

SOCIEDAD MEXICANA DE ESTUDIOS ELECTORALES
XXIII CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS ELECTORALES
“PARTIDOS Y ELECCIONES EN LA DISPUTA NACIONAL”

Tema I: Sistemas electorales, reformas y justicia electoral

Ponencia:

**“Procesos electorales: propaganda electoral, el modelo constitucional
para el uso de medios de comunicación y la libertad de expresión”**

Que presenta:

CARLOS SERGIO QUIÑONES TINOCO

Nuevo Vallarta, Nayarit, 31 de octubre, 1 y 2 de noviembre de 2012

PROCESOS ELECTORALES: PROPAGANDA ELECTORAL, EL MODELO CONSTITUCIONAL PARA EL USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

CARLOS SERGIO QUIÑONES TINOCO
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Universidad Juárez del Estado de Durango

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el nuevo modelo constitucional para el uso de medios de comunicación, que fue establecido a partir de la reforma en materia político-electoral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2007, y destacar el avance que significó para el desarrollo de buenas prácticas democráticas, en virtud de que esta reforma abre una ventana de oportunidad para lograr un escenario mediático libre de influencias y manipulaciones patrocinadas por el poder del dinero. Para alcanzar tal objetivo, se explicita cual es el objeto de la propaganda electoral para entender el alcance de la reforma que prohíbe tanto a los partidos políticos y sus candidatos como a las personas físicas y jurídicas la adquisición o compra de tiempos en radio y televisión para la transmisión de propaganda electoral, con el fin de lograr un escenario de equidad en la contienda electoral. A partir de esta premisa, se arriba a la convicción de que las restricciones antes señaladas, si bien implican una restricción al derecho de libre comercio, no significan violación a los derechos de libre expresión y a la información, toda vez que no existe una relación determinante entre el derecho al comercio, que es un derecho individual, y los derechos de libre expresión y a la información, los que por su trascendencia hacia la comunidad, tienen carácter de derechos sociales. La equidad en materia electoral, que tiene como fin garantizar a los partidos políticos condiciones de igualdad en la contienda electoral, cumple una función enlazante para lograr eficacia en el ejercicio de los derechos de libre expresión y a la información y el uso legal de la propaganda electoral y de los medios de comunicación, ya que como principio de acción de los actores políticos, requiere del componente ético que demanda la democracia. En consecuencia, la reforma significa la oportunidad de recuperar el espacio público para el

acceso a información no manipulada y para construir un diálogo democrático en libertad, que genere una libre opinión pública, componente esencial de la democracia.

Seccionado en cuatro partes el presente trabajo, en la primera de ellas denominada *Nociones preliminares*, se presenta un marco teórico acerca del sustento de la democracia, que parte de la idea expuesta por Adam Przeworski en relación a que el soporte de la democracia se encuentra en las relaciones existentes entre la reforma política y la reforma económica y los desafíos que estas relaciones oponen a la democracia, aunque no son los únicos. En este mismo apartado se presenta la noción de democracia exigente explicada por Gianfranco Pasquino, que demanda en su ejercicio un componente ético y que es exigente con los políticos y gobernantes, los electores y consigo misma que se exige dar atención no sólo a la cantidad de participantes sino a su propia calidad que tiene que ver con el grado de satisfacción. Este marco teórico sirve de base para el examen del modelo de constitucional para el uso de medios de comunicación.

En la segunda sección titulada *La reforma constitucional de 2007*, se presenta una descripción del contenido de esta reforma constitucional, centrandó la atención en el contenido que definió el nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y los partidos políticos, haciendo el señalamiento de que en la reforma constitucional en materia electoral de 2007, es posible advertir dos vertientes: una, la protección del interés de la ciudadanía para participar informada y libremente en los procesos electorales, y dos, la garantía de equidad en la contienda electoral, tanto para los partidos políticos como para los candidatos que propongan para ocupar algún cargo de elección popular.

En la tercera sección, ha la que se puesto el título de *Propaganda electoral, libertad de expresión, derecho de información, equidad electoral y su función enlazante*, se propone establecer el propósito del uso de la propaganda electoral, la cual tiene como fin el de persuadir a los electores para captar su voto, por lo que es justificado el propósito de la reforma de prohibir a los partidos políticos y sus candidatos, así como a las personas físicas

el contrario abre una ventana de oportunidad para la construcción de un diálogo político libre de influencias y manipulaciones, que podrá generar una opinión pública libre como elemento esencial de la democracia; lo anterior también permite la recuperación del espacio público, generando un escenario mediático con equidad para el desarrollo de los procesos electorales.

La cuarta y última sección, que lleva el título de *Consideraciones finales*, presenta retoma como conclusión la idea de que la reforma es la ventana de oportunidad para la construcción de un debate político en un escenario democrático con equidad que podrá impedir el uso de la propaganda negra; y se hace el señalamiento de que la recuperación del espacio público es una agenda pendiente de desarrollar para lograr el desenvolvimiento y crecimiento de una ciudadanía libre e informada con capacidad de expresión de su pensamiento político.

