentido de su voto, por lo que el ejercicio de la libertad de expresión en materia político-electoral tiene como restricciones la emisión de "expresiones que calumnien a las personas". En consecuencia, el órgano competente de verificar el respeto a la mencionada restricción, debe ser particularmente cuidadoso en el ejercicio de esa atribución, cuando las denuncias o quejas se formulan contra propaganda política o electoral difundida por los partidos políticos, cuyo contenido se relacione con la comisión de delitos. Lo anterior, porque a diferencia de la crítica desinhibida, abierta, vigorosa que se puede dar incluso respecto al ejercicio de cargos públicos anteriores en donde el intercambio de ideas está tutelado por

las disposiciones constitucionales, tratándose de la difusión de información relacionada con actividades ilícitas, ésta incrementa la posibilidad a quién la utiliza sin apoyarla en elementos de convicción suficientes, de incurrir en alguna de las restricciones previstas constitucionalmente, en atención a la carga negativa que sin una justificación racional y razonable, aquélla puede generar sobre la reputación y dignidad de las personas.

En estas condiciones, el argumento total se sustenta en que en la propaganda denunciada, no se advierte la imputación directa o indirecta, de la posible comisión de delito específico alguno, pues no existe la precisión de determinada conducta, o hecho concreto, sino la realización de expresiones genéricas en torno a descalificaciones hacia el candidato, partido o coalición postulante.

Las sentencias que fueron sustento de la Jurisprudencia que ahora comentamos, son los SUP-RAP-127/2013, SUP-REP-187/2015 y SUP-REP-397/2015. En el primero de ellos, la denuncia refiere que algunos medios de comunicación social hicieron del conocimiento público, que Francisco Arturo Vega de Lamadrid (candidato a la gubernatura del Estado de Baja California, que fuera postulado por la coalición de la cual fue integrante el Partido Acción Nacional) "se adueñó de varios terrenos y sus casas de empeño fueron denunciadas por comprar los artículos que a ti y a tu familia les robaban"; de lo cual se advierte que, los partidos políticos (Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, del Trabajo y Encuentro Social), que difundieron la propaganda motivo de denuncia, se basaron en información obtenida de algunos medios de comunicación social, sin que exista una aseveración o imputación directa de los entonces denunciados sobre la conducta del Partido Acción Nacional o de su candidato a Gobernador, Francisco Arturo Vega de Lamadrid.

En el segundo caso, se denuncia un promocional en el que se refiere que la

construcción ilegal de una presa (por parte del Gobernador Padrés), "le quita el agua a la gente" pudiera ser la comisión de un ilícito, pero nunca se señala que haya cometido un delito, es decir, dicha afirmación no le imputa un delito, pues dicha frase es sólo la expresión de un problema que se presenta en Sonora y corresponde a una opinión que en el marco del debate político puede considerarse como una crítica fuerte, pero nunca una calumnia; y que lo mismo sucede en torno a la parte de los promocionales denunciados que refieren que "los diputados del PAN piden moches" de dinero destinado a la construcción de escuelas y hospitales, que puede entenderse como una conducta ilegal atribuida a dichos legisladores, pero tampoco existe una calumnia, pues también se está frente a una crítica dura, en el contexto del debate político, que debe maximizarse.

Finalmente, el SUP-REP/397/2015, corresponde a dos notas periodísticas, en las que se refiere: *"Polémica. El dirigente estatal del Partido Acción Nacional, Edgardo Burgos Marentes, dijo que Evelio Plata, como candidato a diputado federal por el distrito 05, representa la opacidad, corrupción, simulación e impunidad. Razón por la que no debe estar en una contienda electoral, sino en una cárcel. A su vez, agregó que Evelio Plata es un candidato impuesto en complicidad con el Gobierno del Estado, porque representa los intereses de poder de la clase política."*

Asimismo, el dirigente blanquiazul expresó que Alexi Mendoza representa la campaña limpia, honesta y transparente que el partido ha venido haciendo. Dijo estar orgulloso por el trabajo ha venido realizando la joven de 25 años, ya que es una representante digna para la juventud sinaloense."

Del análisis de la Sala Superior, se advierte que las notas se encuentran en el contexto de la crítica periodística, y de ninguna forma existe imputación directa y concreta de algún hecho delictivo.

Por lo que las expresiones en análisis están amparadas por el ejercicio periodístico y la libertad de expresión.

Cabe aclarar, que si bien el primero de los casos que sustentan la Jurisprudencia 31/2016, tuvo lugar previo a la reforma constitucional de 2014, antes de la cual la prohibición respecto de los mensajes de la propaganda electoral se extendía a las expresiones que denigraran a las instituciones y a los partidos políticos, lo cierto es, que los argumentos en relación a los parámetros valorativos de la calumnia hacia las personas, eran ya los mismos que después de la reforma de 2014, por lo que no existe contradicción, entre los criterios empleados en estos expedientes.

Presentaremos ahora una de las Tesis en que en mayor medida se sustentan las resoluciones de los Tribunales electorales para resolver denuncias relativas a hechos cuyo medio de difusión es la nota periodística:

Tesis XXXI/2018

CALUMNIA ELECTORAL. LOS PERIODISTAS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EJERCICIO DE SU LABOR NO SON SUJETOS RESPONSABLES.- De la interpretación sistemática de los artículos 1º, 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se desprende que la finalidad de sancionar la calumnia en materia electoral está íntimamente asociada con el deber de garantizar la equidad en la contienda electoral y el derecho de la ciudadanía a decidir su voto razonado a partir de una opinión pública informada. En consecuencia, atendiendo a que esta Sala Superior ha reconocido la especial protección de la que goza el ejercicio periodístico y su presunción de licitud, además que, el legislador no consideró a los periodistas como sujetos sancionables en los procedimientos administrativos sancionadores, se reconoce que en ejercicio de su función los periodistas y medios de comunicación no son sujetos responsables por expresiones que podrían considerarse calumniosas contra actores políticos.

En el expediente SUP-REP-155/2018, que da origen a esta Tesis, se acusa un acuerdo que desecha la queja presentada por el candidato a Diputado Federal por el Partido Acción Nacional por el principio de mayoría relativa en el Estado de Nuevo León, en contra del acuerdo de siete de mayo de dos mil dieciocho, emitido por el Vocal Ejecutivo de la 11 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en la referida entidad federativa, que entre otras cuestiones, determinó el desechamiento de la denuncia presentada, dictado en el expediente identificado con la clave JD/PE/EARL/JD11/NL/PEF/1/2018. La queja se duele de calumnia por un artículo difundido en una publicación quincenal, así como en las propias redes sociales del citado informativo, por lo que también solicitó medidas cautelares a efecto de que se hiciera el retiro de la publicación de Facebook, así como la suspensión de la distribución del ejemplar impreso con las publicaciones denunciadas.

El argumento central radica en que los periodistas que laboran en los medios de comunicación deben gozar de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad y el debate público se fortalezca. Es decir, los periodistas desempeñan un papel fundamental en la producción de todo tipo de información, contribuyendo a preservar el pluralismo y reforzando las oportunidades de formación de una opinión pública, razón por la cual, los periodistas son los principales oferentes en este “mercado de ideas”, (Libertad de expresión. Su funcionamiento en casos de debate periodístico entre dos medios de comunicación, 2011) aportándole al público diferentes posturas y fortaleciendo el debate público.

Jurisprudencia 15/2018

PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA.- De lo dispuesto en los artículos 1º, 6º y 7º,

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, párrafos 2 y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que la libertad de expresión, incluida la de prensa, en principio, implica la inviolabilidad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio; por ello, la labor periodística goza de un manto jurídico protector al constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública. En ese sentido, la presunción de licitud de la que goza dicha labor sólo podrá ser superada cuando exista prueba en contrario y, ante la duda, la autoridad electoral debe optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable a la protección de la labor periodística.

En el caso, los argumentos coincidentes de la Sala Superior al resolver los expedientes que soportan esta Jurisprudencia, se centran en las siguientes consideraciones; la difusión en medios de comunicación, en el caso de la prensa escrita y del internet, de noticias relativas al acontecer social, político, cultural, económico, entre otros tópicos, de un determinado Municipio, Estado o de la República, no constituye, en principio, propaganda política-electoral; por tanto, no es necesario que su difusión cumpla las normas a las cuales está sujeta esa propaganda.

Tanto la Sala Especializada como la Sala Superior, han precisado que la promoción personalizada de un funcionario o servidor público no se actualiza por la sola publicación de notas informativas en medios de comunicación respecto de los actos en que participó el servidor público.

La simple circunstancia de que, en notas periodísticas, fotografías e impresiones de internet, aparezca la imagen y nombre de un funcionario público, en diversos actos públicos, no es suficiente para acreditar el uso de los medios de comunicación para hacerse promoción de manera personal y directa.

Se ha señalado también que la difusión de noticias, dada su naturaleza como actividad periodística goza de una presunción de constitucionalidad y legalidad; sin embargo, esa presunción no es *iure et de iure*, sino por el contrario, es *iuris tantum*, lo cual significa que admite prueba en contrario a efecto de evidenciar que no fue hecha al amparo de la libertad de información y de expresión y que actualiza una infracción a la normativa constitucional o legal en materia electoral. (De la Mata Pizaña, 2017)

Lo anterior obedece a que, en la Constitución, se prevé la libertad de expresión y de información, como derechos fundamentales de los gobernados.

En diversas ocasiones, diferentes actores políticos u organizaciones o ciudadanos han estimado que la cobertura noticiosa por parte de una empresa periodística, medios de comunicación, diarios, televisoras, radiodifusoras, etcétera, puedan incurrir en una conducta de simulación, para en realidad hacer una campaña política o electoral, o realizar una promoción personalizada.

En atención a lo anterior, los criterios de diversos precedentes, se han establecido elementos para servir de base a un estudio en cada caso concreto, para distinguir una verdadera cobertura informativa o noticiosa, de actos simulados de campaña o promoción personalizada.

En este tenor, siguiendo la línea de protección y garantía de equidad, en principio se considera que los medios de comunicación no asumen responsabilidad directa o indirecta por difundir una cobertura noticiosa en ejercicio de la libertad de expresión.

Son los servidores públicos quienes tienen el deber de cuidar que sus mensajes no contengan elementos dirigidos a influir en las preferencias electorales o en la

opinión pública durante los procesos electorales federal o local, por lo que deben ser particularmente escrupulosos al dirigir mensajes que pueden ser retomados por los medios de comunicación para su posterior difusión, pues son ellos los destinatarios de las prohibiciones previstas en el artículo 134 de la Constitución.

Se debe considerar que, a primera vista, la cobertura informativa periodística se encuentra tutelada y por ello, la libertad de expresión y de información brindan una protección al libre ejercicio de la prensa, en cualquiera de sus formas (escrita, transmitida por radio o televisión, o alojada en Internet), y siendo una obligación de las autoridades el respeto a estos derechos fundamentales, tal y como lo ordena el artículo 1º de la Constitución.

Sobre la cobertura informativa, debe ponderarse que los agentes noticiosos gocen de plena discrecionalidad en la elección de las piezas informativas que, a su juicio, resulten relevantes para su auditorio, sin parámetros previos que impongan o restrinjan contenidos específicos, más allá de los límites que el propio artículo 6º de la Constitución prevé al efecto.

Jurisprudencia 19/2016

LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS.- De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 1º y 6º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 11, párrafos 1 y 2, así como 13, párrafos 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que, por sus características, las redes sociales son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión, para lo cual, resulta indispensable remover potenciales limitaciones sobre el involucramiento cívico y político de la ciudadanía a través de internet.

Si bien, la presente Jurisprudencia, refiere a la libertad de expresión en medios electrónicos, siendo este último elemento, el factor determinante del análisis de los expedientes que motivaron estas jurisprudencias, lo cierto es que el argumento central radica en que la libre manifestación de las ideas es una de las libertades fundamentales de la organización estatal moderna. Asimismo, que la libertad de expresión e información se deben maximizar en el contexto del debate político, pues en una sociedad democrática su ejercicio debe mostrar mayores márgenes de tolerancia cuando se trate de temas de interés público. Remitiendo inclusive al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su Jurisprudencia 25/2007, en el que refiere que la libertad de expresión es el derecho fundamental que comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, pues la garantía de la libertad de expresión asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva del ejercicio de este derecho. Esto es, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden. Por lo tanto, en una democracia, ese derecho es un presupuesto necesario para formar la opinión pública, porque ésta surge con el diálogo e intercambio de opiniones informadas. Por esa razón, la libertad de expresión tiene una doble dimensión: la individual y la social.

