

CG325/2012

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL CUAL SE DA RESPUESTA AL ESCRITO DE LOS CC. FEDERICO JESÚS REYES HEROLES GONZÁLEZ GARZA, HÉCTOR MANUEL DE JESÚS AGUILAR CAMÍN, JORGE CASTAÑEDA GUTMAN, LUIS DE LA BARREDA SOLÓRZANO, GERARDO ESTRADA RODRÍGUEZ, JORGE D. FERNÁNDEZ. MENÉNDEZ, MIGUEL LIMÓN ROJAS, ÁNGELES MASTRETA GUZMÁN, JOSÉ ROLDÁN XOPA, LUIS RUBIO FREIDBERG, SERGIO SARMIENTO FERNÁNDEZ DE LARA, LEO ZUCKERMAN BEHAR, Y MARÍA ISABEL TURRENT DÍAZ.

ANTECEDENTES

1. El once de mayo de dos mil doce, se recibió en las oficinas de partes de la Presidencia del Consejo General y de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, respectivamente, el escrito de misma fecha, suscritos por los CC. Federico Jesús Reyes Heróles González Garza, Héctor Manuel de Jesús Aguilar Camín, Jorge Castañeda Gutman, Luis de la Barrera Solórzano, Gerardo Estrada Rodríguez, Jorge D. Fernández. Menéndez, Miguel Limón Rojas, Ángeles Mastreta Guzmán, José Roldán Xopa, Luis Rubio Freidberg, Sergio Sarmiento Fernández de Lara, Leo Zuckerman Behar, y María Isabel Turrent Díaz

2. El día 18 de mayo de los corrientes, el C. Santiago Corcuera Cabezut en nombre de “los peticionarios”, notificó ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el envío que él mismo hiciera a la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, para solicitarle “Considerar la pertinencia de emitir medidas cautelares, en términos del artículo 25 del Reglamento de la CIDH, solicitando a las autoridades electorales federales del Estado mexicano... para garantizar: (i) el legítimo derecho de petición de los Peticionarios en términos respetuosos y pacíficos; y (ii) el derecho de los Peticionarios a que la autoridad electoral federal del Estado mexicano aplique, conforme a lo previsto en el artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la norma más favorable en caso de conflicto entre una norma constitucional restrictiva y una norma convencional que dé mayor protección al derecho a la libertad de expresión de los

Peticionarios, como lo es el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos”.

En el mismo oficio, el C. Santiago Corcuera Cabezut “Solicita a las autoridades electorales federales del Estado mexicano que den respuesta oportuna y expedita a nuestro escrito, tomando en cuenta los tiempos y el calendario electoral por el que atraviesa México”, documento que se anexa al presente.

3. En el escrito del 11 de mayo de 2012, los peticionarios manifestaron lo siguiente:

“1. El día 13 de noviembre de 2007, se realizó la llamada reforma electoral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ("CPEUM").

2. En virtud de esta reforma, el artículo 41 de la CPEUM transcribió, en el tercer párrafo del Apartado A de su fracción III, la prohibición contemplada en el numeral 4 del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ("COFIPE"), en virtud de la cual se impide que: (i) los particulares, sean personas físicas o morales, "contraten propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular"; y (ii) se transmitan en territorio nacional este tipo de mensajes cuando se contraten en el extranjero.

3. Asimismo, existen otras disposiciones tales como las contempladas en el numeral I. inciso b) del artículo 345 del COFIPE y en el tercer párrafo del artículo 7 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral que prohíben y sancionan las conductas detalladas en el numeral 2 anterior.

4. Por el otro lado, el día 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". A raíz de esta reforma a la CPEUM, conocida como la reforma en materia de derechos humanos, se confirmó el rango constitucional del principio pro persona.

5. En virtud del principio mencionado en el párrafo anterior, la protección de los derechos humanos en México no se limitará únicamente a lo que establezca la CPEUM, sino que, además, deberá de tomar en consideración las disposiciones establecidas en los tratados internacionales aplicables a la materia, estando la autoridad obligada, siempre, a emplear la disposición que otorgue la protección más amplia en favor del individuo.

6. El nuevo texto del artículo 1 de la CPEUM establece que **"las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia."**

7. En efecto, la tesis aislada número LXVII/2011 (9a) la Suprema Corte de Justicia de la Nación ("SCJN") dejó claro que:

*De conformidad con lo previsto en el artículo 1o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **todas las la autoridades del país,** dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos Internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona.*

8. Asimismo, vale la pena transcribir algunas tesis aisladas que explican el criterio actual de la SCJN respecto de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (la "Corte Interamericana") así como del peso que éstas tienen en el sistema jurídico y administrativo mexicano.