1. Nociones preliminares

En democracia, la participación ciudadana debe contar con garantías de libertad. El respeto irrestricto a la libre expresión de las ideas, a la libertad de escribir y publicar escritos, al derecho de petición en materia política, al derecho de asociación y reunión pacífica y al derecho a tomar parte en los asuntos políticos del país inexorablemente unido al derecho político electoral de votar y ser votado, corresponde no sólo a la autoridad, sino también a todos los agentes sociales y a los actores políticos con intereses propios o de grupo. En virtud de esto, se atribuye a la autoridad gubernamental y electoral la facultad de vigilar y el deber de garantizar que los derechos mencionados no sean conculcados a los ciudadanos por los agentes y actores referidos ni por acciones ni mecanismos, instrumentos o medios que ejerzan presión física o moral sobre aquéllos.

Según Adam Przeworski (citado por Claudio López-Guerra en su artículo el sustento de la democracia se encuentra en las relaciones que guardan la reforma política y la reforma económica, porque de todos los problemas que amenazan a la democracia, el principal es el económico; dice al respecto: *] n mayoría de las democracias nuevas enfrentan el desafío de consolidar las instituciones políticas recientes en un momento en que las condiciones materiales siguen fgyt qt pfug* (López, 2001: 118); las democracias serán estables en la medida en que los actores políticos no promuevan sus intereses fuera de las reglas establecidas, que son

las que posibilitan el acuerdo sobre el proceso democrático (López, 2001: 118). Sin embargo, la relación *reforma política* – *reforma económica*, no es el único elemento de sustento de la democracia, además de esta relación se encuentra el respeto a la legalidad, lo que significa que las acciones de los diversos actores políticos deben conducirse conforme con lo previsto en las normas jurídicas establecidas, con lo que adquieren legitimidad los procesos democráticos de los cuales forman parte los procesos electorales y el establecimiento de los gobiernos; la tolerancia como valor de la propia democracia que permite la expresión de todos los sectores de la sociedad, y el respeto al adversario que se traduce en el reconocimiento, con igual valor jurídico, del disenso y la pluralidad ideológica, elementos en los cuales es posible encontrar las coincidencias para transformar el conflicto en intereses no conflictivos.

La consolidación de la democracia descansa por una parte en la solidez de sus fundamentos y de sus instituciones, pero por otra, requiere además de buenas prácticas. En relación con esto, Gianfranco Pasquino señala que: *p t g n e p e d f fg nqu principios democráticos (requiere) una reorganización concreta de las instituciones, que permita competencia político-electoral, afirmada responsabilidad de las burocracias y pugna entre los actores sociales. Sólo así será posible romper la colusión entre poderes económicos y sistema político y contener la separación de los ciudadanos dg n r qnve* (Pasquino, 1999: 13)

El propio Pasquino explica que la democracia *pq gu po gq eqp pq fg v e p e u fg o ge puo qu fg gnt ev t u s g n fgo qet e g i g gp u h pf o gpq p ve* (Pasquino, 1999: 11), por lo que sigue diciendo no se caracteriza por la impotencia, puesto que es un régimen dinámico, capaz de renovarse y adaptarse, que prospera cuando sus fines no se ven afectados por manipulaciones ni concesiones; es el más exigente de los regímenes políticos, ya que es exigente con los políticos y con los gobernantes a quienes les demanda que se liberen del peso psicológico de sus intereses particulares; es exigente con los ciudadanos a quienes les demanda una participación responsable e informada; y es exigente consigo misma, porque no puede admitir que sus estructuras, sus aparatos y sus técnicas de funcionamiento sean definidas de una vez por todas, y también es exigente consigo misma, porque se interroga no sólo sobre su cantidad relacionada con el número de ciudadanos participantes, sino también sobre su calidad, que tiene que ver con el grado

de satisfacción de los ciudadanos frente a las respectivas instituciones democráticas, lo que le impone la necesidad de verificar su consenso (Pasquino, 1999: 93-116)

Aclara Pasquino que:

La democracia es exigente ya que exige no sólo comportamientos coherentes con objetivos definidos a través de la libre competición electoral. Es exigente sobre todo porque quiere que aquellos comportamientos tengan un fundamento ético, de moralidad pública, de respeto a principios y criterios. [. . .] en su fundamento se encuentran algunos valores, entre los cuales son preeminentes la libertad y el dominio de la ley. (Pasquino, 1999: 95)

Las premisas anteriores, que advierten acerca de la necesidad de evitar la colusión entre sistema económico y sistema político y sobre la necesidad de llevar a cabo buenas prácticas democráticas en libertad y con respeto a la ley, conforman un marco teórico a partir del cual puede ser examinada e interpretada la reforma constitucional en materia electoral del año 2007, que introdujo un nuevo modelo para el uso de medios de comunicación para la difusión de propaganda electoral en el cual se estableció la prohibición a los partidos políticos para adquirir tiempo en cualquier modalidad en radio y televisión para la transmisión de propaganda electoral, así como a las personas físicas y morales para contratar propaganda electoral en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

Las prescripciones referidas, contenidas en el artículo 41, fracción III, Apartado A, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, generó la idea de que tales disposiciones son transgresoras de la libertad de expresión y del derecho a la información. El tema presenta varios problemas, que deben ser abordados partiendo del análisis de algunos principios y directrices constitucionales que regulan el desarrollo de los procesos electorales.