En estas condiciones, el parámetro de maximización de la libertad de expresión abarca también a la información y comunicación generada a través de internet, entre ella, la que se relaciona con las denominadas redes sociales.

En ese sentido, la Sala Superior se pronunció en el sentido que el Internet es un instrumento específico y diferenciado para potenciar la libertad de expresión en el

contexto del proceso electoral, ya que cuenta con una configuración y diseño que lo hace distinto respecto de otros medios de comunicación, en virtud de la manera en que se genera la información, el debate y las opiniones de los usuarios lo cual hace que se distinga respecto de otros medios de comunicación como la televisión, el radio o los periódicos.

Agregando además que las características particulares de Internet deben ser tomadas en cuenta al momento de regular o valorar alguna conducta generada en ese medio, ya que justo estas hacen que sea un canal de comunicación privilegiado para el ejercicio democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión.

Hasta este punto, hemos podido verificar, a través de las jurisprudencias y tesis que estimamos más relevantes, los argumentos que evidencian el carácter expansivo de la libertad de expresión así como sus canales de difusión, cuando se trata de propaganda electoral cuyos mensajes puedan considerarse más allá de una crítica vigorosa, llegando a los márgenes cercanos a la calumnia, y que inclusive cuando llega a denunciarse hechos que probablemente la colmen, debe tratarse de expresiones firmes, categóricas e inequívocas, y no de expresiones genéricas, pues en tal caso, quedaran amparadas por la libertad de expresión, y tratándose de difusiones en medios periodísticos, cualquiera que sea su modalidad, impresa, radio, televisión o medios electrónicos, estarán además amparados por el ejercicio del periodismo. Elementos que retomaremos en el último capítulo del presente trabajo.

3.2 Derecho Comparado

Conforme a lo reseñado en capítulos previos, con la reforma político electoral de 2007-2008, el acceso a los medios de comunicación mediante tiempos del Estado, implicó para las reglas del esquema de comunicación política, que previo a esta reforma, se caracterizaban por una competencia electoral desmedida en los medios de comunicación, una regulación estricta que, sin embargo, permitiera garantizar la prerrogativa de acceso permanente a los partidos políticos y sus candidatos a la radio y la televisión, en periodos de campañas; de tal suerte que el nuevo marco jurídico estableció que los partidos únicamente podrían acceder a esta prerrogativa a través de los tiempos oficiales asignados al Estado. (Woldenberg Karakowsky, 2017)

En consonancia con lo anterior, la administración de los tiempos oficiales de la autoridad, fue competencia exclusiva para el entonces Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral. Ello no sólo en el ámbito federal sino también en el de las entidades federativas. Esta atribución correspondía tanto en periodos electorales como ordinarios, por lo que esta autoridad designaba los espacios de radio y televisión que correspondían a los partidos y sus candidatos durante las precampañas y las campañas electorales. Adicionalmente, el Instituto Federal Electoral también era el facultado para asignar los tiempos que correspondiesen a las autoridades electorales, tanto federales como estatales, para el cumplimiento de sus fines en periodos ordinarios y electorales.

Para consolidar esta restricción de difundir sus mensajes en radio y televisión exclusivamente en los tiempos oficiales correspondientes al Estado, conforme a la asignación que al efecto realizara el Instituto Federal Electoral, se estableció la prohibición general para adquirir o contratar tiempos comerciales por cualquier modalidad, restricción que no sólo era aplicable a partidos y candidatos, sino

también a personas físicas y morales. Adicionalmente, se establecieron restricciones temporales y de contenido a la propaganda gubernamental, ya que ésta debía ser de carácter institucional y suspenderse durante las campañas electorales federales, estatales y municipales. También se estableció una restricción al derecho a la libertad de expresión para evitar que se utilizaran expresiones que denigrasen a las instituciones o a los partidos, o bien que implicaran calumnia contra las personas.

Por último, se estableció un régimen de responsabilidades y sanciones, aplicable a partidos, agrupaciones políticas, aspirantes, precandidatos y candidatos, ciudadanos, dirigentes y afiliados a los partidos, observadores electorales, concesionarios y permisionarios de radio y televisión, organizaciones de ciudadanos, sindicales, laborales o patronales, extendiéndose actualmente a los candidatos independientes. En estas condiciones, se reconoce al Instituto Nacional Electoral como órgano sancionador y, por lo tanto, se le otorgan facultades para garantizar el cumplimiento de las nuevas reglas del sistema de comunicación político-electoral. Para lo cual, existe el procedimiento especial sancionador, de carácter expedito, como la vía para denunciar e investigar conductas que infringieran las nuevas reglas del modelo comunicacional; y, a partir de la reforma constitucional 2014, sancionables por los tribunales electorales federales y locales, en su respectivas competencias.

En estas condiciones, proponemos el análisis del modelo de comunicación política en países del área para estar en condiciones de contrastar el estatus de nuestro propio modelo y la probable tendencia que pueda seguir en la evolución de la propaganda política y electoral, como determinantes del actual modelo de comunicación política, en las que como nota preliminar podemos apuntar que las regulaciones constitucionales y legales que rigen la competición electoral de los países en análisis, tienen el objetivo prioritario de garantizar la libre participación,

competitividad e igualdad de oportunidades de quienes concurren en las elecciones.

3.2.1. Argentina

Respecto a Argentina cabe mencionar que la justicia electoral está compuesta por la Cámara Nacional Electoral y los jueces electorales, pero estos en realidad no existen como órganos *ex profeso*, sino que se trata de jueces federales de otras jurisdicciones a los cuales se les han adjudicado adicionalmente las tareas electorales y una Secretaría para el efecto. En la designación, el presidente de la República requiere de la aprobación del Senado para nombrar a los tres magistrados de la Cámara Nacional Electoral, pero además, a partir de la reforma constitucional de 1994, los nombres propuestos por el presidente deben provenir de listas presentadas por el Consejo de la Magistratura.

Por otra parte, respecto de la propaganda política y electoral, encontramos en su Código Electoral Nacional, las siguientes disposiciones generales, que nos permiten comprender las particularidades de su modelo de comunicación política:

1. La campaña electoral es el conjunto de actividades desarrolladas por las agrupaciones políticas, sus candidatos o terceros, mediante actos de movilización, difusión, publicidad, consulta de opinión y comunicación, presentación de planes y proyectos, debates a los fines de captar la voluntad política del electorado, las que se deberán desarrollar en un clima de tolerancia democrática. Las actividades académicas, las conferencias, la realización de simposios, no serán considerados como partes integrantes de la campaña electoral.
2. La campaña electoral se inicia treinta y cinco días antes de la fecha del comicio. La campaña finaliza cuarenta y ocho horas antes del inicio del

- comicio. Queda absolutamente prohibido realizar campañas electorales fuera del tiempo establecido (Artículo 64 bis del Código Electoral Nacional).
3. Queda prohibida la emisión y publicación de avisos publicitarios en medios televisivos, radiales y gráficos con el fin de promover la captación del sufragio para candidatos a cargos públicos electivos antes de los veinticinco días previos a la fecha fijada para el comicio.
 4. La prohibición comprenderá la propaganda pagada de las imágenes y de los nombres de los candidatos a cargos electivos nacionales, ejecutivos y legislativos, en los medios masivos de comunicación (televisión, radio e Internet), vía pública, medios gráficos, telefonía móvil y fija, publicidad estática en espectáculos deportivos o de cualquier naturaleza, así como también la publicidad alusiva a los partidos políticos y a sus acciones, antes de los veinticinco días previos a la fecha fijada para el comicio. El juzgado federal con competencia electoral podrá disponer el cese automático del aviso cursado cuando éste estuviese fuera de los tiempos y atribuciones regulados por la ley (Artículo 64 ter Código Electoral Nacional).
 5. Durante la campaña electoral, la publicidad de los actos de gobierno no podrá contener elementos que promuevan; expresamente la captación del sufragio a favor de ninguno de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales.
 6. Queda prohibido durante los quince días anteriores a la fecha fijada para la celebración de las primarias, abiertas simultáneas y obligatorias y la elección general, la realización de actos inaugurales de obras públicas, el lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas de alcance colectivo y, en general, la realización de todo acto de gobierno que pueda promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales (Artículo 64 quater Código Electoral Nacional).

7. El partido político que incumpliera los límites de emisión y publicación de avisos publicitarios en televisión, radio y medios gráficos, perderá el derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual, por un plazo de uno a cuatro años y los fondos para el financiamiento de campaña por una a dos elecciones (Artículo 128 ter inciso a, Código Electoral Nacional).
8. La persona física o jurídica que incumpliera los límites de emisión y publicación de avisos publicitarios en televisión, radio y medios gráficos será pasible de una multa (Artículo 128 ter inciso b, Código Electoral Nacional).
9. Existe la obligatoriedad de debates preelectorales públicos entre candidatos a Presidente de la Nación, con la finalidad de dar a conocer y debatir ante el electorado las plataformas electorales de los partidos, frentes o agrupaciones política (Artículo 64 quinquies, Código Electoral Nacional).
10. La obligatoriedad de participar en los debates comprende a todos los candidatos cuyas agrupaciones políticas superen el piso de votos establecido para las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias reguladas por la ley 26.571 (Artículo 64 sexies Código Electoral Nacional).

Las generalidades hasta ahora apuntadas, permiten identificar algunas particularidades del modelo de comunicación política argentina, destaca especialmente la prohibición de la propaganda electoral en medios masivos en periodos en que aún se realiza campaña electoral, pero sin restricciones aparentes a los contenidos o los mensajes que se incluyan en la propaganda, lo que evidencia una liberalización y mayores alcances a la libertad de expresión.

3.2.2. Costa Rica

Respecto del caso costarricense, podemos destacar dentro del marco normativo en que se desarrollan los procesos electorales, las siguientes notas características relativas a la propaganda electoral, como mecanismo central del modelo de comunicación política:

1. Al Tribunal Supremo Electoral (Constitución Política de Costa Rica. Artículo 99) le corresponde, velar por el debido cumplimiento de la normativa referente a la propaganda electoral y las encuestas electorales, conforme a lo dispuesto en el Código Electoral y la demás normativa aplicable (Artículo 12, inciso j del Código Electoral).
2. El estatuto de los partidos constituye su ordenamiento fundamental interno y deberá contener al menos los parámetros para la difusión de la propaganda de carácter electoral, que será utilizada en los respectivos procesos internos en que participen los precandidatos oficializados (Artículo 52, inciso I del Código Electoral).
3. Los gastos ocasionados en el proceso electoral que pueden justificar los partidos políticos para obtener la contribución estatal, serán los destinados, entre otros, a la propaganda, entendida como la acción de los partidos políticos para preparar y difundir sus ideas, opiniones, programas de gobierno y biografías de sus candidatos a puestos de elección popular, por los medios que estimen convenientes (Artículo 94, inciso a del Código Electoral).
4. Los partidos políticos tienen derecho a difundir, desde el día de la convocatoria a elecciones y hasta tres días antes del día de las elecciones, inclusive, toda clase de propaganda política y electoral en medios de comunicación colectiva. En cualquier momento podrán dar información política, difundir comunicados, realizar reuniones, actividades en sitios y recintos privados, sin necesidad de autorización alguna.

5. Es prohibida toda forma de propaganda en la cual, valiéndose de las creencias religiosas del pueblo o invocando motivos de religión, se incite a la ciudadanía, en general, o a los ciudadanos, en particular, a que se adhieran o se separen de partidos o candidaturas determinadas.
6. Se prohíbe lanzar o colocar propaganda electoral en las vías o los lugares públicos, así como en el mobiliario urbano.
7. Todo partido político se abstendrá de difundir propaganda política en medios de comunicación colectiva del 16 de diciembre al 1º de enero, ambos inclusive, inmediatamente anteriores al día de las elecciones. Durante este período, únicamente los candidatos a la Presidencia de la República podrán divulgar tres mensajes navideños, según la reglamentación que al efecto dictará el Tribunal Supremo Electoral. Tampoco podrá hacerse en los tres días inmediatos anteriores ni el día de las elecciones.
8. Los precandidatos oficializados podrán difundir sus ideas o pensamientos por los medios de comunicación que consideren pertinentes (Artículo 136 del Código Electoral).
9. Se establecen multas a los encargados de los medios de comunicación que, durante los tres días inmediatos anteriores a las elecciones o el propio día en que estas se celebren, por acción u omisión permita la difusión o la publicación, total o parcial, por cualquier medio o de cualquier manera, de los resultados de sondeos o encuestas de opinión relativas a los procesos electorarios. Así como en los casos de propaganda electoral durante los tres días inmediatos anteriores a las elecciones, el propio día en que estas se celebren, en el período del dieciséis de diciembre y el primero de enero, ambos días inclusive, inmediatamente anteriores a las elecciones o el jueves y viernes santo, cuando se trate de elecciones internas de los partidos políticos (Artículo 286 del Código Electoral).