Mediante tesis aislada número LXV/2011 (9a), el Tribunal Pleno en sesión privada celebrada el día 28 de noviembre de 2011 dejó en claro que:

SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO. El Estado Mexicano ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ello, cuando ha sido parte en una controversia o litigio ante esa jurisdicción, la sentencia que se dicta en esa sede, junto con todas las consideraciones, constituye cosa juzgada, correspondiéndole

exclusivamente a ese órgano internacional evaluar todas y cada una de las excepciones formuladas por el Estado Mexicano, tanto si están relacionadas con la extensión de la competencia de la misma Corte o con las reservas y salvedades formuladas por aquel. Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aún como tribunal constitucional, no es competente para analizar, revisar, calificar o decidir si una sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es correcta o incorrecta, o si excede en relación con las normas que rigen su materia y proceso. Por tanto, la Suprema Corte no puede hacer ningún pronunciamiento que cuestione la validez de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que, para el Estado Mexicano dichas sentencias constituyen cosa juzgada. Lo único procedente es acatar y reconocer la totalidad de la sentencia en sus términos. Así, las Resoluciones pronunciadas por aquella Instancia internacional son obligatorias para todos los órganos del Estado Mexicano, al haber figurado como parte en un litigio concreto, siendo vinculantes para el Poder Judicial no sólo los puntos de Resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en ella.

9. En este mismo sentido, al analizar los alcances que se le debe de atribuir a las sentencias emitidas por la Corte Interamericana en las cuales México no haya sido parte, el Tribunal Pleno de la SCJN, mediante la tesis aislada número LXVI/2011 (9a), dejó en claro que:

CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1° DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que derivan de sentencias en donde el Estado mexicano no Intervino como parte en el litigio son orientadores para todas las decisiones de los jueces mexicanos, siempre que sean mas favorables a la persona de conformidad con el artículo 1° constitucional. De este modo, los Jueces nacionales deben observar los derechos humanos establecidos en la Constitución mexicana y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación al interpretarlos y acudir a los criterios interpretativos de la corte interamericana para

evaluar si existe alguno que resulte más favorable y procure una protección más amplia del derecho que se pretende proteger. Esto no prejuzga de que sean los criterios internos los que cumplan de mejor manera con lo establecido por la Constitución en términos de su artículo 1 lo cual tendrá que valorarse caso por caso, a fin de garantizar siempre la mayor protección de los derechos humanos.

10. Finalmente, a través de la tesis aislada número LVII/2011 (9a), el Tribunal Pleno de la SCJN en su sesión privada determinó que:

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. De conformidad con lo previsto en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los Instrumentos Internacionales celebrados por el Estado mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como el principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1° constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1° constitucionales, en donde los Jueces estén obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados Internacionales, aún a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando

preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.

11. De lo anterior se desprende que todos los tratados de los cuales México sea parte en materia de derechos humanos serán aplicables, y deberán de tomarse en cuenta al momento de interpretar y ejecutar la ley. Vale la pena mencionar que el artículo noveno transitorio del "Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" establece que "se derogan todas las disposiciones que contravengan al presente decreto".

Es con base en este espíritu progresivo y de evolución expansiva en materia de derechos humanos que venimos a solicitar se sirvan confirmar el criterio de interpretación que se explica a través de las siguientes:

CONSIDERACIONES

1. La reforma al artículo 41 de la CPEUM, así como los artículos 49 y 345 del COFIPE. y 7 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, en virtud de los cuales se prohíbe a los particulares contratar espacios públicos para expresar sus ideas y opiniones políticas representa una restricción al derecho de la libertad de expresión del individuo.
2. El concepto de democracia, cuando es utilizado en un sentido correcto y no contradictorio a su naturaleza formal, incluye un cúmulo de principios y libertades (entre los cuales se incluye la libertad de expresión) que constituyen una precondition indispensable y cuya salvaguarda resulta esencial para evitar la existencia de una democracia "aparente".

En este sentido es importante recordar que los Estados signatarios de la Convención Americana de Derechos Humanos ("CADH" o la "Convención"), tal como lo es México, se obligaron a proteger la libertad de los individuos en sus dos acepciones: desde el punto de vista positivo y desde el punto de vista negativo. Entendemos que existe libertad en el sentido negativo cuando la conducta de las personas no encuentra impedimentos ni constricción alguna. Por el otro lado, entenderemos que

existe libertad en el sentido positivo en la medida en que se reconozca la facultad de las personas para tomar decisiones por sí mismas, es decir, se reconozca y proteja su capacidad para determinar su propia voluntad.

Consecuentemente, los Estados miembros de la CADH, tales como México, se encuentran obligados a garantizar tanto la primera como la segunda acepción de libertad ya que los Individuos pueden desear tener espacios protegidos de libertad sin impedimentos ni restricciones y, a la vez, tener el derecho y la posibilidad de participar en la formación de las decisiones colectivas, es decir, de ejercer su libertad en la arena política. En efecto, la libertad democrática consiste en otorgar a todos los miembros de una comunidad los mismos derechos políticos, sin subordinación alguna a voluntades externas impuestas de manera arbitraria por el Estado. En pocas palabras, cada individuo debe tener la posibilidad de participar, de manera autónoma y sin restricciones arbitrarias, en la autodeterminación y toma de decisiones de su país.

Así las cosas, una elección política sólo podrá ser considerada como "legítima", cuando la misma se haya llevado a cabo en condiciones de libertad frente a condicionamientos materiales y morales (tales como el impedimento contemplado en la reforma al artículo 41 de la CPEUM, así como en los artículos 49 y 345 del COFIPE, y 7 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, que impiden que los ciudadanos puedan contratar espacios públicos a efecto de expresar sus opiniones respecto de los candidatos a puestos políticos y/o los partidos que representan). Limitar la libertad de expresión al espacio privado es contradictorio ya que dicha libertad tiene, en sí misma, una proyección política. En efecto, para la existencia de una verdadera libertad política y democrática, la libertad de expresar y difundir los propios pensamientos y opiniones, así como el derecho de disentir. o bien el derecho de hacer crítica pública deben de ser garantizados.