2. La reforma constitucional de 2007

La reforma en materia electoral del año 2007 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamentalmente se centró *a) disminuir el gasto de campañas electorales; b) fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales; y c) diseñar un nuevo*

o qfgq fg eqo pe e p gpmg n uqe gf f r tvfqu (Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, 2007). Atendiendo a los objetivos de este trabajo, debe destacarse el último eje, el cual constituyó una de las reformas al artículo 41 constitucional, y en el que es posible identificar destacadamente los siguientes puntos:

- *La creación un nuevo modelo de comunicación entre partidos políticos y ciudadanos, que da derecho a los partidos políticos al uso permanente de los medios de comunicación social;*
- *El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales a su acceso y uso;*
- *Se establecen bases de distribución de tiempo para cada partido político, horarios de transmisión, etcétera en tiempos de campaña (se contará con 48 minutos cada día);*
- *El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos (85% del tiempo disponible) se deberá distribuir entre ellos siguiendo la regla de: 30% repartido en forma igualitaria y el 70% restante conforme a los resultados de la última elección de diputados;*
- *Fuera de los tiempos de campaña, se asignará al Instituto Federal Electoral el 12% del tiempo del que el Estado disponga en radio y televisión; de este tiempo, el 50% se distribuirá de forma igualitaria entre los partidos políticos;*
- *Se prohíbe a los partidos políticos contratar o adquirir tiempos en radio y televisión;*
- *Ninguna persona pública o privada podrá contratar propaganda política en radio y televisión dirigida a favor o en contra de determinado candidato o partido;*
- *Quedan prohibidas en territorio nacional las transmisiones del tipo referido, que hubieren sido contratadas en el extranjero;*
- *Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos del Estado en radio y televisión en estaciones de cobertura local;*

- *El Instituto Federal Electoral tendrá facultades para, si es el caso, cubrir el tiempo faltante en radio y televisión;*
- *Queda prohibida la propaganda que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas;*
- *Ordena suspender la difusión de propaganda gubernamental durante los tiempos de campañas electorales, federales o locales, de los partidos políticos, excepto las campañas informativas de autoridades electorales, servicios educativos y de salud, y los necesarios para la protección civil en caso de emergencia;*
- *El Instituto Federal Electoral tendrá facultad para sancionar, mediante procedimientos expeditos, las infracciones a las anteriores reglas.*

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, motivaron la reforma en los siguientes términos establecidos en el Dictamen correspondiente: *p u o . gu eqpx ee p fg rqu ng un fqt gu s g pvg t o os estas Comisiones Unidas que ha llegado el momento de abrir paso a un nuevo modelo de comunicación social entre los partidos y la sociedad, con bases diferentes, con propósitos distintos, de forma tal que ni el dinero ni el poder de los medios de comunicación se erijan en factores determinantes de las campañas electorales y sus resultados, ni de la vida r qnve p e qp n* (Cámara de Senadores, Gaceta Parlamentaria, 2007). En similar sentido, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados expusieron en su Dictamen que:

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

[. . .]

Estas Comisiones Unidas comparten plenamente lo expresado por el Senado de la República: no se trata, de ninguna manera, de imponer restricciones o limitaciones, a la libertad de expresión. El propósito expreso de esta reforma es impedir que el poder del dinero influya en los procesos electorales a través

de la compra de propaganda en radio y televisión. Ese es el único propósito, que para nada afecta, ni afectará, la libertad de expresión de persona alguna, empezando por la que ya gozan, y seguirán gozando, los comunicadores de la radio y la televisión. (Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, 2007)

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

- *Se dispone que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen de los servidores públicos;*
- *Se impone a los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.*

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

[. . .] se propone la adición de tres párrafos al artículo 134 de la Constitución con el propósito de establecer nuevas y más duras previsiones a fin de que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad. Se dispone además que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen personal de los servidores públicos. (Cámara de Senadores, Gaceta Parlamentaria, 2007).

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

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

Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. (Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, 2007).

El nuevo modelo de comunicación política implementado por la reforma constitucional de 2007, por un lado contiene un propósito de gran importancia: la expulsión de los intereses de poderes fácticos y mediáticos de los procesos electorales, representados principalmente por los grandes consorcios dueños de los medios de comunicación masiva y la influencia que desde el ejercicio del poder público podrían ejercer los servidores públicos sobre la ciudadanía. Por otro lado contiene, en concordancia con el propósito anterior, el objetivo de evitar que los medios de radiodifusión y televisión, el dinero de los particulares y el poder de los servidores públicos continuaran afectando las condiciones de equidad con que deben desarrollarse los procesos electorales y de manera concomitante los resultados electorales; (Buendía y Azpiroz, 2011: 33) de acuerdo con este último objetivo, la reforma tuvo impacto en tres ejes o temas fundamentales relativos a las precampañas y campañas electorales: campañas negativas, administración estatal de los tiempos oficiales en radio y televisión y la guerra sucia. (Buendía y Azpiroz, 2011: 32 - 33).