10. Se establecen multas relativas al uso de propaganda en lugares públicos, ya sea que lance o coloque propaganda electoral en las vías o lugares públicos, así como en el mobiliario urbano (Artículo 302 del Código Electoral).
11. Existe prohibición a los empleados públicos de dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político-electoral, durante las horas laborales y usar su cargo para beneficiar a un partido político (Artículo 146).
12. Finalmente, existe prohibición expresa para los clérigos, de hacer propaganda política, invocando motivos de religión o valiéndose de creencias religiosas.

Durante el periodo electoral 2014, el Tribunal Supremo de Elecciones se pronunció en diversas resoluciones sobre el tema de libertad de expresión, derecho a la información y propaganda electoral. La mayoría corresponde a la veda publicitaria del artículo 142 del Código Electoral, mientras otros temas corresponden a los debates de carácter político-electoral organizados por medios de comunicación privados y sobre la prohibición de hacer propaganda política invocando motivos religiosos o valiéndose de creencias religiosas.

Durante este periodo, el órgano supremo electoral reafirmó su línea jurisprudencial, cambio de criterio operado en el año 2009, para sostener la amplitud de la libertad editorial de los medios de comunicación privados frente al principio de equidad en la contienda electoral.

Acerca del rol de la prensa en los procesos electorales, el Tribunal Supremo de Elecciones reconoció el amplio margen de acción que, para difundir informaciones y realizar cobertura de eventos políticos, gozan los comunicadores. Para el órgano electoral el Estado Democrático impone una interpretación restrictiva tratándose de la limitación a derechos fundamentales como lo es la libertad de

prensa. En la resolución No. 4724-E1-2013 1, el órgano electoral determina que “compete, a los propios medios de comunicación privados, sin intervención estatal, determinar la cobertura periodística que le darán a los acontecimientos políticos y sus actores, así como ponderar libremente las circunstancias que pueden hacer aconsejable una mayor atención a unos u otros. De igual manera, el formato y contenido de sus reportajes o entrevistas deben quedar sujetos a una política periodística libremente diseñada por sus responsables. Si el Estado negara dicho margen de discrecionalidad, señala el Tribunal Supremo Electoral, se produciría una limitación inadmisibles al derecho de propiedad del medio que, a su vez, conlleva otros derechos correlativos, como lo son el ejercicio discrecional de la actividad mercantil para la cual fue creado y la libertad empresarial que le es consustancial.

En el mismo sentido, en la resolución No. 0051-E1-20142, el Tribunal Supremo de Elecciones, señaló que al ser medios de comunicación privados, no se encuentran en la obligación de invitar a todos los candidatos a la Presidencia de la República a los debates que organicen ya que pretender lo contrario sería realizar una interpretación extensiva de los preceptos normativos en franco detrimento del marco de libertad que les asiste en su régimen político democrático.

Además se indicó que, exigir la participación de todos los aspirantes en debates de ese género, constituye una carga excesiva e irrazonable. Sostiene el órgano electoral que la organización por parte de la prensa de debates que no involucren a todos los candidatos no debe considerarse una conducta reprochable, a menos que la exclusión de alguno o varios de los aspirantes sea arbitraria, es decir, sin sustento en algún criterio objetivo o con motivaciones claramente discriminatorias; y, aún en tal caso, no caben medidas estatales de restricción, sino la actuación sancionatoria posterior.

En la resolución 4852-E7-20123 el Tribunal Supremo de Elecciones deja claro que su intervención fiscalizadora solo se puede dar a partir del momento en que una precandidatura, tendencia o movimiento han sido oficializados, en los términos expresamente referidos por el artículo 125 párrafo primero in fine del Código Electoral, es decir, a partir del momento en que, ante las respectivas instancias partidarias, han quedado formalmente inscritos. Cuando dicha oficialización no se ha efectuado, el Tribunal no tiene competencia alguna para ejercer controles sobre las eventuales, futuras e inciertas ofertas políticas ni para fiscalizar su financiamiento, en cumplimiento al principio de legalidad, en tanto no existe precepto legal que lo autorice.

El mayor porcentaje de resoluciones corresponde a la veda electoral del artículo 142 del Código Electoral y los alcances de la prohibición a los entes públicos de pautar publicidad alusiva a las acciones de Gobierno. En esta materia, el Tribunal señaló, entre otros aspectos que el diseño de esa norma, lo que pretende es garantizar la imparcialidad del Estado frente a los comicios; por ello, se prohíbe que desde el día de la convocatoria a elecciones y hasta el propio día de la celebración de estas, se destinen recursos públicos para difundir la obra de gobierno. En consecuencia, esa restricción está dirigida únicamente a los órganos y entes estatales y no a los particulares, pues estos últimos pueden hacer ejercicio de su libertad de expresión siempre y cuando respeten los límites que el propio ordenamiento dispone para esa garantía. Es decir, el contenido del artículo 142 no afecta ni se encuentra dirigido a limitar la posibilidad de que las personas difundan informaciones u opiniones a través de espacios en medios de comunicación.

Sobre propaganda electoral de invocación de motivos religiosos, destaca una que se refiere a una publicación pagada en el periódico La Nación en la que se incita a los costarricenses y a la comunidad cristiana evangélica a emitir su voto sobre la base de sus creencias religiosas, y a no votar por los partidos políticos

disconformes con las enseñanzas cristiana. En la resolución No. 786-E1-2014, el Tribunal sostiene que existen los argumentos necesarios para admitir que el mensaje difundido por la federación recurrida incluye términos propios de la actividad político electoral y expresiones religiosas que, al conjugarse, representan una amenaza para el libre ejercicio del sufragio, en específico para aquellos electores que profesan la fe cristiano-evangélica en cualquiera de sus manifestaciones.

En las generalidades hasta ahora apuntadas, podemos claramente verificar la tendencia en la liberalización de los contenidos de la propaganda, así como la flexibilización de la participación de los actores sociales, no solo los actores políticos, dada la posibilidad de participación en los contenidos electorales de empresarios particularmente detentadores de los medios de comunicación; sin embargo, se sostienen limitantes de naturaleza cultural, como las vinculadas a la religión. Privilegiando en todo caso, el ejercicio del periodismo y la expansión de la libertad de expresión.

3.2.3. España

En relación con la organización, duración y fases del proceso electoral, es pertinente tener presente que desde la convocatoria de las elecciones hasta el día de la votación transcurren 54 días en todos los procesos electorales (salvo para el referéndum). En este período se desarrollan una serie de etapas en lo que se denomina “procedimiento electoral”, y de entre ellas sobresalen:

1. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) establece que los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que pretendan participar en las elecciones deben designar a los representantes y administradores de

los partidos y de las candidaturas en un plazo determinado. Los representantes son quienes actúan en su nombre ante la Administración Electoral competente. Los administradores electorales (art. 121 de la LOREG) son los responsables de los ingresos, gastos y contabilidad electoral.

2. **Presentación y proclamación de candidaturas.** La ley reserva la presentación de candidatos o listas de candidatos a los partidos políticos y federaciones inscritos en el registro correspondiente, a las coaliciones de partidos que se formen en cada elección y a las agrupaciones electorales que cumplan con los requisitos que impone la ley según los procesos (art. 44 de la LOREG). Las agrupaciones de electores son formaciones políticas que se constituyen con el aval de un número variable de firmas de electores del municipio correspondiente, exclusivamente para poder presentar candidatura en un proceso electoral concreto y determinado. No tienen, por tanto, vocación de permanencia o naturaleza de asociación y no necesitan inscribirse en el Registro de Partidos Políticos. Las candidaturas deben presentarse entre los días 15 y 21 posteriores a la convocatoria y cumplir con determinados requisitos (por ejemplo, que la candidatura cumpla la fórmula de paridad entre mujeres y hombres, la declaración de aceptación de la candidatura por los candidatos y la no utilización de denominación, símbolos o siglas que induzcan a la confusión con otros partidos).
3. **Campaña electoral.** La campaña electoral está definida como “el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de los sufragios” (art. 50.2 de la LOREG). Dura 15 días, comienza el trigésimo octavo día posterior a la convocatoria y termina, en todo caso, a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación (art. 51 de la LOREG).

4. Día de reflexión. Se denomina día de reflexión al día justamente anterior al de la jornada electoral y adquiere especial importancia en la medida en que la ley establece una prohibición expresa en la difusión de propaganda electoral y actos de campaña electoral. Efectivamente, “No puede difundirse propaganda electoral ni realizarse acto alguno de campaña electoral una vez que ésta haya legalmente terminado ni tampoco durante el período comprendido entre la convocatoria de las elecciones y la iniciación legal de las campañas. La prohibición referida a este último período no incluye las actividades comúnmente realizadas por los partidos, coaliciones y federaciones en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente reconocidas y, en particular, en el artículo 20 de la Constitución” (art. 53 de la LOREG). La Junta Electoral Central (JEC), ha determinado que en el día de reflexión no cabe publicar entrevistas con candidatos. Tampoco las de quienes no siendo candidatos ostentan cargos institucionales o están vinculados con entidades políticas concurrentes a las elecciones si a través de las mismas pueden influir en el sentido del voto. No obstante, sí está permitida la publicación o difusión de referencias a los actos de campaña realizados el día de cierre de la misma, siempre que aquellas no constituyan propaganda electoral.

De la lectura de los preceptos constitucionales que consagran el derecho de participación política en su doble vertiente de derecho de sufragio activo y pasivo en condiciones de igualdad (art. 23 de la CE), así como la de aquellos otros que consagran los pilares esenciales de un sistema democrático basado en elecciones democráticas que se sustentan en el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, se deduce una serie de principios que establecen normativamente un modelo de funcionamiento de la libre participación de los actores políticos en las contiendas electorales.

Si bien la ley distingue entre los distintos actos y derechos que tienen las formaciones políticas en relación a la búsqueda de votos, no hay una enumeración cerrada de los mismos. No todos los medios de propaganda electoral son definidos en la ley. Algunos de ellos sí son reconocidos y regulados expresamente (publicidad electoral, espacios de propaganda electoral en los medios de comunicación públicos, derecho a espacios públicos para realizar mítines, etc.), pero otros, a pesar de constituir claramente poderosos instrumentos de propaganda electoral –tales como los debates electorales entre los líderes de los partidos políticos o las entrevistas que se realizan a los mismos por parte de los medios de comunicación– no se regulan como instrumentos de propaganda electoral y no hay mención expresa sobre los mismos. Tales modalidades de información son tratadas, sin embargo, desde los principios que rigen la acción informativa de los medios de comunicación en período electoral. En esta línea, el eje básico sobre el que hoy descansan jurídicamente en la ley española estos medios de propaganda electoral es el límite que a la acción informativa establece el artículo 66 de la LOREG, y que no es otro que el respeto al pluralismo político y social, así como la neutralidad informativa de los medios de comunicación públicos que, no obstante, se extiende a las televisiones privadas. Y es que, como ha señalado el Tribunal Supremo, la intervención informativa de la televisión en campañas electorales no es libre, sino que tiene claros elementos de limitación que se desprenden de la propia legislación electoral.

El respeto al pluralismo político y social y a la neutralidad informativa en período electoral por parte de los medios de comunicación implica a grandes rasgos, lo siguiente:

1. Proporcionalidad en el tratamiento de la información electoral de las entidades políticas, tanto en lo que se refiere a los minutos asignados en su

día otorgado a cada entidad política en cuanto al seguimiento de sus respectivas campañas electorales como en lo relativo a la información ofrecida en los diversos espacios y programaciones, con base en los resultados de las anteriores elecciones.