No puede existir derecho a la libertad de expresión sin un consecuente derecho a la participación política bien en lo personal o a través de partidos políticos. Sin la existencia de este derecho a la participación política en los términos explicados con anterioridad, el derecho a acceder a puestos de elección popular se vería absolutamente obstaculizado. Lo anterior toma especial relevancia si tomamos en cuenta que las "campañas" de cualquier candidato consisten, precisamente, en

difundir sus ideas, en un plano de intercambio de opiniones, no solamente con los demás candidatos, sino con la ciudadanía en general

En efecto, la legislación mexicana se refiere a esta cuestión de manera reiterativa. La CPEUM, en sus artículos 6 y 7 regula y protege este derecho al establecer que:

Artículo 6.- 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 a la información será garantizado por el Estado. [...]

Artículo 7.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.

Desgraciadamente, pareciera que la CPEUM, a raíz de la reforma al artículo 41 de la CPEUM, así como los artículos 49 y 345 del COFIPE, y 7 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, han creado dos tipos de ciudadanos con derechos diferentes. Por un lado, los ciudadanos no afiliados a partido político alguno, quienes se encuentran, por este sólo hecho, impedidos para expresar sus opiniones en materia política a través de medios de comunicación electrónicos; y por el otro, ciudadanos afiliados a partidos políticos, quienes, consecuentemente, cuentan con un derecho de libertad de expresión lo suficientemente amplio como para contratar espacios públicos y expresar sus ideas y opiniones políticas. Lo anterior no sólo atenta contra el derecho de igualdad ante la ley sino que genera ciudadanos de primera y segunda clase, en dónde los primeros gozan de un pleno derecho de libertad de expresión y los segundos de un derecho de libertad de expresión mutilado.

3. Por su parte, la Corte Interamericana ha dejado en claro que "quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole"(Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Sentencia de 6 de febrero de 2001. párr. 146).

En efecto, la CADH regula al derecho de la libertad de expresión de la siguiente manera:

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso Precedente 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:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios Indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados en impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

4. De lo anterior se desprende que "la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social, a saber, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer de la expresión del pensamiento ajeno" (La última tentación de Cristo. Sentencia de 5 de febrero de 2001, párr. 64; Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004, párr. 77; Caso López Álvarez Vs Honduras. Sentencia de 1 de febrero de 2006, párr. 163; Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Párr. 30; Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004, párr. 108).

5. Con respecto a la dimensión individual, la Corte Interamericana ha establecido que **"la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir la información y hacerla llegar al mayor número de destinatarios. En este sentido, la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente"** (La última tentación de Cristo. Sentencia de 5 de febrero de 2001, párr. 65; Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Sentencia de 6 de febrero de 2001. párr. 147 Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004, párr. 78).

6. Por el otro lado, al desarrollar el concepto de la dimensión social en el derecho a la libertad de expresión, la Corte Interamericana ha determinado que "es un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas; comprende su derecho a tratar de comunicar a otros sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todas de conocer opiniones, relatos y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el

conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia" (La última tentación de Cristo. Sentencia de 5 de febrero de 2001, párr. 66; Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Sentencia de 6 de febrero de 2001, párr. 148).

7. De lo anterior se desprende que la restricción contenida en la reforma al artículo 41 de la CPEUM, así como los artículos 49 y 345 del COFIPE, y 7 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, no únicamente han menoscabado el derecho de los ciudadanos de expresar sus ideas, puntos de vista y planes en los distintos medios de comunicación, sino que, además, atentó en contra del derecho a estar informados y a obtener otros puntos de vista y opiniones de la colectividad. Derechos como éste implican una obligación de "hacer" a cargo del Estado. En otras palabras, el Estado se encuentra obligado a llevar a cabo todas las acciones encaminadas a garantizar la protección de este derecho a efecto de no pervertir el mismo, convirtiéndolo en un mero derecho de papel.

8. En este sentido, es sumamente importante resaltar que la Corte Interamericana ha dejado en claro que "la importancia de este derecho destaca aún más al analizar el papel que juegan los medios de comunicación en una sociedad democrática. Cuando son verdaderos instrumentos de la libertad de expresión y no vehículos para restringirla, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones" (Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Sentencia de 6 de febrero de 2001, párr. 149; Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004, párr. 82-85). En este sentido, la Corte Interamericana ha considerado que la libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho a manifestarse" (Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Sentencia de 6 de febrero de 2001, párr. 151; Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004, párr. 113).

9. El impedimento derivado de la reforma al artículo 41 de la CPEUM, así como los artículos 49 y 345 del COFIPE, y 7 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, es arbitrario y manifiestamente contrario al derecho de la libertad de expresión. Asimismo, es a todas luces contradictorio al derecho humano de la libertad de expresión tal cual se contempla en la CADH, pues impone, más que

una censura previa, una prohibición absoluta. Además, consideramos que dichas disposiciones son contrarias a la propia democracia pues, lejos de fomentarla, la limita a mínimas opciones, dejando a un gran sector de la población sin voz¹ Por lo anterior, consideramos que prohibir la participación y difusión de las ideas y opiniones de los ciudadanos mediante la adquisición de espacio en medios electrónicos de comunicación representa un fuerte desapego, no sólo a las obligaciones de México en un carácter Internacional, sino que también atentan en contra de su derecho interno.