De lo expuesto se deriva que en la reforma constitucional en materia electoral de 2007, pueden advertirse dos vertientes: 1) la protección del interés de la ciudadanía para participar informada y libremente en los procesos electorales, y 2) la garantía de equidad en la contienda electoral, tanto para los partidos políticos como para los candidatos que propongan para ocupar algún cargo de elección popular.

3. Propaganda electoral, libertad de expresión, derecho de información, equidad electoral y su función enlazante

El propósito *de abrir paso a un nuevo modelo de comunicación social entre los partidos y la sociedad*, estableciendo instrumentos constitucionales y legales para que ni el dinero ni el poder de los medios de comunicación sean los factores que en última instancia determinen la vida política nacional, implica el propósito de cerrar la brecha existente entre los ciudadanos y la política y tiene como finalidad establecer los medios de control necesarios para que exista una comunicación verdadera entre ciudadanos y partidos políticos sin la injerencia de poderes fácticos o grupos de poder que impongan criterios que impidan la formación de una opinión pública libre e informada. Es decir, que se trata de garantizar a los ciudadanos el goce y ejercicio del derecho a la libre expresión y en correlación con éste, del derecho a la información.

En las siguientes consideraciones se encuentran los fundamentos ius filosóficos del modelo de comunicación política establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El propósito del constituyente permanente de abrir paso a un nuevo modelo de comunicación social entre los partidos políticos y la sociedad, con bases y propósitos diferentes, para que ni el poder del dinero ni el poder de los medios de comunicación sean los factores que determinen el desarrollo de las campañas electorales y sus resultados y tampoco lo sean del rumbo de la vida política nacional, para lo cual ha establecido la prohibición de que se contrate por parte de terceros propaganda electoral a favor o en contra de algún partido político o de algún candidato, tiene como sustento de validez el principio de equidad, principio rector que rige, junto con los de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad, el desarrollo de los procesos electorales.

La prohibición para contratar propaganda política en radio y televisión por parte de terceros, no parece tener una relación determinante ni con la libertad de expresión ni con el derecho a la información, pues estos derechos pueden ejercerse a través de estos medios con plena libertad, aun sin que medie contrato oneroso alguno.

No puede argumentarse que la prohibición de adquirir espacios en radio y televisión, que acota o limita el derecho de libre comercio pues queda claro que la adquisición de tiempos en radio y televisión mediante el pago de un precio, es una

transacción comercial tiene como efecto la violación al derecho de expresión libre y al derecho a la información; este falso argumento enfrenta en un plano de igualdad un derecho subjetivo individual frente a derechos sociales. Es necesario destacar que la limitación al derecho de libre comercio tiene como fundamento la amenaza que representa el poder del dinero y la actuación de sus poseedores, cuya intervención en el desarrollo de los procesos electorales mediante anuncios o propaganda política, responde a una agenda de intereses por lo que favorecen proyectos políticos concordantes con dicha agenda y atacan proyectos contrarios, enviando la neutralidad y la pluralidad que debe prevalecer en el escenario de los procesos electorales.

No puede permitirse el desbordamiento de los poderes privados; si bien es cierto que nuestra Constitución garantiza el libre ejercicio de los derechos individuales, éstos se encuentran limitados cuando existan intereses y asuntos públicos de por medio. El derecho a la libre expresión y el derecho a la información son derechos sociales en virtud de su trascendencia social. Saúl López Noriega, al referirse en forma genérica a los medios de comunicación y su función en las sociedades democráticas, considera que estos derechos son libertades que se ejercen desde ámbitos diversos por sus titulares y establece una diferenciación entre ambas libertades; dice:

La diferencia principal, por tanto, entre estas dos libertades reside en la posición del beneficiario del derecho. Por una parte, el titular de la libertad de expresión se define por su elemento activo al ser él el productor de la información, y donde tal ejercicio de divulgación es lo que precisamente se debe proteger. Por el contrario, en el derecho a la información el titular desempeña un papel pasivo. Es un receptor de los hechos dotados de trascendencia pública y que son necesarios para la participación ciudadana en la vida colectiva de la democracia. Y su protección consiste en la construcción del escenario mediático más propicio para que la sociedad en el entendido de que los receptores potenciales pueden ser todos y cada uno de los miembros de ésta puedan formarse libremente sus opiniones respecto de la cosa pública, así como conocer los hechos de interés general. Es decir, su protección reside en la edificación de un escenario mediático que propicie las mejores condiciones para que la sociedad reciba información

veraz y lo menos manipulada posible en relación con los aspectos más importantes de su comunidad y entorno. (López, 2007: 58).