2. En consecuencia, el medio debe asignar unos tiempos de información proporcionales a los resultados obtenidos por las distintas entidades políticas (partidos, federaciones o agrupaciones políticas) en las anteriores elecciones y, en su caso, debe reparar los desequilibrios que se hayan podido producir. Efectivamente, y por lo que respecta a la información electoral, cuando el medio no se ajusta en la asignación de los tiempos a la representatividad real de las entidades políticas se requiere la compensación de tales tiempos al medio de comunicación.
3. Si bien el principio de proporcionalidad en la determinación del tiempo dedicado a las formaciones políticas rige en el tratamiento de los noticieros, la proporcionalidad absoluta como reconoce la JEC no es posible.
4. El respeto a tal pluralismo exigido especialmente a los medios públicos en período electoral no exige una absoluta adecuación matemática, por lo demás imposible, a los resultados electorales de los tiempos de debates. Al respecto, cabe precisar que la legislación electoral somete el tratamiento informativo de las televisiones privadas durante el período electoral a los mismos principios, límites y controles que a la televisión pública. Con todo lo anterior, se evidencia que la acción informativa de los medios de comunicación goza, a diferencia de lo que ocurre con la propaganda electoral tradicional (carteles, pancartas, banderolas) de una gran capacidad de influencia en la formación de la opinión pública. Por ello, los partidos políticos que participan en las elecciones vigilan la acción informativa de los medios durante el período electoral, a la vez que tratan

de aprovechar al máximo el beneficio que ellos les reportan desde la perspectiva de una mejor formación de la opinión pública acerca de las distintas propuestas. (Coca, 2016)

En estas condiciones, asumiendo que si las elecciones democráticas deben sustentarse en el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, y en los principios electorales de libre participación, competitividad e igualdad de oportunidades, la trascendencia de las elecciones como institución clave del régimen democrático obliga, a un tratamiento normativo singular del proceso de formación de la opinión pública en período electoral y, en particular, a una ponderación del ejercicio de las libertades constitucionales de información y expresión que garanticen la vigencia efectiva de dichos principios electorales democráticos en el medio de comunicación de masas por excelencia: la televisión, para el caso español, y en el contexto nacional mexicano, a este medio de difusión, sabemos se agrega la radio; medios que para la normativa mexicana, encuentra tratamiento y restricciones similares al modelo de comunicación política de España. (Murillo de la Cueva, 2017)

3.2.4 Estados Unidos de Norteamérica

En el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, si bien no existe regulación expresa que norme el contenido o formas de difusión de la propaganda política y electoral, particularmente dentro de los procesos electorales, se trata de uno de los sistemas jurídicos en que la libertad de expresión y algunos conceptos asociados a ella, se han desarrollado a través de sentencias en que la argumentación de forma amplia y recurrente, refiere a la salvaguarda de los preceptos de la Primera Enmienda, en lo respectivo a la prohibición de crear cualquier ley que reduzca la libertad de expresión o que vulnere la libertad de

prensa, en este sentido, la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica, se ha pronunciado al resolver diversos asuntos, en el sentido de privilegiar la libertad de expresión por sobre otros bienes jurídicos, por lo que sólo a guisa de esta expansión característica del sistema norteamericano, citaremos algunos de estos precedentes.

Inicialmente, en 1919, en el caso *Scheneck vs United States* 249 U.S.47, la Corte creó el concepto “peligro claro e inminente” para referirse a situaciones en las que la libertad de expresión se podía suprimir legalmente, en ese momento se señaló “la protección más rigurosa de la libertad de expresión no protegería a un hombre que falsamente grita fuego en un teatro y causa el pánico”; en ese primer momento se restringe la libertad de expresión para situaciones que pudieran poner en peligro la seguridad de las personas y la seguridad nacional; sin embargo, tiempo después, la Corte retrocede y manifiesta que la libertad de expresión debe garantizarse a todas las personas, incluso aquellos con quienes no se esté de acuerdo.

Esto se refleja en el precedente *Johnson vs Texas* 491 U.S. 397 de 1989, en el que los hechos se refieren a la acción de un ciudadano que quemó una bandera estadounidense, acción considerada por el Juez William J. Brennan Jr., como protegida por la *Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica*, la cual garantizaba su libertad de expresión; en los hechos, el ciudadano Johnson, protestaba en 1984, junto con otras personas contra las políticas de guerra de la administración del Presidente Ronald Reagan. Johnson fue acusado por violar una ley que prohibía vandalizar objetos respetados, sentenciándolo a un año de prisión y una multa de dos mil dólares; Johnson apeló la condena ante la Corte de Apelaciones de Texas, donde perdió el caso, por lo que apeló ante la Corte de Apelaciones Criminales de Texas, la cual revocó la sentencia, cuyo argumento sostuvo que el Estado no podía condenar a Johnson,

pues su acto estaba protegido por la Primera Enmienda como un “discurso simbólico”. En el caso, el Estado de Texas sostuvo que era su interés preservar la bandera como un símbolo de unidad nacional, lo que era más importante que el discurso simbólico de Johnson, y que quería mantener el orden. Finalmente, el Estado de Texas solicitó a la Corte Suprema de los Estados Unidos que conociera del caso, resolviendo en 1989 por mayoría de cinco contra cuatro, que si la Primera Enmienda cubría actos no verbales, el acto de Johnson constituía una “conducta expresiva”, que le permitía invocar la Primera Enmienda, la cual protege la libertad de expresión y la Corte reconoció que esta no se limitaba a la expresión oral. (Texas v. Johnson, 1989)

Es decir, el precedente reconoce que no se puede restringir la libertad de expresión, no obstante que a algún sector de la sociedad le parezca ofensivo quemar la bandera; en consecuencia, la primera enmienda de los Estados Unidos de Norteamérica, manifiesta que la libertad de expresión está para garantizar el derecho fundamental de externar cualquier idea, por más que esta pueda resultar desagradable.

Otro caso relevante, en el que se sientan bases respecto de términos como “figura pública” y “real malicia”, es el identificado como *New York Times Co. Vs Sullivan*, 376 U.S. 254 Supreme Court of the United States, (New York Times Co. Vs Sullivan, 1964) en el que se estableció que la protección otorgada por la Constitución a la libertad de expresión no depende de la verdad, popularidad o utilidad de las ideas, y que se debe impedir que un funcionario público demande a un medio de comunicación o a un particular por daños causados por una difamación falsa relativa a su comportamiento público, a menos que se compruebe que tal declaración fue hecha con “real malicia”, es decir, con conocimiento de que era falso o con temerario desinterés acerca de si era falso o no.

Los hechos se refieren a que el periódico *New York Times*, publicó en marzo de 1960, una inserción pagada por un amplio número de personas, muchas de ellas conocidas por sus actividades públicas, entre los que destacaban cuatro clérigos Afroamericanos de Alabama; en el texto publicado se describían actitudes segregacionistas y criticaban la actuación de la policía del Condado de Montgomery, Alabama, particularmente en las manifestaciones que se hacían a favor de los derechos civiles, algunas de ellas dirigidas por Martin Luther King Jr., señalado como una personalidad a quienes las autoridades trataban de intimidar y al que habían arrestado en más de media docena de ocasiones; también señalaban en el texto que la misma Policía del Condado de Montgomery había expulsado a líderes estudiantiles de su recinto universitario, al que además habían cercado con camiones de policía, armados con escopetas y gas lacrimógeno, lo que provocó una protesta estudiantil en el *campus* universitario. El texto publicado por el *New York Times*, señalaba expresamente a la policía de Montgomery como la autora de estas acciones. Sin embargo, Lester Bruce Sullivan, quien en ese momento era Comisionado del Condado de Montgomery y supervisaba el Departamento de Policía, se sintió aludido por la publicación y afirmó que lo ahí asentado era falso, por lo que demandó a la publicación y a los firmantes del texto.

Un Jurado del Circuito de Montgomery, Alabama, después de analizar la demanda, comprobó que mucho de lo afirmado en la publicación no era cierto, como el hecho que la policía nunca cercó el *campus* universitario, que el mismo Sullivan no había participado en los eventos descritos y que ni siquiera era Comisionado de la Policía en los primeros arrestos de Martin Luther King Jr., se confirmó también que muchas de las personas que aparecían como firmantes de la publicación no habían autorizado el uso de su nombre y la desconocían hasta que fueron requeridos por Sullivan para retractarse de ella, lo que reveló que el *New York Times* omitió verificar la información, confiando solo en la reputación de las personas que aparecían como firmantes del texto, por lo que en la resolución,

se condenó al periódico al pago de una indemnización por daños a la reputación del demandante.

Posteriormente, la Corte Suprema de Alabama confirmó la resolución, donde precisó que “las palabras publicadas tienden a injuriar a la persona difamada por ellas en su reputación, profesión, comercio o negocio, o a imputarle un delito, o tratan de convertir el desprecio individual en público, son difamaciones *per se*”, y por ello la Constitución no protege publicaciones difamatorias. La sentencia de la Corte Suprema de Alabama fue apelada; cuando la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos conoció el caso, determinó que los hechos presentados no apoyan una conclusión de “real malicia”, pues no existe evidencia que pusiera en duda la buena fe de los firmantes del inserto publicado por el New York Times, pero si demuestra negligencia de este periódico al no verificar la veracidad de la información publicada; asimismo, sostiene la Corte, que no hay elementos para asegurar que las alegaciones pretendidamente difamatorias hechas en el texto, fueran “sobre y referidas” a Sullivan, pues su nombre jamás fue mencionado en el inserto. Sostiene la Corte Suprema en esta resolución, que la libertad de expresión se encuentra asegurada por la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, la cual fue diseñada para asegurar un intercambio de ideas sin trabas que produzca los cambios sociales y políticos deseados por el pueblo, pues resulta ser un “preciado privilegio estadounidense poder expresar las propias opiniones, aunque no siempre con perfecto buen gusto, acerca de todas las instituciones públicas”, ya que la conducta de los hombres públicos es pública, y la discusión y crítica sobre sus acciones no puede ser sancionada, y el derecho que se tiene para hacerlo no puede atacarse ni limitarse.

El Ministro William J. Brennan, autor de la sentencia, señala que una “afirmación errónea”, resulta inevitable en el debate libre, y que éste “debe ser protegido si la

libertad de expresión ha de ser el ‘espacio vital’ que las personas necesitan para sobrevivir”.

Refiere la sentencia, que si bien es cierto, la Primera Enmienda, estuvo “originalmente dirigida solo a la acción del Gobierno Federal”, la Decimocuarta Enmienda elimina esta decisión, y se dirige “contra la acción estatal y no contra la de los particulares”, pues es precisamente mediante las resoluciones de la Suprema Corte sobre la libertad de expresión, donde se define si la materia está sujeta al interés público general, y no interesa si se trata de un ciudadano particular o una figura pública; es decir, la postura de la Suprema Corte se enfocó en el interés de la sociedad para escuchar opiniones sobre estas materias: si la materia está sujeta al interés público general, esta no se define porque hable un individuo en su carácter privado, pues en muchas ocasiones está asociado de manera involuntaria a un evento de interés general; se define como público y de interés general de acuerdo al “buen derecho”, porque existe un interés de la sociedad en conocer las opiniones sobre temas que son del dominio popular. Así, se hizo especial énfasis en que las enmiendas Primera y Decimocuarta de la Constitución, otorgan al ciudadano y a la prensa un privilegio incondicional, absoluto para criticar conducta oficial, a pesar del daño que pudiera surgir de los excesos y abusos; por lo que cuando los asuntos públicos estén involucrados, en los asuntos sobre los que deba decidir la Suprema Corte, las dudas deberían ser resueltas a favor de la libertad de expresión más que en contra de ella.

Estos criterios de la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica, no implica que la Constitución proteja “afirmaciones difamatorias dirigidas contra la conducta particular de un funcionario público o un ciudadano particular; sino que, la libertad de expresión y de prensa, aseguran que el gobierno responderá ante la voluntad del pueblo, y que los cambios puedan ser obtenidos por medios pacíficos”. En estas condiciones, la crítica vigorosa es aceptable, protegida e

incluso alentada, aun cuando pueda caerse en excesos y abusos; es por eso que cuando existen casos donde pueda haber errores o excesos, pueden presentarse demandas que analicen tales situaciones, ya que no sería aceptable ejercer un poder de manera deshonesta, por lo que hay la posibilidad de ponerle límites. De forma que, cuando esas críticas hacia los funcionarios públicos rebasan los límites por información errónea, éstos tienen mecanismos de defensa, pues cuentan con acceso a los medios de comunicación para desmentir o aclarar la información calumniosa o imprecisa.

En nuestro contexto nacional, esta posibilidad de quien se siente afectado por críticas vehementes, que pueden llegar a parecer calumniosas, respecto de su conducta pública, ya sea que se trate de servidores públicos o particulares, que dada su posición específica puedan considerarse figuras públicas, está considerada dentro del derecho de réplica, previsto en el artículo 6 de la Constitución Política, que literalmente dispone “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado (...)”, en consonancia, el artículo 247 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece en su inciso 3 que “Los partidos políticos, los precandidatos y candidatos podrán ejercer el derecho de réplica que establece el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades (...)”.

El derecho de réplica se encuentra ya debidamente normado en nuestro sistema jurídico mediante la Ley Reglamentaria del Artículo 6o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del derecho de

réplica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de noviembre del 2015, cuyo artículo 2, romano II, establece que derecho de réplica es “El derecho de toda persona a que sean publicadas o difundidas las aclaraciones que resulten pertinentes, respecto de datos o informaciones transmitidas o publicadas por los sujetos obligados, relacionados con hechos que le aludan, que sean inexactos o falsos, cuya divulgación le cause un agravio ya sea político, económico, en su honor, vida privada y/o imagen.