10. Si bien es cierto que el derecho a la libertad de expresión se debe de ejercer con ciertos límites, éstos, en ningún momento deben de ser excesivos y, de cualquier modo, sólo deben dar lugar a responsabilidades ulteriores. Vale la pena mencionar que una reciente sentencia de la Corte Interamericana apoya todo lo dicho con anterioridad al establecer que "la libertad de pensamiento y de expresión comprende 'no solo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole" (Caso Gomes Lund y otros Vs. Brasil. Sentencia de 24 de noviembre de 2010, párr. 107).

Se solicita que la confirmación del criterio de interpretación que más adelante detallamos, se lleve a cabo en cumplimiento del artículo 25 de la CADH, y de la reforma al artículo 1 de la CPEUM, tomando en cuenta que si a una misma situación son aplicables dos o más leyes, sean nacionales o internacionales, debe de prevalecer la norma más favorable a la persona humana (Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de los Periodistas (Arts. 13 y 29 CADH), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 52). Asimismo, solicitamos que la consulta se resuelva tomando en cuenta lo dispuesto en el artículo noveno transitorio del "Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

Por todo lo anterior solicitamos de la manera más atenta y respetuosa a este H. Comité de Radio y Televisión, se sirva confirmar el siguiente:

¹ Mediante la adquisición de espacios en medios electrónicos de comunicación.

CRITERIO DE INTERPRETACIÓN

PRIMERO. Reconocer que en virtud de la reforma en materia de derechos humanos las autoridades mexicanas en materia electoral se encuentran obligadas a actuar con base en el principio pro persona.

SEGUNDO. Que con base en dicho principio, las autoridades electorales deberán de aplicar la ley, sea constitucional, federal, local o internacional, que mayor protección y beneficios le proporcionen al individuo.

TERCERO. Que la reforma al artículo 41 de la CPEUM, así como los artículos 49 y 345 del COFIPE, y 7 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, restringen de manera indebida y arbitraria el derecho humano a la libertad de expresión, mismo que constituye parte fundamental de un régimen democrático y que permea en toda la CPEUM.

CUARTO. Que tomando en cuenta los razonamientos contenidos en los ANTECEDENTES y CONSIDERACIONES anteriores, el principio pro persona, los principios de la democracia, los artículos 13, 25 y 29 de la CADH, así como de los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 14, 25, 26 y 40 de la CPEUM, la prohibición contenida en los artículos 41 de la CPEUM, 49 y 345 del COFIPE, y 7 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, resulta violatoria del derecho humano de libertad de expresión de los individuos.

QUINTA. Que la reforma al artículo 41, así como los artículos 49 y 345 del COFIPE, y 7 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, restringen el derecho a la libertad de expresión según los términos establecidos en el artículo 13 de la CADH puesto que imponen, más que censuras previas, una prohibición absoluta a todos aquellos individuos que no pertenezcan a algún partido político.

SEXTA. Que como consecuencia de lo anterior todas las disposiciones que restringen la libertad de expresión de los individuos, en los términos de la reforma al artículo 41 de la CPEUM, y de los artículos 49 y 345 del COFIPE, y 7 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, han quedado derogados a partir de la entrada en vigor de la reforma al artículo 1 de la CPEUM, según lo establecido en el artículo noveno transitorio del "Decreto por el que se modifica la denominación del

Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, por contravenir el derecho humano de libertad de expresión en los términos del artículo 13 de la CADH.

SÉPTIMA. *Que los particulares, sean personas físicas o morales, afiliadas a algún partido político o no, se encuentran facultadas para contratar espacios públicos, en cualquier tiempo y forma, a efecto de expresar sus opiniones políticas respecto de partidos políticos y/o cualesquiera candidatos a puestos de elección popular, quedando únicamente sujetos a las responsabilidades ulteriores que se llegasen a generar como consecuencia de sus expresiones.*

OCTAVA. *Que las concesionarias de espacios públicos pueden comercializar dichos espacios con cualesquier individuo a efecto de que estos últimos expresen sus opiniones políticas a través de esos medios.*

En virtud de lo anterior, solicitamos que, con base en el artículo 6 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, ese H. Comité de Radio y Televisión resuelva la consulta respecto a la interpretación de criterio en cuanto a la aplicación de las multicitadas disposiciones del COFIPE y del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral y tenga por bien:

PRIMERO. *Confirmar que los signatarios de la presente solicitud, y todos los individuos, sin distingo alguno, tenemos plena libertad de contratar propaganda en radio y televisión a efecto de expresar y difundir nuestras opiniones e ideas respecto de los temas políticos que acontecen en México, incluyendo, sin limitarse a, los relacionados con partidos políticos y candidatos para puestos de elección popular.*

SEGUNDO. *Confirmar que las empresas radiodifusoras y televisaras están en libertad de vender tiempo aire a efecto de que cualquier individuo, aún cuando no esté afiliado a partido político alguno, exprese y difunda sus opiniones en materia política-electoral incluyendo, sin limitarse a, los relacionados con partidos políticos y candidatos para puestos de elección popular.*

TERCERO. *Confirmar que los individuos que expresen sus opiniones a través de radio y televisión en temas políticos de conformidad con los puntos **PRIMERO** y **SEGUNDO** anteriores, así como empresas*

radiodifusoras y televisaras con las que contraten, sólo estarán sujetos a las responsabilidades ulteriores que como consecuencia de sus opiniones y puntos de vista se llegasen a generar, y no así a las sanciones detalladas en el inciso d) del artículo 354 del COFIPE ni a restricción o censura previa alguna.”