El mismo autor explica más adelante que existen dos formas para que el derecho de expresión y el derecho a la información sean vulnerados: la primera, mediante la represión, la censura y la prohibición de manifestaciones de ideas y de opiniones, lo que es propio de los regímenes autoritarios y, la segunda, a través de la apropiación de los medios de comunicación, a los que puede agregarse la apropiación de los tiempos de transmisión, que es el método empleado por las concentraciones mediáticas. (López, 2007: 59) La independencia del sistema de medios de comunicación no depende sólo de la limitación del poder estatal sobre ellos, sino que se extiende a cualquier otro poder capaz de subyugarlo, como sería el caso del poder económico; para preservar dicha independencia es necesario limitar la libertad de propiedad y de comercio. (López, 2007: 61)

qu r qfgt gurt x fqu v o d p fgdgp ugt eqptqn fqu gp p fgo qet e . dice Saúl López Noriega, y señala que la jurisprudencia alemana ha establecido que:

Varios de los derechos fundamentales gozan, por una parte de una faceta negativa que protege a los individuos de las restricciones por parte de las autoridades y, por la otra, de un carácter positivo que obliga al Estado y sus funcionarios a establecer las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, aun cuando para ello sea necesario limitar la libertad de algunos grupos privados. (López, 2007: 63)

Así pues, en el uso de los medios de comunicación social durante el desarrollo de las campañas electorales, debe garantizarse la participación del mayor número posible de voces que asegure la difusión de ideas y contenidos en un escenario mediático plural; para lograr la configuración de este escenario es necesario que el Estado emita la normatividad que regule el uso de los medios para la difusión de propaganda electoral y que posibilite el conocimiento de las diversas ofertas políticas; *gu p f u r g p u d n g g p v g p f g t s g n n d g v f* de expresión y el derecho a la información son variables independientes de la propiedad y el mercado. La idea es quebrar la ecuación dinero igual a micrófonos y voz en el *g u e g p t q o g f v e q* (López, 2007: 68 69).

Puede considerarse que el modelo de comunicación política implementado por la reforma a la Constitución en el año 2007, se encuentra dentro del marco ius-filosófico descrito, según el siguiente análisis.

El artículo 41, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos caracteriza a los partidos políticos nacionales como

y prescribe que:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

La caracterización de los partidos políticos como entidades de interés público induce a considerar que su actuación se da en *el espacio público*, que es la esfera en donde se desarrolla el ciudadano y es un ámbito que media entre lo estatal (el Estado y sus instituciones) y lo privado (la intimidad del individuo); es el espacio en donde el ciudadano ejerce sus libertades públicas, lo que sólo podrá llevar a cabo a plenitud si se encuentra garantizado el ejercicio de sus derechos fundamentales, condición necesaria para poder ejercer los derechos político-electorales.

El cumplimiento de los fines que la disposición constitucional citada impone a los partidos políticos sólo puede darse mediante su acción en el espacio público y uno de los medios de que se valen para alcanzar tales fines, principalmente el relativo a hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, es la propaganda electoral, la cual es definida en el artículo 228, apartado 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en la siguiente forma:

Se entiende por propaganda electoral al 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,

y en el apartado 4 del mismo dispositivo legal, establece el propósito de la propaganda electoral en los siguientes términos:

Tanto 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.

Interpretando el contenido de las disposiciones transcritas, la propaganda electoral tendrá como objetivos la presentación ante el cuerpo electoral de las candidaturas registradas y la exposición, desarrollo y discusión ante el mismo cuerpo electoral de la oferta política contenida en sus documentos básicos (declaración de principios, programa de acción y estatutos) y en la plataforma electoral registrada para la elección de que se trate, con el fin último de persuadir a los electores de la bondad de su oferta para obtener su aceptación y por ende el voto de cada elector a su favor. En este contexto, la propaganda electoral es un instrumento de difusión e información de las ofertas políticas de los partidos políticos, cuya utilización por parte de éstos se encuentra limitada sólo por lo dispuesto en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El empleo de la propaganda electoral, con los propósitos ya señalados, es una prerrogativa otorgada a los partidos políticos y sus candidatos registrados a ocupar cargos de elección popular por el artículo 41, fracción III, que dispone que *los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación radiofónica y televisiva*. y regula, en los apartados que integran esta fracción, la forma en que podrán acceder a tal uso en los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión administrados por el Instituto Federal Electoral, conforme a la distribución y asignación de tiempo a cada partido político, con el fin de difundir su oferta política; pero cabe destacar que el mismo dispositivo constitucional citado, establece la prohibición para que los partidos políticos contraten o adquieran por sí o por terceras personas tiempos en radio y televisión en cualquier modalidad.

El empleo de la propaganda electoral, de acuerdo con el Apartado C de la misma fracción III del artículo 41 constitucional, tiene como limitantes la prohibición del uso de *gr tgu qpgu s g fgpi tgp nu puvv e qpgu nqu* partidos políticos, o que calumnien a *n ur guqp u* ; de acuerdo con esta prohibición, la propaganda electoral no podrá referirse ni a las instituciones ni a los partidos políticos en términos que los agravien, menoscaben, desacrediten o descalifiquen ni podrá referirse a persona alguna, incluidos los candidatos de otros partidos, con expresiones que las deshonren, desacrediten o mientan sobre ellas, so pena de que el Instituto Federal Electoral imponga sanciones, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión de la propaganda que resulte violatoria de las bases antes referidas.