Consideraciones Generales

Con los datos apuntados, no resulta extraño que los debates sobre los términos y condiciones bajo los que ha de darse la competencia por el voto en diferentes países de habla hispana estén adquiriendo también una creciente importancia dentro de la agenda política y legislativa. Si bien esos debates pueden concentrarse en asuntos variados y muy específicos, el financiamiento y el uso de los medios de comunicación para fines electorales han adquirido el estatus de referentes privilegiados, un eje tanto semántico como normativo capaz de integrarlos es el que se refiere a las regulaciones sobre las campañas electorales. (Cuna Pérez, 2011)

En estas condiciones, podemos coincidir en dos grandes temas respecto del modelo de comunicación política; en primer lugar, respecto de los actores políticos, las actividades que podrían llevar a cabo para cumplir con el objetivo de conseguir el voto, podrían dividirse en dos grandes categorías. Las presenciales, entre las que quedaría comprendida una amplia gama de concentraciones públicas y de reuniones privadas, que tendrían como denominador común la presencia de los candidatos y/o dirigentes partidistas y su interlocución o interacción directa con los asistentes; y, las actividades de propaganda o

publicidad electoral que se desplegarían a través de los medios de comunicación, en especial los electrónicos, pero también de una amplia variedad de materiales impresos que se colocan o distribuyen en la vía pública. Y en segundo término, el plazo durante el cual se permitiría realizar este tipo de actividades; de manera más precisa, la fecha o acto que marcaría su inicio y aquella que marcaría su cierre o conclusión.

En ambos casos encontramos respecto de los países latinos abordados en nuestro estudio, elementos que los acercan y permiten elaborar una comparativa entre sus coincidencias y en algunos casos elementos que los diferencian en aspectos específicos. Con una clara tendencia a la liberalización respecto de los contenidos en los mensajes propagandísticos, y una marcada ruta hacia la expansión de las libertades personales y colectivas, particularmente en cuanto a la libertad de expresión se refiere.

Lo cual, si bien no encuentra regulación electoral específica en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, los precedentes que hemos citado en el apartado respectivo, nos permiten verificar el carácter preponderante que la libertad de expresión tiene en su sistema de derechos fundamentales, y la construcción de criterios generales que han influenciado las resoluciones de otros jueces constitucionales, como en el caso mexicano pueden ser la Sala Superior y la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CAPÍTULO IV. Evolución del Modelo de Comunicación Política

4.1 Parámetros Jurisdiccionales

Tomando como base la información expuesta en los capítulos precedentes, en el presente apartado, presentaremos las que consideramos son las notas distintivas de la propaganda electoral, vinculada a la libertad de expresión, dentro de los parámetros jurisdiccionales definidos por los tribunales electorales en nuestro país, entiéndase la Sala Superior y la Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que constituyen la guía de resolución de los Tribunales electorales locales, como es el caso del Tribunal Electoral del Estado de México; y una vez planteadas estos parámetros o directrices, abordar lo que consideramos será el camino que el modelo de comunicación política seguirá, en lo tocante a la libertad de expresión en la propaganda electoral dentro de los procesos electorales.

4.1.1 Libertad de expresión.

Según expusimos a lo largo de los primeros tres capítulos del presente ejercicio académico, la manifestación de las ideas no puede ser objeto de inquisición judicial o administrativa, salvo cuando ataque la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; es además también inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas a través de cualquier medio; lo anterior conforme a lo dispuesto por los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustento que garantiza el ejercicio de nuestro derecho fundamental para expresarnos libremente.

Conforme al criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la libertad de expresión tiene la finalidad de garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que propicie la libre circulación de las ideas y juicios de valor

inherentes al principio de legitimidad democrática; de forma que las ideas alcanzan su grado máximo de protección constitucional cuando son difundidas públicamente y con ellas se persigue fomentar un debate público abierto. Por ello la propia Corte sostiene que el derecho fundamental contenido en el artículo 7º de la Constitución, en sentido literal se refiere a la industria editorial, tipográfica o a través de la impresión de documentos, no obstante, atendiendo al dinamismo de los medios de comunicación actuales, al desarrollo de las nuevas tecnologías, la difusión de la información y el acceso a ella, la libertad de imprenta debe entenderse en sentido amplio y con carácter funcional.

En consecuencia, no solo la impresión tradicional está tutelada por el citado artículo 7º constitucional, sino también, la información difundida de forma electrónica, ya sea distribuida en medios de almacenamiento o vía remota, con los diversos mecanismos audiovisuales a través de los cuales puede alcanzarse la finalidad que tiene la libertad de imprenta, es decir, hacer llegar información de forma amplia.

Así las cosas, la Corte ha sido enfática en afirmar que los artículos 6º y 7º de la Constitución, armonizan los derechos fundamentales que tutelan, pues la libertad de imprenta es una modalidad de la libertad de expresión, cuyo objetivo es garantizar su difusión, con lo que se protege el derecho fundamental a difundir la libre expresión de las ideas de cualquier materia, donde además se previno la inviolabilidad de este derecho, es decir, que ninguna ley ni autoridad podrán establecer cesura previa, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta. (Tesis: 1a. CCIX/2012 (10a.), 2012)

De esta forma, la libertad de expresión constituye una institución ligada de manera inseparable al pluralismo político, como valor esencial del Estado democrático. Esta dimensión de la libertad de expresión, cumple diversas funciones, entre otras,

mantiene abiertos los canales de comunicación para el disenso y el cambio político; por lo que constituye un contrapeso al ejercicio del poder, toda vez que la opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor pública; y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos, y a la consolidación de un electorado debidamente informado. (Tesis 1a. CDXIX/2014, 2014)

Cabe destacar el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, emitido en la Opinión Consultiva OC-5/85, en el cual señala que la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se sostiene la existencia de una sociedad democrática, lo cual es imprescindible para la formación de la opinión pública; además, la misma Corte Interamericana, refiere que en el contexto de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión, en sus dos dimensiones, constituye un soporte fundamental para el debate durante los procesos electorales, ya que constituye una herramienta fundamental para la formación de la opinión pública de los electores. Condición que fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos políticos que confluyen a las elecciones, lo que se torna en un elemento de análisis de las diversas propuestas políticas de los contendientes, lo cual adicionalmente abona al conocimiento de las futuras autoridades. (OC-5/85, 1985)

También señaló la CIDH, que el debate democrático entraña que deba permitirse la libre circulación de las ideas e información respecto de las diferentes opciones políticas, ya sea de los candidatos o de los partidos que los postulan, por parte de los medios de comunicación, de los propios actores políticos y de cualquier persona que desee expresar su opinión.

De esta forma, todos estamos en condición de preguntar e investigar respecto de la capacidad, probidad e idoneidad de los candidatos, así como cuestionar y

confrontar sus propuestas, plataformas y opiniones, de manera que los electores estemos en condiciones de formar un criterio y emitir un voto razonado.

Como hemos también apuntado, el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se ha pronunciado sobre los márgenes de la libertad de expresión, y que en todo caso, las bases constitucionales de los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 19 párrafos 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, tutelan el derecho fundamental a la libertad de expresión, y ha interpretado que en el ejercicio de la libertad de expresión, particularmente en el contexto del debate político en el que está inmersa la propaganda electoral, esa libertad de expresión debe maximizarse, al ser un instrumento esencial en la formación de la opinión pública, y propiciar las condiciones para una elección informada, libre y auténtica. (Tesis XII/2009, 2009)

4.1.2 Calumnia en materia electoral.

Como señalamos en el primer capítulo de este documento, a partir de la reforma en materia político electoral de los años 2007 y 2008, se incorporó en el texto del artículo 41 constitucional, la prohibición para que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos y candidatos, se empleen expresiones que denigren a las instituciones, a los partidos políticos o que calumnien a las personas.

Adicionalmente, se incorporó la prohibición para que cualquier persona, física o moral, contrate propaganda en radio y televisión, dirigida a influir en las preferencias electorales, a favorecer o atacar a cualquier candidato o partido político o candidato a algún cargo de elección popular.

Posteriormente, con la reforma electoral del año 2014, la prohibición para emitir expresiones que denigren, dentro de la propaganda electoral, fue retirada del texto del artículo 41, conservándose únicamente la prohibición para calumniar a las personas.

Así las cosas, la suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia emitida para resolver la acción de Inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas, sostuvo que a partir de la citada reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, al artículo 41, base III, apartado C, la disposición únicamente protege a las personas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie, pero no a las instituciones o a los partidos políticos, de expresiones que consideren los pueden denigrar; pues al suprimirse esta prohibición del texto del citado precepto, nada justifica excluir de la propaganda política o electoral, las expresiones que denigren a los partidos políticos y a las instituciones; por lo que la limitación del discurso político que denigre a las instituciones, ya no es una restricción válida a la libertad de expresión. (Acción de Inconstitucionalidad 35/2014, 2014)

Preciso además, que en cualquier caso, esta medida no tiene espacio dentro del artículo 6º de la Constitución, que dispone como únicas limitantes a la libertad de expresión, los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, que se provoque algún delito, o se perturbe el orden público. Pues en todo caso, la propaganda política o electoral que denigre las instituciones o los partidos políticos, no ataca en sí misma a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, o provoca algún delito o perturba el orden público; pues para poder determinar cualquiera de estos supuestos, será necesario analizar los casos concretos de propaganda política o electoral que pueda tildarse infractora del precepto constitucional.

La Corte señaló además, que de restringirse la expresión de los partidos políticos, se limita el debate público, pues necesita que los partidos políticos elijan libremente la forma más efectiva para transmitir sus mensajes y cuestionar el gobierno existente, para lo cual pueden considerar necesario emplear expresiones que denigren a las instituciones.

En este contexto, en la citada acción de inconstitucionalidad, la Corte declaró la invalidez del artículo 69, fracción XXIII del Código Electoral y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, en la porción normativa que señala: “*que denigren a las instituciones y a los partidos*”, al tratarse de una medida restrictiva de la libertad de expresión de los partidos políticos, y contraria al espíritu de la reforma de 10 de febrero de 2014, al artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consonancia con el criterio de la Corte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, asumió la misma conclusión, al determinar que la denigración no es motivo de infracción en materia electoral federal, toda vez que en el texto constitucional dejó de existir una finalidad imperiosa que justifique excluir de la propaganda y electoral de los partidos políticos a las expresiones que denigren a las instituciones y a los propios institutos políticos, y por el contrario a partir de esa reforma 2014, debe interpretarse que la limitación del discurso político que denigre a los partidos y las instituciones, dejó de ser una restricción válida a libertad de expresión. (SUP-REP-131/2015, 2015)

Debe quedar muy claro, que al expulsarse del texto constitucional la prohibición de emplear expresiones que denigren a las instituciones y los partidos políticos dentro de la propaganda política y electoral, la única limitante válida a la libertad de expresión en esta materia, es la que utilización de expresiones que calumnien a las personas; en estas condiciones, el procedimiento especial sancionador,

continúa siendo el mecanismo para conocer de las probables infracciones relativas a la propaganda política o electoral, como es el caso de la obligación de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas en la propaganda política o electoral que realicen, prevista en el artículo 247 párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; reiterada por la Ley General de Partidos Políticos en su artículo 25, inciso o), en que dispone que es obligación de los partidos políticos abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas. Igual restricción establece en nuestro ámbito local el Código Electoral del Estado de México, que en su artículo 260 párrafo tercero dispone que los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, tienen prohibido incluir en su propaganda electoral, cualquier tipo de calumnia que denigre a candidatos independientes, partidos políticos, coaliciones, instituciones o terceros.

Cabe destacar en este punto, que tanto la Ley General de Partidos Políticos, como el Código Electoral del Estado de México, como otros dispositivos legales que señalaremos adelante, conservan en sus textos la palabra denigrar, en el primer caso como una prohibición, en las expresiones que se empleen en la propaganda política y electoral, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 41 base III, apartado C, de la Constitución; y en el segundo caso, empleándolo como un sinónimo o adjetivo vinculado a la palabra calumnia, lo que resulta al menos confuso en la redacción de este artículo, discusión que abundaremos en el último punto de este capítulo.

Regresando a la competencia del procedimiento especial sancionador, conforme a las disposiciones contenidas en los artículos 192, 195 fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 470, 471, 475, 476 y 477 de la Ley

General de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conocer de las posibles infracciones en materia de propaganda electoral, se contengan expresiones que puedan constituir calumnia.