CONSIDERANDO

1. Que el artículo 41, párrafo segundo, Base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 104 y 106, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponen que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, denominado Instituto Federal Electoral, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales para renovar a los integrantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión. Dicha función estatal se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

2. Que de conformidad con lo previsto por el artículo 105 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, son fines del Instituto: a) *Contribuir al desarrollo de la vida democrática; b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; c) Integrar el Registro Federal de Electores; d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática; h) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.*

3. Que en términos del artículo 108 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son: el Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General

Ejecutiva, la Secretaría Ejecutiva y la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

4. Que de acuerdo con el artículo 109 del Código Comicial Federal, el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

5. Que el Consejo General tiene facultades para dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones que le están conferidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de conformidad con lo dispuesto por el artículo 118, párrafo 1, inciso z) del ordenamiento electoral federal.

De conformidad con los antecedentes y Considerandos anteriores y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 8 y 41, párrafo segundo, Base V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 104, párrafo 1; 105, párrafos 1 y 2; 106, párrafo 1, 108, párrafo 1; 109, párrafo 1; 118, párrafo 1, inciso l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en ejercicio de la atribución conferida por numeral 118, párrafo 1, inciso z), del ordenamiento electoral citado, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Se da respuesta al escrito de fecha 11 de mayo de 2012, suscrito por Federico Jesús Reyes Heróles González Garza, Héctor Manuel de Jesús Aguilar Camín, Jorge Castañeda Gutman, Luis de la Barreda Solórzano, Gerardo Estrada Rodríguez, Jorge D. Fernández. Menéndez, Miguel Limón Rojas, Ángeles Mastreta Guzmán, José Roldán Xopa, Luis Rubio Freidberg, Sergio Sarmiento Fernández de Lara, Leo Zuckerman Behar, y María Isabel Turrent Díaz, por parte del Consejo General en su calidad de máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral en los términos siguientes:

1. Materia de la consulta.

La consulta se formula con motivo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, que entre otros aspectos incorpora en el párrafo segundo del artículo 1º de la Constitución Federal el principio de interpretación denominado “pro persona”.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia **favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.**

En el escrito se señala que la norma del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales involucrada es la contenida en el numeral 4 del artículo 49, la cual establece:

Artículo 49...

4. Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero. Las infracciones a lo establecido en este párrafo serán sancionadas en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código.

Lo anterior en consistencia con lo dispuesto en el párrafo 1, inciso b) del artículo 345 del Código (sanción de la conducta), y con el tercer párrafo del artículo 7 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, este último que en su párrafo tercero establece:

Artículo 7...

3. Ninguna persona física o moral distinta al Instituto, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar u ordenar la transmisión de propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

De forma que la norma que se solicita interpretar contiene dos categóricas prohibiciones para todas las personas físicas y morales distintas al Instituto Federal Electoral:

- a) Contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular;
- b) Transmitir en territorio nacional este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

En atención a ello, es importante señalar, que el contenido del Reglamento reproduce de forma textual lo que establece el Código, y éste a su vez, reitera lo que nos ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 41, que en la parte conducente de la Base III, Apartado A, tercer párrafo establece:

Artículo 41...

III...

Apartado A...

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

En este sentido, la interpretación que se solicita respecto de una disposición del Código y del Reglamento, en realidad implicaría la interpretación de una disposición de rango constitucional.

Por lo expuesto, la consulta se desahoga en los términos siguientes:

2. *Ámbito de atribuciones del Instituto Federal Electoral*

El Instituto no cuenta dentro de sus atribuciones con la posibilidad de desincorporar del sistema jurídico prohibiciones constitucionales. Las facultades del Instituto se vinculan y constriñen a la organización de los procesos electorales federales. Lo anterior se sustenta en lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, así como los preceptos legales 118, 119, 120, 121 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral.

Conforme a nuestro sistema jurídico, corresponde a los Tribunales de la Federación con facultades de interpretación constitucional, realizar el control de convencionalidad a nuestras leyes o disposiciones, a efecto de determinar su congruencia o no con las normas internacionales de derechos humanos vinculantes para nuestro país.

Lo anterior, tal y como lo establecen las disposiciones constitucionales siguientes:

“Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

III. Las impugnaciones de actos y Resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o Resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y Resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. *Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;*

VIII. *La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Federal Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes, y*

IX. *Las demás que señale la ley.*

Las salas del Tribunal Electoral harán uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y Resoluciones, en los términos que fije la ley.

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las Resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o Resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las Resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la Resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y

resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los Acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo Magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.

El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;*
- b) La Federación y un municipio;*
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;*
- d) Un Estado y otro;*
- e) Un Estado y el Distrito Federal;*
- f) El Distrito Federal y un municipio;*
- g) Dos municipios de diversos Estados;*
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y*
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.*

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la Resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare

inválidas, dicha Resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las Resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el Proceso Electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las Resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las Resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las Resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.”