Por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone en el artículo 233, apartado 1, 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 primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución.

El citado artículo 6° de la Constitución dispone 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, los derechos de tercero, 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.

La conjunción de estas disposiciones ha dado origen a que se plantee el problema relativo a la posible restricción a los derechos de libertad de expresión y de información, que el modelo de comunicación política supuestamente genera con los impedimentos que impone, relativos a la compra de espacio en la televisión para la difusión de propaganda política por los propios partidos políticos y candidatos, así como por parte de personas físicas y jurídicas de derecho privado, y por otra parte, para la difusión de propaganda gubernamental. Es pertinente revisar los temas de la libertad de expresión y el del derecho a la información por separado.

El derecho a la libertad de expresión, consagrado como una garantía individual en el artículo 6° de la Constitución General de la República, puede ser definido como:

El derecho a la libre manifestación de las ideas mediante, cualquier forma de lenguaje: hablado, escrito, simbólico, etcétera, difundida a través de cualquier forma de emisión de mensajes o medio de comunicación, como conferencias, discursos, entrevistas, cátedras, o periódicos, revistas, libros, y cuyo contenido podrá exteriorizar juicios de valor, creencias, opiniones, ideologías de tipo cultural, política o religiosa, todo esto dentro de los límites que fijen la Constitución y las leyes. (SCJN, 2007: 39 -41)

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido a esta garantía en los siguientes términos:

El derecho de todo individuo de exteriorizar sus ideas por cualquier medio, no solo verbal o escrito, sino por todo aquél que la ciencia y la tecnología proporcionan, con la única limitante de que quien emita su opinión no provoque situaciones antijurídicas como el ataque a la moral, a los derechos de terceros, cometa un delito o perturbe el orden público. (SCJN, 2007: 42)

Así mismo ha explicado que esta garantía debe ser entendida en la connotación más amplia que pueda concebirse, ya que el hombre, al conquistar este derecho, logró que la expresión de toda clase de ideas siempre que no se transgredan los límites previstos en la Constitución sea garantizada y protegida por el Estado. (SCJN, 2007: 42)

José Daniel Hidalgo Murillo explica que la expresión es una libertad, y entonces lo que la persona *gr t gu gp t p fg gu ndgv f. gu nq s g pqu eqrte gph gpv n ggejq q pvg nqu r qu drgu fgg ejqu* (Hidalgo, 2007: 141); lo que se expresa continúa explicando es derecho individual y, en cuanto es expresado se transforma en derecho social; esto significa que la libertad de expresión actúa con una clara función social. Expresar lo que se piensa, cree, conoce, etcétera, exige un receptor humano, en él, se encuentra un límite al derecho de expresión; *Eqtt gr qpf g n ggejq censura y/o sanción o, a la persona misma criterio y/o responsabilidad determinar luego la p v t ng fg guqu no vgu* (Hidalgo, 2007: 141 142) Y es que lo que se expresa, que

es un algo dirigido hacia un tercero receptor quien es igual al emisor, encuentra como límite el bien común, límite que exige y legitima la ley (Hidalgo, 2007: 142). En el caso del artículo 6º constitucional, protege este bien común contraponiendo como límites a la libertad de expresión la condición de que su ejercicio no ataque a la moral ni los derechos de terceros, y que no provoque algún delito ni perturbe el orden público.

En relación con la naturaleza jurídica de esta garantía individual:

nCnq t d p n j f w g n q s g n d g v f f g g r t g u p g v g p f f g p u
sentido jurídico, se caracteriza precisamente por ser un fenómeno normativo. En ocasiones, se pretende sostener que esa libertad es natural, incuestionable e ilimitada, lo cual puede ser cierto desde el punto de vista estrictamente filosófico, pero desde el punto de vista jurídico lo que ha querido el Constituyente no es una consagración en abstracto de la libertad de expresarse, la cual indiscutiblemente es consustancial al hombre, sino una regulación jurídica que impida al Estado imponer sanciones por el solo hecho de expresar ideas, pero también hacer jurídicamente responsable a quien emite su opinión si de ello derivan consecuencias antijurídicas, como los ataques a la moral, a los derechos de tercero, la provocación de un delito o la

r g v t d e p f g n q t f g p r d n e q . (SCJN, 2007: 45 46)

De lo expuesto hasta aquí, puede inferirse que la propaganda electoral, que estará dirigida a los ciudadanos con el fin de captar apoyo a la oferta electoral y obtener el voto, no puede estar exenta de límites, y aunque no puede considerarse que su empleo se hace en ejercicio de un derecho o garantía individual, el Constituyente Permanente ha tenido en cuenta que en las contiendas electorales no participan partidos políticos y candidatos en abstracto o de forma inconcreta, sino que se trata de agrupaciones formadas por personas y los candidatos, quienes antes de tener esas condiciones (integrante de una agrupación o candidato) y sobre ellas, son personas cuyos derechos deben ser siempre protegidos. Sin embargo, debe destacarse que la actuación en política de la persona adquiere otra dimensión: es la imagen del político. El político sin duda está expuesto a la mirada de la ciudadanía y por supuesto a la mirada de sus adversarios u opositores políticos. En este contexto, los límites a la libertad de expresión establecidos en el artículo 6º constitucional