Debe también considerarse, que el artículo 247 párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que la propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan los partidos políticos se ajustarán a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 6º constitucional; no obstante esta disposición refiere únicamente al citado artículo, debemos considerar que la propaganda de los institutos políticos debe cumplir en forma absoluta con la regularidad constitucional incluidas las disposiciones del artículo 7º del mismo ordenamiento. Similares restricciones prevé la legislación secundaria para los aspirantes a candidato independiente, candidatos independientes y observadores electorales.

Finalmente, debemos destacar, que al disponer el texto constitucional y las leyes secundarias, que no deben emplearse expresiones que calumnien a las personas, estas no deben entenderse solo como individuos, pues la Sala Superior y la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han considerado que la calumnia también puede configurarse en contra de personas jurídicas, incluidos los partidos políticos, al afectarse el derecho al honor que gozan frente a la sociedad.

No es nuestro propósito abundar en demasía respecto de las figuras o términos asociados a la libertad de expresión que los criterios emitidos por las autoridades jurisdiccionales electorales han desarrollado, como los relativos a la sátira política o la cobertura noticiosa; sin embargo, estimamos pertinente referirnos de forma breve a las expresiones “figura pública” y “protección al periodismo”, ya que han

sido parte del debate central en la discusión de los márgenes o limitaciones a la libertad de expresión.

4.1.3 **Figura pública.**

En apartados previos, nos hemos referido ya a los criterios adoptados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en lo que se ha denominado “Sistema Dual de Protección”, por virtud del cual, los límites a la crítica son más amplios si ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática están expuestas a un riguroso control de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección alguna.

Así las cosas, la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha pronunciado, que las expresiones e información relativa a los funcionarios públicos, a particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos y a candidatos a ocupar cargos públicos, en función de la naturaleza pública de las actividades que desarrollan están sujetos a tipo diferente de protección de su reputación y su honra frente a las demás personas, y en correspondencia deben tener un umbral de tolerancia mayor ante la crítica. Por ello, la sola crítica a la postura o línea editorial de un medio de comunicación en el ejercicio de su actividad, no debe confundirse como un atentado a su honor. (TESIS AISLADA 1a. CLII/2014 (10a.), 2014)

Este trato diferenciado para las personas públicas o figuras públicas, responde al legítimo interés que el público en general tiene respecto de quienes ocupan un cargo público o desempeñan una función de esa naturaleza, pues no solo los candidatos a cargos de elección popular están sujetos a ese escrutinio, sino quienes de manera voluntaria se colocan en esa condición, como quienes pretenden ocupar un puesto público sujeto a concurso, pues es común que su

curricula se ponga en conocimiento de la ciudadanía en general para que pueda valorar el perfil e idoneidad de quienes aspiran a desempeñar un puesto público, y eventualmente calificar su desempeño, en el ánimo de contribuir al debate y la formación de una opinión pública informada. (Tesis 1a. CCXXIV/2013 (10a.), 2013)

En este tenor, los medios de comunicación son también considerados figura pública, en tanto que si la prensa goza de la mayor libertad y del más amplio grado de protección para criticar personajes con proyección pública, es necesario concluir que la crítica a su labor también debe gozar de la mayor libertad y más amplio grado de protección; pues en criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una prensa independiente y crítica es un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático y el debate en temas de interés público debe ser desinhibido, robusto y abierto. (SUP-RAP-593/2017, 2017)

Es decir, el ejercicio periodístico sólo puede efectuarse libremente cuando las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento; y, en materia de interpretación normativa electoral, debe establecerse un principio general de ponderación normativa de máxima protección a la labor periodística responsable con lo que se cumple a cabalidad el mandato constitucional *pro persona* en favor de los profesionales de la comunicación, pero también de la sociedad en su conjunto, y se establecen las condiciones fundamentales del dialogo político electoral plural, abierto, efectivo y concluyente.

Los informes y relatorías especiales para la libertad de expresión de la Organización de Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas señalan que el periodismo debe considerarse una actividad y una profesión que

constituye un servicio necesario para cualquier sociedad ya que proporciona a cada uno y a la sociedad en su conjunto la información necesaria para formarse sus propias ideas y opiniones y sacar libremente sus propias conclusiones.

Sostiene además la Sala Superior, que los medios de comunicación social se cuentan entre los forjadores básicos de la opinión pública en las democracias actuales y es indispensable que tengan aseguradas las condiciones para incorporar y difundir las más diversas informaciones y opiniones. (Tesis: 1a. CCXVI/2009 , 2009)

Conforme al criterio de la Suprema Corte, el orden constitucional mexicano promueve la comunicación libre y socialmente trascendente, pues el intercambio de información y opiniones entre los distintos comunicadores contribuirá a la formación de la voluntad social y estatal, de modo que es posible afirmar que el despliegue comunicativo es constitutivo de los procesos sociales y políticos. (Tesis: 1a. XXVII/2011 (10a.), 2012)

Esto da certeza del carácter funcional que para la vida democrática nacional representan las libertades de expresión e información, de forma tal que la libertad de comunicación adquiere un valor en sí misma o se convierte en un valor autónomo, sin depender esencialmente de su contenido; pues, la prensa juega un rol esencial en una sociedad democrática debido a que su tarea es la difusión de información e ideas sobre asuntos políticos y sobre otras materias de interés general.

En esta misma ruta, la Suprema Corte ha señalado que la proyección pública se adquiere debido a que la persona de que se trate, su actividad, o el suceso con el cual se le vincula, tenga trascendencia para la comunidad en general, esto es, que pueda justificarse razonablemente el interés que tiene la comunidad en el

conocimiento y difusión de la información. En esa medida, las personas con proyección pública deben admitir una disminución en la protección a su vida privada, siempre y cuando la información difundida tenga alguna vinculación con la circunstancia que les da proyección pública, o ellos la hayan voluntariamente difundido. Si la información difundida no versa sobre la actividad desarrollada por la persona en sus negocios o en sus actividades profesionales, ni tiene vinculación alguna con dichos aspectos, no es posible justificar un interés público en la misma. (Tesis 1a. XLVI/2014, 2014)

Finalmente, reitera la Corte, que cualquier restricción a la libertad de expresión constituye una interferencia a ese derecho, razón por la cual su constitucionalidad dependerá de que esté prevista en la ley y que sea necesaria en una sociedad democrática.

4.2 Prospectiva de la propaganda electoral

La libertad de expresión es piedra angular de la democracia. Es un derecho humano consagrado en el artículo 6º de la Constitución, en los artículos 19, párrafos 2 y 3, del Pacto Internacional; y 13 de la Convención Americana. Tratados que, conforme al artículo 133 Constitucional, son Ley Suprema de toda la Unión junto con la Constitución.

Dentro del género de la libertad de expresión, se encuentra la libertad de prensa, establecida en el artículo 7º de la Constitución, que dispone esencialmente que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

Por lo que, ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer

párrafo del artículo 6º de la Constitución, es decir, que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

Junto a estas disposiciones, encontramos el derecho a la información. En el mismo artículo 6º Constitucional, se dispone que toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Los artículos 19, párrafos 2 y 3, del Pacto Internacional; y 13 de la Convención Americana, reconocen el derecho fundamental a la libertad de expresión; y se ha interpretado que el ejercicio de esa libertad, en el contexto del debate político, en el que se inserta la propaganda electoral, se maximiza. Asimismo, reconocen el derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla.

Conforme al artículo 13, párrafo 2, de la Convención, este ejercicio no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

En este contexto, hemos verificado a lo largo de nuestro trabajo de investigación, que la única restricción válida a la libertad de expresión en nuestro contexto político electoral, y específicamente en la propaganda política o electoral que emiten los institutos políticos y candidatos, es la prohibición para emitir expresiones que calumnien a las personas; en cuyo caso, la eventual expresión sujeta a investigación primero, por parte de la autoridad administrativa electoral, y después a análisis y resolución por la autoridad jurisdiccional electoral, deberá

cumplir con los parámetros establecidos por las propias autoridades jurisdiccionales, es decir, que se trate de hechos falsos, o sabiendas de su falsedad, que incidan en el proceso electoral, y que se trate de expresiones firmes, categóricas, sobre hechos específicos y concretos.

Ya que, cualquier otra posible interpretación a las expresiones pretendidamente calumniosas, será considerada como emitida al amparo de la libertad de expresión; recordemos que cuando estas expresiones son opiniones asociadas a hechos, se entenderán precisamente como emitidas en ejercicio del derecho a opinar, o cuando sean emitidas de forma genérica, sin apoyo suficiente en elementos fácticos, se entenderán como una crítica.

Pues es precisamente el ámbito público, el terreno en que se emite la propaganda política de partidos políticos y candidatos, en el que los destinatarios de las expresiones son personas o figuras públicas, cuyo umbral a la tolerancia de la crítica debe ser mayor, y los márgenes a la libertad de expresión deben maximizarse.

Pues en materia electoral, como en cualquier otra, resulta indispensable realizar un ejercicio de ponderación para en su caso, determinar si es o no necesaria una restricción a la libertad de expresión y libertad de prensa, cuando ha existido colisión con el principio rector de equidad en los procesos electorales y otros como el derecho al honor e imagen de las personas presuntamente afectadas por expresiones o información presuntamente calumniosa, o bien, los derechos de las audiencias.

Sobre esta ponderación, cabe precisar que se debe verificar si existen elementos que privilegien el derecho de libre expresión por parte de los partidos políticos, candidatos y medios de comunicación a difundir sus ideas, y el interés público que

tiene la sociedad en conocer los hechos y/o la opinión que se presenta por parte de éste.

Por esta razón, se pone especial atención al análisis tratándose de crítica a funcionarios públicos, de personas que ejercen funciones de una naturaleza pública y de políticos, en cuyo caso se debe aplicar un umbral diferente de protección, el cual no se asienta solamente en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada.

Conforme a los criterios analizados, se puede concluir que una prensa independiente y crítica es un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático y el debate en temas de interés público debe ser desinhibido, robusto y abierto, pudiendo incluir ataques vehementes, cáusticos y desagradablemente mordaces sobre personajes públicos o, en general, ideas que puedan ser recibidas desfavorablemente por sus destinatarios y la opinión pública, de modo que deben ser protegidas todo tipo de ideas y opiniones, tanto las que son recibidas favorablemente como las que puedan estimarse altamente agresivas.

El periodismo en una sociedad democrática, representa una de las manifestaciones más importantes de la libertad de expresión e información, toda vez que las labores periodísticas y las actividades de la prensa son elementos fundamentales para el funcionamiento de las democracias.

Por ello, los tribunales electorales se encuentran obligados por los criterios comunitarios a realizar interpretaciones normativas que favorezcan la libertad en el ejercicio de la libertad de expresión.

Así las cosas, a partir de la implementación del actual modelo de comunicación política en la reforma constitucional y legal en materia política electoral de 2007 y 2008, y su posterior ajuste con la reforma del año 2014; los márgenes al ejercicio de la libertad de expresión se han ampliado, pasando de un modelo restrictivo en sus primeros ejercicios de aplicación, en que la propaganda política y electoral era sujeta de múltiples correcciones cuando se emitían expresiones de crítica severa hacia los partidos políticos y las instituciones de gobierno o a candidatos y servidores públicos, lo cual en todo caso limitaba por un lado, el debate político, y por el otro, la posibilidad de la sociedad de conocer a profundidad tanto los elementos en que sustentaba la crítica emitida respecto de alguna figura pública, como la eventual reacción de quien era objeto de ella.

Esta forma de someter al análisis de las autoridades electorales el contenido de la propaganda electoral, fue mostrando sus limitaciones; pues es bien sabido que la propaganda política y electoral no se limita al aspecto propositivo, es decir a la exposición de propuestas y planes de gobierno o de agenda legislativa, sino por el contrario y en mayor medida, de la conocida como propaganda negativa, es decir, la que se basa en la crítica al adversario, la que busca en lugar de ganar adeptos, lograr que el contrincante los pierda.

Las campañas políticas y electorales, sustentan en gran medida sus aspiraciones de triunfo, en la denostación y en la crítica a los contrincantes. Por lo que aun la prohibición conservada en el artículo 41 fracción III, apartado C, de la Constitución, para emplear expresiones que calumnien a las personas en la propaganda política o electoral, es actualmente difícil de sancionar por una eventual infracción prevista en alguna de las legislaciones secundarias, ya que la sola emisión de expresiones posiblemente calumniosas, por sí sola no es suficiente para limitar la libertad de expresión, ya que deben cubrirse los extremos precisados en los criterios jurisdiccionales, como son que las expresiones se

emitan respecto de hechos concretos, de manera inequívoca e individualizada. Pues expresiones genéricas como “el candidato X es un ladrón”, puede considerarse como una crítica y no como la imputación directa de un hecho concreto; e inclusive en los casos de imputaciones directas, si se emiten asociadas a una opinión, esta se entienda amparada por la libertad de expresión.