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Expediente Varios 912/2012, conocido como “Caso Radilla”, determinó, en lo que interesa, lo siguiente:

- Todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona.
- Todas las autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas.

En la misma Resolución, se estableció siguiente modelo general de control de constitucionalidad y convencionalidad siguiente:

Modelo general de control de constitucionalidad y convencionalidad

Tipo de control	Órgano y medios de control	Fundamento constitucional	Posible Resultado	Forma
<u>Concentrado:</u>	Poder Judicial de la Federación (tribunales de amparo):		Declaración de inconstitucionalidad con efectos generales o interpartes	Directa
	a) Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad.	105, fracciones I y II		
	b) Amparo Indirecto			
	c) Amparo Directo			
		103, 107, fracción VII	No hay declaratoria de inconstitucionalidad	
		103, 107, fracción IX		

<u>Control por determinación constitucional específica:</u>	a) Tribunal Electoral en Juicio de revisión constitucional electoral de actos o Resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales locales en organización y calificación de comicios o controversias en los mismos	Art. 41, fracción VI, 99, párrafo 6°	No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación	Directa incidental*	e
	b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	99, párrafo 6°			
<u>Difuso:</u>	a) Resto de los tribunales		No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación	Incidental*	
	a. Federales: Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de proceso federal y Tribunales Administrativos	1°, 133, 104 y derechos humanos en tratados			
	b. Locales: Judiciales, administrativos y electorales	1°, 133, 116 y derechos humanos en tratados			
<u>Interpretación más favorable:</u>	Todas las autoridades del Estado mexicano	Artículo 1° y derechos humanos en tratados	Solamente interpretación aplicando la norma más favorable a las personas sin inaplicación o declaración de inconstitucionalidad	Fundamentación y motivación.	

De ese expediente se derivó la Tesis Aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P. LXX/2011 (9a.), Registro 160480, cuyo rubro y texto son los siguientes:

SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO. Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control

* Esta forma incidental de ningún modo implica la apertura de un expediente por cuerda separada, sino que debe entenderse como la posibilidad de inaplicación durante el proceso correspondiente.

*por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. **Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.***

De la Resolución citada así como del texto de la tesis aislada, se desprende que las autoridades administrativas del país, entre las que se encuentra del Instituto Federal Electoral, en el ámbito de su competencia tiene la obligación de aplicar las normas constitucionales, legales y reglamentarias que rigen su actuación, haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia.

Dicha aplicación sólo puede realizarse mediante una armonización de esas normas con los tratados internacionales, mediante una conveniente fundamentación y motivación, pero el Instituto no puede inaplicarlas ni mucho menos declarar su inconstitucionalidad, porque esas facultades únicamente las tienen el Poder Judicial de la Federación y los demás tribunales del país, según corresponda.

3. Respecto de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, en materia de derechos humanos

La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, es relevante en nuestro sistema jurídico porque ha provocado una nueva reflexión constitucional respecto del control de la convencionalidad por parte de todas las autoridades del Estado mexicano, de modo que las normas relativas a los derechos humanos deberán interpretarse de conformidad con la Constitución Federal y con los tratados internacionales de la materia, buscando siempre favorecer a las personas con la protección más amplia.

No obstante, es igual de importante, considerar que el control de convencionalidad de las normas, dicho en otras palabras, la compatibilidad de las normas nacionales (como en el caso lo es la contenida en el artículo 41 constitucional) con los tratados internacionales, se realiza por conducto de los órganos del Estado con facultades para ello.

En ese sentido, este Instituto carece de facultades para inaplicar normas o para declarar su inconstitucionalidad, como lo pretenden los promoventes al solicitar que se reafirme el criterio de interpretación consistente en que el artículo 41 Constitucional y los relativos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral *“han quedado derogados a partir de la entrada en vigor de la reforma al artículo 1 de la CPEUM...”* (sic)

Sería contrario a los principios de legalidad y certeza que rigen los actos de autoridad, que cualquier autoridad pudiera realizar ese control y tuviera la facultad de inhabilitar o expulsar normas de nuestro sistema constitucional y legal. Pues se podría generar una incertidumbre sobre la vigencia o no de las normas.

En nuestro sistema jurídico la declaración de inaplicabilidad de una norma constitucional, como la que se comenta, únicamente puede realizarse por conducto de quien tenga facultades en la materia, siendo en la especie el Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, atendiendo al contenido de lo dispuesto en el artículo 99, sexto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra establece: *“...Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las Resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación...”*

Al efecto resulta aplicable la Tesis de Jurisprudencia identificada con la clave de control P./J. 144/2005, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece la definición y alcance general de cada uno de los principios que rigen el ejercicio de la función estatal electoral a cargo de las autoridades electorales del país en los términos siguientes:

FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. **La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa 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; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del Proceso Electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la Jornada Electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el Proceso Electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.**

Acción de inconstitucionalidad 19/2005. Partido del Trabajo. 22 de agosto de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el dieciocho de octubre en curso, aprobó, con el número 144/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de octubre de dos mil cinco.

Nota: Énfasis añadido.