Desde la teoría normativa de la democracia, el ciudadano es el único juez pertinente para decidir sobre lo que es mejor para sí mismo, lo que de manera implícita equivale a considerar que está plenamente capacitado para realizar tales juicios. La democracia asume la capacidad básica de los ciudadanos para decidir su voto con base en su propio entendimiento de los *o g p u l g u s g t g e d g p u g p r q u v x q u q p g j v x q u* (Temkin y Salazar, 2010: 23)

Llegado a este punto, es necesario destacar los elementos que constituyen la prohibición:

1. La prohibición alcanza, en primer lugar, a los partidos políticos, los que ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión
propósito de difundir propaganda electoral ni con ningún otro propósito;

2. La prohibición alcanza también a:

los partidos políticos

3. En el segundo caso, la prohibición se refiere expresamente a contratar propaganda política en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias de los ciudadanos, ni a favor ni en contra de partidos políticos o de candidatos; esta prohibición se encuentra en concordancia con el principio de que la propaganda política es una prerrogativa concedida sólo a los partidos políticos.

Por otra parte, en abono a la equidad, las disposiciones del artículo 134 constitucional, determinan el alcance de la propaganda gubernamental, la que debe ser institucional, en virtud de lo cual prohíbe la promoción de intereses de partidos políticos, del gobierno y de los funcionarios o servidores públicos que tiene bajo su responsabilidad el manejo de recursos públicos. Ernesto Villanueva explica que:

La publicidad oficial realizada durante la campaña electoral es una materia vinculada con el régimen electoral. El debate sobre la legalidad de la publicidad oficial se fundamenta en el carácter prescindible de estas campañas

para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos. Es innegable que toda campaña de publicidad oficial, como en general toda la actuación administrativa, debe estar orientada a la consecución del interés general, lo cual excluiría la promoción de valores o intereses particulares y partidistas. (Villanueva, 2009: 69)

La propaganda o publicidad oficial que tiene como propósito proyectar hacia la ciudadanía la obra de gobierno, en tiempo de campañas electorales puede inducir en el ciudadano la inclinación hacia el partido del cual ha surgido el gobernante en turno. En el aprovechamiento de los medios de comunicación para ejercer influencia a favor del partido político que se encuentra en el poder o de sus candidatos, el vínculo entre la propaganda oficial y la campaña electoral resulta evidente.

La expresión del pensamiento, la generación y acceso a la información y la publicitación de la propaganda electoral y de la propaganda oficial, al actualizarse inciden en los ámbitos de lo privado, de lo público y en el estatal. El modelo de comunicación entre partidos políticos y los ciudadanos, implementado por la reforma constitucional de 2007, encamina a la protección y rescate del ámbito de lo público, el que ha sido conceptualizado bajo la denominación de *espacio público*, mismo que, según señala Peter Haberle, *el espacio público se refiere, a dos cosas: a una dimensión espacial y a una dimensión sustantiva y valorativa.*

En lo espacial, se refiere a un cierto campo de la *esfera pública*, lo público es el ámbito intermedio entre lo estatal y lo privado donde se desarrolla la *sociedad*; en este espacio público actúan diversas fuerzas: los partidos políticos, las iglesias, la televisión pública, la televisión privada (a la cabeza de los medios de comunicación) la prensa, los sindicatos, los empresarios, todos como grupos plurales poderosos a los que hay que equilibrar constantemente. (Haberle, 2003: 18 – 19)

En la dimensión sustantiva y valorativa, se trata del *contenido* de la *sociedad*, es decir de la comunidad política; tal entramado de fuerzas es el punto a partir del cual luchan entre sí, disintiendo o consensuando, para tomar forma en algún punto de acuerdo convenido entre tales fuerzas. (Haberle, 2003: 19)

Es en el espacio público donde las personas ejercen su ciudadanía; dice Peter Haberle:

El ciudadano también toma parte en lo público, tanto en lo espacial como en lo valorativo, cuando ejerce el lado público de sus derechos fundamentales, r qt g gor iq. vt x u fg n ndgv f fg o phgv e p eqo q ndgv f fg expresión del j qo dt geqo p. q e pfq g gtegu ndgv ftgni qu nqo t parte en una procesión.(Haberle, 2003: 19)

De acuerdo con esto, la opinión que se manifieste debe ser formulada libremente (Haberle, 2003: 19) porque *vqfq gngfh e q fgn fgo qet e ug r q a, en último término, sobre la opinión pública y sobre una opinión que sea verdaderamente del público, que t g w gpg p e gp gnugpq fg nqs gn grtgu p* (Sartori, 2000: 55 56)

Las elecciones, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben ser libres, y un factor fundamental para el ejercicio de libre elección es la libre opinión, porque las opiniones impuestas vician el proceso electoral; de ahí la necesidad de preservar el espacio público de las fuerzas económicas y mediáticas que forman parte del *r t ngqi t o q* y garantizar el ámbito de libertad ciudadana que debe prevalecer para la toma de decisiones.