En estas condiciones, consideramos que las expresiones que se emiten en el contexto de la propaganda política y electoral, se encuentran en una ruta claramente expansiva, que amplía los márgenes de la libertad de expresión, los de la libertad de prensa a ella asociada, al grado que los criterios de interpretación judicial, seguirán evolucionando al grado que aun cuando pueda acreditarse la emisión de expresiones calumniosas con los requisitos actualmente dispuestos en los propios criterios jurisdiccionales, en ese ejercicio de ponderación a que nos hemos referido, se seguirá privilegiando el ejercicio de la libertad de expresión, hasta llegar a que no exista limitación alguna en la propaganda política y electoral. Ello con vías a propiciar el debate público, en la búsqueda de consolidar el interés social en los asuntos de trascendencia, como lo son el trabajo gubernamental, el desempeño de los servidores públicos, la idoneidad de candidatos, y en general cualquier asunto de relevancia; pues en ese ejercicio de ponderación ante la posible colisión de derechos, debe primar el de la sociedad en la ejercicio de su libertad de expresión, tanto para emitir opiniones, como para buscar y recibir cualquier tipo de información, aun la que pueda haberse emitido en demerito de la reputación de alguna figura pública.

Consideramos que en todo caso, ante la eventual vulneración de la honra de alguna figura pública, el camino que debe tener expedito, es el del derecho de réplica, pues de esta forma, estará en posibilidad de afrontar cualquier imputación sobre hechos falsos o ciertos, aportando elementos que propicien o abonen al

debate público, que como hemos reiteradamente señalado, es uno de los soportes de nuestra búsqueda democracia.

4.2.1 Propuesta Legislativa

Para finalizar nuestro trabajo de investigación, recordemos que ha sido argumento reiterado de la exposición, la señalada reforma constitucional del año 2014 en materia política electoral, en que se suprimió del texto del artículo 41, fracción III, Apartado C, la prohibición de denigrar a las instituciones y partidos políticos, sin embargo, la legislación secundaria, en algunos caso, fue omisa ante el dispositivo constitucional; atento a lo cual, nos permitimos señalar en el cuadro siguiente, los textos normativos invocados en el presente trabajo, que consideramos deben ser objeto de armonización con el vigente texto del citado precepto constitucional.

Legislación	Texto Vigente	Propuesta de modificación
Ley General de Instituciones y Procesos Electorales	<p>Artículo 380.</p> <p>1.Son obligaciones de los aspirantes:</p> <p>...</p> <p>f) Abstenerse de proferir ofensas, difamación, calumnia o cualquier expresión que denigre a otros aspirantes o precandidatos, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas;</p> <p>...</p>	<p>Artículo 380.</p> <p>1.Son obligaciones de los aspirantes:</p> <p>...</p> <p>f) Abstenerse de proferir cualquier expresión que calumnie a otros aspirantes o precandidatos, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas;</p> <p>...</p>
	<p>Artículo 394.</p> <p>1.Son obligaciones de los Candidatos Independientes registrados:</p> <p>...</p> <p>i) Abstenerse de proferir ofensas, difamación, calumnia o cualquier expresión que</p>	<p>Artículo 394.</p> <p>1.Son obligaciones de los Candidatos Independientes registrados:</p> <p>...</p> <p>i) Abstenerse de proferir cualquier expresión que calumnie a a otros</p>

	<p>denigre a otros candidatos, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas;</p> <p>...</p>	<p>candidatos, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas;</p> <p>...</p>
	<p>Artículo 443.</p> <p>1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:</p> <p>...</p> <p>j) La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;</p> <p>...</p>	<p>Artículo 443.</p> <p>1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley: ...</p> <p>j) La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que calumnien a las personas;</p> <p>...</p>
Ley General de Partidos Políticos	<p>Artículo 25.</p> <p>1.Son obligaciones de los partidos políticos:</p> <p>...</p> <p>o) Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas;</p> <p>...</p>	<p>Artículo 25.</p> <p>1.Son obligaciones de los partidos políticos:</p> <p>...</p> <p>o) Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que calumnie a las personas;</p> <p>...</p>
Código Electoral del Estado de México	<p>Artículo 260.</p> <p>...</p> <p>Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, tienen prohibido incluir en su propaganda electoral, cualquier tipo de calumnia que denigre a candidatos independientes, partidos políticos, coaliciones, instituciones o terceros.</p>	<p>Artículo 260.</p> <p>...</p> <p>Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, tienen prohibido incluir en su propaganda electoral, cualquier tipo de expresión que calumnie a candidatos independientes, partidos políticos, coaliciones, instituciones o terceros.</p>

--	-----	-----

La propuesta de modificación legislativa, se limita a suprimir la prohibición de emplear expresiones que denigren, pues ella fue retirada del texto constitucional en la reforma del año 2014, sin que las legislaciones secundarias y local, aquí expuestas hayan armonizado sus preceptos legales respectivos.

Conclusiones

A lo largo de nuestra exposición, hemos apuntado con especial énfasis, la ruta que ha seguido el ejercicio de la libertad de expresión y los límites a ella vinculados, dentro de la propaganda política y electoral, a partir de la reforma en materia política y electoral de los años 2007 y 2008, en la que se definieron los elementos constitutivos del actual modelo de comunicación política, entre los que destacan el derecho de los partidos políticos y candidatos para acceder a los tiempos oficiales en radio y televisión como única forma de acceso a estos medios de comunicación, dentro y fuera de los procesos electorales, la prohibición de contratar tiempo y espacio por parte de cualquier persona para influir en las preferencias electorales, la facultad exclusiva del Instituto Nacional Electoral en la administración de los tiempos oficiales en radio y televisión, para su asignación a los actores políticos y autoridades electorales.

Dentro de los elementos configurativos del modelo de comunicación política, en la reforma citada en el párrafo anterior, sobresale la implementación del Procedimiento Especial Sancionador, como el medio para investigar las violaciones a las reglas en materia de propaganda electoral, entre ellas la relativa a evitar expresiones que denigren instituciones y partidos políticos, y la que calumnie a las personas. Limitación que con la posterior reforma del año 2014, redujo tal restricción, únicamente a evitar las expresiones que calumnien a las personas.

En el proceso que desarrollaron tanto las autoridades administrativas electorales, para investigar las quejas motivadas por probables violaciones a esta restricción, como las jurisdiccionales en el análisis y resolución de los procedimientos sometidos a su conocimiento, se generaron diversos criterios que permitieron dar claridad y certeza en la mayoría de los casos, a los márgenes de restricción que estas limitaciones al ejercicio de la libertad de expresión implicaron.

Destacan de este banco de criterios, los relativos al estándar que debe cubrir la imputación que de expresiones calumniosas se haga, para que esta pueda configurarse; pues si bien la definición de calumnia en si misma podría permitir que la mera imputación de un delito falso, la tuviera por acreditada, los criterios jurisdiccionales han establecido que ello no es tan simple ni elemental. Pues para que en materia electoral, pueda tenerse por acreditado que la imputación de un hecho delictuoso constituye calumnia, esta debe realizarse de manera concreta, sobre hechos individualizados, a sabiendas que se trata de hechos falsos, es decir, que esta imputación se haga en conocimiento de la falta de veracidad del hecho imputado. Cualquier otra probable hipótesis tendría como efecto considerar que lo expresado se emite al amparo de la libertad de expresión, pues una imputación efectuada de manera genérica, no constituye calumnia. O que la imputación se sustente en algún hecho asociado a una opinión, en cuyo caso también estaría amparado en la libertad de expresión.

Hemos podido verificar, que el proceso de reformas que amparan la libertad de expresión, ha experimentado un carácter expansivo, al eliminar restricciones que impedirían denigrar a instituciones y partidos políticos, por ejemplo. Y en la misma ruta ha transitado la emisión de criterios jurisprudenciales, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de su Sala Superior y la Sala Regional Especializada, ampliando cada vez más los márgenes de protección de la libertad de expresión,

sustentando algunos de sus criterios en los emitidos por instancias internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, particularmente en temas como la protección a periodistas, y la mayor tolerancia tratando de crítica severa respecto de servidores públicos o figuras públicas.

Esta expansión de los márgenes de protección a la libertad de expresión, pueden apreciarse de manera clara en las resoluciones de los propios tribunales electorales, entre ellos el Tribunal Electoral del Estado de México, que en el más reciente proceso electoral 2017 – 2018, en la elección de Ayuntamientos y Diputados, tuvo conocimiento y resolvió 308 expedientes de Procedimiento Especial Sancionador, de los cuales, en seis casos, se denunciaron hechos posiblemente calumniosos; de los que en sólo dos de ellos, que referían el mismo hecho, logró acreditarse que se trató de expresiones en que se imputó la comisión de un delito de manera concreta, el cual estaba aún en fase de investigación, situación que era del conocimiento del emisor de la propaganda; por lo que en este único caso se acreditaron los parámetros establecidos en los criterios jurisdiccionales federales, es decir, imputación individualizada de un hecho concreto, a sabiendas de que se trataba de un hecho falso, y que incidía en el proceso electoral en curso.

En los casos analizados, que constituyeron cerca del dos por ciento del total de procedimientos especiales sancionadores resueltos por el Tribunal electoral local, sólo en el señalados expedientes PES/123/2018, y PES/162/2018, se acreditó la existencia de expresiones calumniosas en la propaganda electoral.

Sostenemos, que ante el inminente carácter expansivo de la protección al ejercicio de la libertad de expresión, la cual estamos convencidos, es un elemento indispensable en el desarrollo del debate público como elemento fundamental en la construcción de ciudadanía y democracia; la consecuencia que se vislumbra para los procedimientos especiales sancionadores será la disminución de su

empleo como recurso de control por violaciones a la propaganda política y electoral en lo tocante al contenido de los mensajes. Pues la libertad de expresión, y la publicación de cualquier mensaje, a ella asociada, así como el libre ejercicio del periodismo, deben consolidarse como generadores del debate público, pues es esta la mejor posibilidad para que los ciudadanos y la sociedad en general, nos encontremos en oportunidad de acceder a cualquier tipo de información vinculada con la actividades públicas, ya sea que se trate de gobernantes, candidatos, medios de comunicación, líderes de opinión, y en general cualquier persona o medio que genere información, ya sea propositiva o denostativa, pues parte de esa consolidación democrática a que aspira cualquier sociedad, se sustenta en el análisis de los aspectos negativos de cualquier figura pública.

Pues la formación de conciencia y opinión crítica, tiene mucho que ver con la posibilidad de verificar el comportamiento, reacción o atención de la problemática motivo de descalificación de una persona o institución. Cuando escuchamos sobre el incumplimiento de determinada acción gubernamental o la falta de atención de alguna responsabilidad de un servidor público, lo idóneo es verificar si la imputación está dotada de veracidad, o si al tratarse de imputaciones falsas, escuchar la versión o reacción del señalado; pues de esta forma el debate se enriquece y permite a la opinión pública enterarse del actuar de sus representantes o de quienes aspiran a serlo.

Nuestro sistema jurídico, aunque no sin tropiezos, ha logrado generar los elementos normativos para atender y enriquecer el debate público, y quien pueda sentirse vulnerado en su honra o reputación, puede acceder al derecho de réplica, en términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 6o., Párrafo Primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia del Derecho de Réplica.

Por otra parte, si bien la reforma Constitucional en materia política de 10 de febrero de 2014, suprimió del texto del artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la prohibición de denigrar instituciones y partidos políticos en la propaganda política y electoral; alguna legislación secundaria ha omitido armonizar sus disposiciones con esta determinación constitucional, por lo que es un pendiente legislativo adecuar esta disposición constitucional con la respectiva de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y el Código Electoral del Estado de México.