Sin embargo, y *ad cautelam* procede realizar las reflexiones y ponderaciones siguientes.

4. *Sobre la prohibición contenida en el artículo 41 constitucional*

Con la finalidad de ahondar en que la disposición de la cual se solicita interpretación, y que en su momento debe ser determinado por la instancia competente, basta citar que en atención a lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Instituto Federal Electoral ha velado por la supremacía constitucional, considerando los tratados internacionales que se han celebrado por el presidente de la República con aprobación del Senado como lo son: **el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos** “Pacto de San José de Costa Rica”, suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos el día 16 de diciembre de 1998, y el **artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, ratificado por nuestro país el 23 de marzo de 1981, incorporando estos instrumentos jurídicos internacionales como integrantes del orden jurídico nacional, **por lo cual el Instituto Federal Electoral como instancia competente para aplicar la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, ha sostenido y aplicado en lo conducente armónicamente lo dispuesto en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

En relación con lo anterior, por lo que hace a la aplicación de la prohibición contenida en el artículo 41 constitucional por parte de este Instituto como autoridad administrativa, cabe señalar que en la consulta se señala que la prohibición consistente en la posibilidad de comprar o adquirir tiempo en radio y televisión con fines electorales es violatoria del derecho humano: a la libertad de expresión.

No obstante, no se advierte tal relación, –salvo que se parta de una premisa incorrecta- dado que la prohibición no entra en conflicto con ese derecho, pues:

- i) No esta encaminada a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones

- ii) No prohíbe ni limita el derecho de las personas a expresar sus opiniones;
- iii) Tampoco limita o prohíbe a las personas comprar tiempo o espacios en esos medios de comunicación para fines distintos a los político-electorales.

En la razón de ser de la norma constitucional, no está restringir la libre circulación de las ideas. La norma no busca frenar éstas ni su difusión. Por el contrario, se trata de una disposición constitucional complementaria de otros principios constitucionales como el de equidad en las contiendas electorales (en acceso a la radio y televisión; en financiamiento, entre otros). En ese sentido, la libertad de contratación no debe ser entendida como un derecho fundamental que limita a su vez otro, la libertad de expresión, toda vez que no se está obstruyendo el ejercicio de ésta, sino el acceso a la radio y televisión mediante un pago **con la finalidad de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.**

Así, lo que se restringe es la actividad comercial de compra-venta, misma que no se encuentra reconocida como un derecho fundamental ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni en alguno de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, por lo que no es jurídicamente viable que el principio pro persona pueda utilizarse para simular un aparente conflicto de principios.

En ese orden de ideas, la prohibición contenida en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cumple con los criterios de necesidad, proporcionalidad e idoneidad. En efecto, se trata de una medida necesaria, ya que es uno de los principales mecanismos para garantizar la equidad entre las diversas expresiones políticas que se encuentran contendiendo por un cargo de elección popular, además de que evita la perniciosa influencia del dinero en el Proceso Electoral.

Por otra parte, cumple con el criterio de idoneidad, toda vez que la reforma electoral de 2007 evita la disparidad que se generaba en el plano electoral a partir de la posibilidad de que personas físicas y morales contrataran publicidad a favor o en contra de un cierto candidato o partido político, del mismo modo, violaba uno de los principios básicos en democracia, que establece que todos los contendientes deben participar en condiciones equitativas para tener las mismas posibilidades de resultar vencedores en la contienda electoral. Así, esta

modificación al artículo 41 que establece la prohibición de contratación en radio y televisión tanto por partidos políticos como por particulares se centra en limitar justamente la razón de la disparidad: la reducción del debate y la expresión de las ideas al intercambio económico.

Por último, la medida es proporcional toda vez que restringe de manera racional la contratación de tiempo en radio y televisión, sin poner trabas ulteriores al ejercicio de los derechos fundamentales.

En efecto, del análisis del orden jurídico interno es posible concluir que la restricción prevista en el artículo 41 constitucional en momento alguno transgrede la libertad de expresión de los ciudadanos, por lo siguiente:

- 1) Desde una perspectiva teórica, debe establecerse que en las democracias constitucionales no existen libertades absolutas y en el caso del derecho a la libre expresión de las ideas, existen dos tipos de restricciones, una intrínseca al propio derecho y otra extrínseca al mismo. En este caso, las limitaciones intrínsecas son las que tienen que ver con el ejercicio “responsable” de ese derecho, es decir, con su uso en un contexto social, lo que implica que no puede ejercerse perjudicando indebidamente a los demás. Esa limitación está reconocida en el texto del artículo sexto constitucional cuando se establece como frontera de la manifestación de las ideas el “que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público”.

Por otra parte, la extrínseca es aquella que se presenta dentro de un contexto determinado y que establece límites adicionales al ejercicio del derecho que le es propio y que resultan del respeto a las reglas fundamentales del régimen democrático. Sobre dicha limitaciones, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 2/2004², ha reconocido que el ejercicio de los derechos fundamentales en un contexto político-electoral, debe correlacionarse con los principios que rigen al propio sistema, lo que supone la validez de eventuales restricciones adicionales que no lleguen a desnaturalizar el derecho de que se trata.

² GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

En ese sentido, la prohibición de que se contrate por parte de terceros propaganda electoral a favor o en contra de partido o candidato alguno es una restricción válida a la luz de uno de los principios rectores de la contienda democrática: el de la equidad en la competencia³.