De acuerdo con lo señalado por Fernando Serrano Migallón, en relación a que *n Constitución es la expresión jurídica del equilibrio de los factores reales de poder en un o qo gpq j w t eq fgvt o p fq* . el escenario constitucional derivado de la reforma del año 2007, que estableció un nuevo modelo de comunicación social y política, responde a este principio doctrinal.

De lo anterior deriva un nuevo reto para la materialización del principio de equidad, así como de los demás principios constitucionales rectores del proceso electoral y para la preservación del espacio público que permitan el ejercicio de una democracia participativa y deliberativa; el perfeccionamiento de nuestra democracia pasa necesariamente por el enlace eficaz, a través de la equidad, entre libertad de expresión, el derecho a la información y el uso legítimo de la propaganda electoral y de los medios de comunicación social. La actualización de el enlace señalado demanda del componente ético, al que se refiere Gianfranco Pasquino, necesario para el desarrollo de buenas prácticas democráticas,

toda vez que si la equidad es mejor que lo justo legal, es en consecuencia principio de acción a cargo de los diversos actores políticos.

4. Consideraciones finales

El modelo de comunicación política entre partidos políticos y ciudadanía, establecido en la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, responde a la necesidad de evitar la colusión entre elecciones y dinero y a la dinámica exigente de la democracia, motivada por la demanda social de que las elecciones sean confiables, libres y transparentes; constituye un mecanismo para garantizar equidad en la contienda electoral, que abre una ventana de oportunidad para enriquecer el debate político en virtud de que impide la injerencia de poderes económicos y mediáticos en la formación de una opinión pública libre e informada; la implementación de este modelo parte de la idea de que existen grupos de interés con capacidad económica que tienen afán de difundir opiniones a favor o en contra de determinados partidos políticos o determinados candidatos, según convenga a sus intereses muy particulares.

El acceso inequitativo de esos grupos de interés a los medios de comunicación social, había permitido la difusión de *propaganda negra*, entendida como aquélla cuyos contenidos incluyen expresiones que denigran a las instituciones y a los partidos políticos o calumnian a las personas, acciones que por su naturaleza no pueden ser justificadas ni probadas, por lo que no debe confundirse la propaganda negra con la *propaganda negativa*, cuyo contenido se refiere a información de los aspectos negativos de una propuesta, acción o candidato con sustento racional y empírico. La propaganda negra no puede ser útil a la discusión de ideas ni puede construir un debate democrático; de ahí deriva el fundamento de validez de las restricciones a la contratación de tiempos en radio y televisión por parte de personas físicas y jurídicas para difundir propaganda política. Y es que algunas de nuestras prácticas democráticas aún parecen encontrarse lejos de sustentarse en el componente ético que demanda la democracia y que ha sido señalado por Gianfranco Pasquino.

La recuperación y protección del *espacio público*, donde se genere una opinión pública y política libre de manipulaciones se presenta como una agenda necesaria para el desarrollo y crecimiento de una ciudadanía libre e informada con capacidad de expresión de su pensamiento político. El espacio público debe ser el escenario donde pueda ejercerse

el derecho de decirlo todo y a debatirlo todo. Un ejercicio pleno de la libre expresión de las ideas y del derecho a la información, un uso responsable de la propaganda política y el uso legítimo de los medios de comunicación social en los términos establecidos en las normas jurídicas, enlazados para su eficacia por el principio de equidad en un espacio público libre de la injerencia de poderes fácticos, son garantía de preservación de los derechos político-electorales de los ciudadanos, en la medida en tendrán la garantía de libertad para elegir sin manipulaciones que induzcan al temor o a equívocos.

Fuentes de consulta:

Buendía Hegewisch, José y Azpiroz Bravo, José Manuel. 2011. Medios de comunicación y reforma electoral 2007 - 2008. Un balance preliminar. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2007. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados , con proyecto de Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 9, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria N° 2341-4. México: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/sep/20070914-I.html>. (Consulta: 12/10/2007)

Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. 2007. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos que contiene Proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral. <http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesión=2007/09/11/1&documento=70>. (Consulta: 12/10/2007)

Haberle, Peter. 2003. El Estado constitucional. México: Universidad Nacional autónoma de México.

Hidalgo Murillo, José Daniel. 2007.

La libertad de expresión y sus fronteras contemporáneas, Guillermo A. Tenorio Prieto (coordinador), México: Editorial Porrúa - Universidad Panamericana, pp. 141 -176.

López-

Metapolítica, Volumen 5, N°18, abril - junio, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., pp. 116 - 129.

Abril, México, ITAM, pp. 49 - 70.

- Pasquino, Gianfranco. 1999. La democracia exigente. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni. 2000. ¿Qué es la democracia? México: Nueva Imagen.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2007. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la libertad de expresión. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Temkin Yedwab, Benjamín y Salazar Elena, Rodrigo. 2010. Libertad de expresión y campañas negativas. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Villanueva, Ernesto. 2009. Publicidad oficial: transparencia y equidad. México: Jus Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión UNAM.