Finalmente, sostenemos que las limitaciones a la libertad de expresión, previstas en el texto constitucional, constituyen un parámetro de garantía en la conservación de otros bienes jurídicos como la honra y reputación de personas e instituciones, sin embargo, ante la eventual colisión de derechos, la ponderación debe primar por el que mejor contribuya a la consolidación del debate público como soporte de nuestra democracia.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía

- Aljovín Navarro, Jorge David. 2012. Procedimiento Especial Sancionador, Manual en materia electoral. México: Editorial Porrúa.
- Aggis Bitar, F. (2017). El modelo de comunicación política en materia electoral a prueba. En M. d. electoral, Clicerio Coello Garcés, Felipe de la Mata Pizaña, Gabriela Villafuerte Coello (págs. 85-106). México: Tirant Lo Blanca.
- Alonso, M. N. (2008). Diferencias conceptuales entre publicidad y propaganda: una aproximación etimológica. *Questiones publicitarias* No. 12, 43-61.
- Astudillo Reyes, C. (2008). El nuevo sistema de comunicación política en la Reforma Electoral de 2007. En *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, coordinadores Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Casaluengo Mendez, R. (2014). Procedimiento Especial Sancionador (Nota académica). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Cerva Cerna, Daniela. 2014. "Participación política y violencia de género en México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 222, (septiembre-diciembre): 13.
- Coca, J. R. (2016). REFLEXIONES SOBRE PLURALISMO POLÍTICO Y EDUCACIÓN INTERCULTURAL EN LAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS CONTEMPORÁNEAS. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 70, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=495952432006>, 132-154.
- Coello Garcés, C. (2015). Procedimiento Especial Sancionador en la Justicia Electoral. México: Tirant Lo Blanch.
- Coello Garcés, C. (2017). El procedimiento especial sancionador en la justicia electoral. Balance y perspectivas. En F. d. Clicerio Coello Garcés,

Modelo de Comunicación Política a Debate. La Libertad de Expresión en Materia Electoral (págs. 349-368). México: Tirant Lo Blanch.

- Cordova Vianello, L. (2008). Las razones y el sentido de la Reforma Electoral de 2007 – 2008. En Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo, coordinadores Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Croker Pérez y Torres Hernández. 2015. El papel del juez en la resolución de la solicitud de medidas cautelares. En Procedimiento especial sancionador en la justicia electoral. México: Tirant lo Blanch.
- Cuna Pérez, E. (2011). Libertad de Expresión y justicia electoral en el sistema Interamericano. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Temas Selectos de Derecho Electoral, No. 24.
- De la Mata Pizaña, F. J. (2017). La protección al periodismo dentro del procedimiento especial sancionador electoral. En F. d. Clicerio Coello Garcés, Modelo de Comunicación Política a Debate. La Libertad de Expresión en Materia Electoral (págs. 237-248). México: Tirant Lo Blanch.
- Elizondo Gasperín, Ma. Macarita. 2009. Procedimiento Administrativo Sancionador. En Prontuario Electoral. México: Editorial Porrúa.
- Espinosa Silis, A. (2014). Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano (2000-2012) . Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional, coordinadores Luis Carlos Ugalde Ramírez y Gustavo Rivera Loret de Mola. MÉXICO, MÉXICO: TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.
- Esquivel Alonso, Y. (2018). Libertad De Expresión Política Y Propaganda Negativa. México: Tirant Lo Blanch.
- Ferrer Silva, Carlos Alberto. 2016. Pasado, presente y futuro del procedimiento especial sancionador.
- González Oropeza, M. (2017). Libertad de expresión y calumnia en materia electoral: el ejercicio de un derecho humano en el contexto del debate

político. En F. d. Clicerio Coello Garcés, Modelo de Comunicación Política a Debate. La libertad de expresión en materia electoral (págs. 179-194). México: Tirant Lo Blanch.

- Habermas, J. (1996). Espacio público. NEXOS, 220.
- Jiménez, A. Z. (2017). Libertad de expresión y calumnia en materia electoral. En C. C. Garcés, Modelo de Comunicación Política a Debate, La Libertad de Expresión en Materia Electoral (págs. 195-220). México: Tirant Lo Blanch.
- Lanza, E. (2019). Relatoría Especial Para La Libertad De Expresión De La Comisión Interamericana De Derechos Humanos. Costa Rica: Comisión Interamericana De Derechos Humanos - Organización De Estados Americanos.
- Lara, L. F. (2019). Diccionario Del Español Usual En México. México: Centro De Estudios Lingüísticos Y Literarios.
- Leftwich, A. (1996). Qué es la política. México: Fondo de Cultura Económica.
- Libertad de expresión. Su funcionamiento en casos de debate periodístico entre dos medios de comunicación, Tesis: 1a. XXVI/2011 (SCJN Primera Sala 2011).
- Llaca, E. G. (1981). Teoría y práctica de la propaganda. México: Grijalbo.
- Madrazo Lajous, A. (2011). Génesis Del Procedimiento Especial Sancionador Abreviado Ante El Instituto Federal Electoral. Serie Sobre Comentarios A Las Sentencias Del Tribunal Electoral. México, México: Tribunal Electoral Del Poder Judicial De La Federación.
- Magaña Figueroa, R. (2013). La comunicación política, un campo de estudio complejo: reflexiones para su aprehensión. México: Tesis de Doctorado, UNAM.
- Martínez Espinosa, R. (2014). Artículo 134 constitucional y su interpretación judicial electoral en México. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Mazzoleni, G. (2010). La comunicación política. Madrid: Alianza.
- Meneses, L. S. (Disponible en: <http://tesis.uson.mx/digital/t de 2009>). La contienda por la guberatura de Sonora 2003 a través de la publicidad política impresa de los Disrios El Impaarcial y Cambio Sonora. Tesis de Licenciatura,. Sonora: Universidad de Sonora.
- Murillo de la Cueva, P. L. (2017). Comunicación Política y Elecciones. Limitaciones y controles. En F. d. Clicerio Coello Garcéz, Modelo de Comunicación Política a Debate, La libertad de expresión en materia electoral (págs. 127-150). México: Tirant Lo Blanch.
- Pineda Cahero, A. y. (2009). Propaganda y publicidad institucional: algunas consideraciones teóricas. Questiones publicitarias: monográfico publicidad institucional 1, 9-32.
- Recurso de Apelación, SUP-RAP-017/2006, <http://sjf.scjn.gob.mx/lusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-RAP-17-2006.pdf> (Sala Superior del TEOJF 05 de Abril de 2006).
- Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador, SUP-REP-42/2018 (Sala Suoerior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/REP/42/SUP_2018_REP_42-711159.pdf 07 de marzo de 2018).
- Rey Martínez, F. (2017). Calumnias Electorales: Comentario de la reciente jurisprudencia en México. En F. d. Clicerio Coello Garcés, Modelo de Comunicación Política a Debate. La Libertad de Expresión en Materia Electoral (págs. 221-236). México: Tirant Lo Blanch.
- Roldán Xopa, José. 2012. El procedimiento especial sancionador en materia electoral. Colección Cuadernos para el debate, Proceso Electoral Federal 2012. México: Instituto Federal Electoral.
- Temkin Yedwab, B. Y. (2010). La libertad de expresión y campañas negativas, Temas Selectos de Derecho Electoral Número 12. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Torres Muro, I. (2010). La libertad de expresión en las campañas electorales y sus límites. Propaganda negativa. Problemas y Controles. En L. E. Vega, Tópicos Contemporáneos de Derechos Políticos Electorales (pág. 149). Madrid : Dykinson.
- Woldenberg Karakowsky, J. (2017). El modelo de comunicación política y la relación entre la autoridad administrativa y el tribunal. En F. d. Cicerio Coello Garcés, Modelo de Comunicación Política a Debate. La libertad de expresión en materia electoral (págs. 21-40). México: Tirant Lo Blanch.
- Zavala Arredondo, Marco Antonio. 2011. El procedimiento especial sancionador. En Sistema de Justicia Electoral Mexicano, coord. José Alejandro Luna Ramos. México: Editorial Porrúa y Universidad Panamericana.
- Zepeda, A. V. (2003). Imagen Pública y Poder Político. Revista Mexicana de Comunicación No. 79, 48.

Diccionarios

- Glosario, E. (2018). Glosario Electoral. *Glosario Electoral*, http://portal anterior.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/glosario.html. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- RAE. (primero de Enero de 2017). Diccionario de la Lengua Española. Diccionario. España: RAE.

Jurisprudencia y casos judiciales nacionales

Acción de Inconstitucionalidad, 64/2015 y Acumulados, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015 (Suprema Corte de Justicia de la Nación 15 de octubre de 2015).

Acción de Inconstitucionalidad 35/2014, 35/2014 (Suprema Corte de Justicia de la Nación 2 de Octubre de 2014).

Jurisprudencia , 11/2008,
<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2008&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,11/2008> (Sala Superior TEPJF 18 de septiembre de 2008).

Jurisprudencia, Concepto de, Tesis IX. 1º.71 K. Tipo: Tesis Aislada (Tribunales Colegiados de Circuito, <https://sif.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=183029&Case=DetalleTesisBL&Semana=0> (Octubre de 2003).

Jurisprudencia 46/2016. Promocionales Protegidos Por La Libertad De Expresión. Críticas Severas Y Vehementes Al Manejo De Recursos Públicos, (Sala Regional Especializada Del Tribunal Electoral Del Poder Judicial De La Federación 2016).

SUP-RAP-066/2014 (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2014).

SUP-RAP-066/2014, Sentencia (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2014).

SUP-RAP-121/2014, SUP-RAP-121/2014 (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2014).

SUP-RAP-593/2017, SUP-RAP-593/2017 (Sala Superior TEPJF 5 de Octubre de 2017).

SUP-REP-131/2015, SUP-REP-131/2015 (Sala Superior del TEPJF, https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0131-2015.pdf 31 de marzo de 2015).

Tesis 1a. CCXXIV/2013 (10a.), Tesis 1a. CCXXIV/2013 (10a.) (Primera Sala SCJN julio de 2013).

Tesis 1a. CDXIX/2014, Tesis 1a. CDXIX/2014 Libertad De Expresión. Dimensión Política De Este Derecho Fundamental (Primera Sala SCJN Diciembre de 2014).

Tesis 1a. XLVI/2014, Tesis 1a. XLVI/2014, Libertad De Expresión Y Derecho A La Información. La Información Difundida Debe Estar Vinculada Con La Circunstancia Que La Da A Una Persona Proyección Pública, Para Poder Ser Considerada Como Tal (Primera Sala SCJN Febrero de 2014).

Tesis Aislada 1a. CLII/2014 (10a.), Tesis Aislada 1a. CLII/2014 (10a.) (Primera Sala SCJN 11 De Abril De 2014).

Tesis XII/2009, 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. (Sala Superior TEPJF 21 de Enero de 2009).

Tesis: 1a. CCIX/2012 (10a.), Tesis: 1a. CCIX/2012 (10a.) Libertad De Imprenta. Su Materialización En Sentido Amplio En Diversas Formas Visuales, Es Una Modalidad De La Libertad De Expresión Encaminada A Garantizar Su Difusión (Primera Sala SCJN Septiembre de 2012).

Tesis: 1a. CCXVI/2009 , Tesis: 1a. CCXVI/2009 Libertades De Expresión E Información. Los Medios De Comunicación De Masas Juegan Un Papel Esencial En El Despliegue De Su Función Colectiva (Primera Sala SCJN Diciembre de 2009).

Tesis: 1a. XXVII/2011 (10a.), Tesis: 1a. XXVII/2011 (10a.) Medios De Comunicación. Su Relevancia Dentro Del Orden Constitucional Mexicano (Primera Sala SCJN Enero de 2012).

Jurisprudencia y casos judiciales internacionales

New York Times Co. Vs Sullivan, 376 U.S. 254 (Supreme Court of the United States <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/376/254/> (1964).

OC-5/85, O. C. (13 de Noviembre de 1985). Opinión Consultiva. *Opinion Consultiva OC-5/85*. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Texas v. Johnson, 491 U.S. 397 (US Supreme Court <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/491/397/> 1989).

Legislación Nacional

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf
- Ley General de Partidos Políticos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf
- Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/03/Reglamento-de-Elecciones-01-03-18.pdf>
- Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/transparencia/articulo-8/II/d/reglamento_de_quejas_y_denuncias_del_instituto_nacional_electoral.pdf
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Estado%20de%20Mexico/wo31242.pdf>
- Código Electoral del Estado de México, <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig005.pdf>
- Reglamento Para la Sustanciación de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, https://www.ieem.org.mx/d_electoral/reglamentos/quejas_denuncias.pdf
- Lineamientos de Propaganda del Instituto Electoral del Estado de México, https://www.ieem.org.mx/d_electoral/lineamientos/propaganda_ieem.pdf

Legislación Internacional

- Constitución de la Nación Argentina
https://www.pjn.gov.ar/02_Central/ViewDoc.Asp?Doc=50974&CI=INDEX100
- Código Electoral Nacional (Argentina)
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/texact.htm>
- Constitución Política de Costa Rica
<http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>
- Código Electoral (Costa Rica)
<http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>
- Constitución Española
http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf
- Ley Orgánica del Régimen Electoral General (España)
<http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/loreg/contenido>