- 2) Desde una perspectiva jurídica, la restricción prevista en el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado A, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, relacionada con la imposibilidad de personas físicas o morales para contratar o adquirir tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, en modo alguno restringe el ejercicio de la libertad de expresión prevista en el artículo 6º del mismo ordenamiento, sino que impone límites constitucionalmente válidos en términos de lo dispuesto en propio artículo 1º, en el cual se establece que todo individuo gozará de los derechos fundamentales que otorga la Constitución, las cuales sólo podrán restringirse o suspenderse en los casos que la propia Constitución prevé⁴.

Por ende, las normas legales que actualmente rigen los procesos electorales federales y de las entidades federativas, como lo es el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tampoco vulnera la libertad de expresión de los ciudadanos, pues simplemente constituye un límite que se le impuso al legislador ordinario. Actuar de forma contraria, esto es, implementar normas que hubieran ido más allá de las restricciones y límites señalados por el Órgano Reformador de la Constitución, hubiera generado una notoria inconstitucionalidad en el sistema electoral.

³ "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", publicado en la Gaceta del Senado, número 111, año 2007, Martes 11 de Septiembre, correspondiente al 2º Año de Ejercicio del Primer Periodo Ordinario, en lo que interesa, señala: *"También se eleva a rango constitucional la prohibición a terceros de contratar o difundir mensajes en radio y televisión mediante los que se pretenda influir en las preferencias de los electores, o beneficiar o perjudicar a cualquier partido o candidato a cargo de elección popular. Se establece disposición expresa para impedir la difusión, en territorio nacional, de ese tipo de mensajes cuando sean contratados en el extranjero"*.

⁴ Al respecto resulta aplicable *mutatis mutandi* la jurisprudencia 30/2009, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: RADIO Y TELEVISIÓN. LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR PROPAGANDA ELECTORAL NO TRANSGREDE LAS LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS CONCESIONARIOS.

Debe señalarse que el documento mediante el cual se realiza la consulta parte de una premisa radicalmente equivocada y que constituye uno de los fundamentos principales de su argumentación. En dicho escrito se afirma que *“Desgraciadamente, pareciere que la CPEUM, a raíz de la reforma al artículo 41 de la CPEUM, así como los artículos 49 y 345 del COFIPE, y 7 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, han creado dos tipos de ciudadanos con derechos diferentes. Por un lado, los ciudadanos no afiliados a partido político alguno, quienes se encuentran, por este sólo hecho, impedidos para expresar sus opiniones en materia política a través de medios de comunicación electrónicos; y por el otro, ciudadanos afiliados a partidos políticos, quienes, consecuentemente, cuentan con un derecho de libertad de expresión lo suficientemente amplio como para contratar espacios públicos y expresar sus ideas y opiniones políticos. Lo anterior no sólo atenta contra el derecho de igualdad ante la ley, sino que genera ciudadanos de primera y segunda clase, en donde los primeros gozan de un pleno derecho de libertad de expresión y los segundos de un derecho de libertad de expresión mutilado”*.

La afirmación anterior es falaz y errónea por las razones siguientes:

- a) Porque a raíz de la reforma constitucional al artículo 41 constitucional y sus derivaciones legales y reglamentarias, existe la prohibición para **contratar** propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o candidatos, lo que en ningún caso supone, como se afirma equívocamente, un impedimento para que los ciudadanos expresen sus opiniones en materia política. De hecho, ocurre cotidianamente que diversos ciudadanos emitan sus opiniones políticas en diversos espacios radiofónicos y televisivos sin restricción alguna al amparo de las normas constitucionales y legales vigentes.
- b) Porque es falso que en el ordenamiento mexicano la **afiliación o cualquier otro tipo de pertenencia** a un partido político sea condición para el ejercicio de alguno de los **derechos humanos** reconocidos en la Constitución o por los tratados internacionales en la materia ratificados por nuestro país.
- c) Porque es equívoca la afirmación de que sólo los ciudadanos afiliados a partidos políticos cuentan con la posibilidad para contratar espacios públicos y expresar sus ideas y opiniones políticos, en la medida en la que la prohibición constitucional para **contratar** propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o

en contra de partidos políticos o candidatos es absoluta y rige para **toda persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros**. Dicho de otra manera, **nadie, se trate de ciudadanos afiliados a partidos políticos o no, puede contratar la propaganda mencionada**.

En razón de lo anterior, el ordenamiento jurídico electoral de nuestro país **no atenta contra la igualdad ni genera, como erróneamente se afirma, ciudadanos de primera y segunda clase**.

En suma, la prohibición constitucional no es en materia de derechos humanos, es sobre la contratación de propaganda en radio y televisión, es decir, de tipo mercantil, más no sobre la manifestación y difusión de ideas por otros medios.

Suponiendo, sin conceder, que la instancia competente pudiera determinarse que sí es una restricción a la libertad de expresión, en términos de lo que establece el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como señala los peticionarios, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en sus sentencias que es válido sostener, en general, que el ejercicio de los derechos garantizados por la Convención debe armonizarse con el bien común, de acuerdo con lo que establece el artículo 32.2 de la citada Convención

En otras palabras, la libertad de expresión no es un derecho absoluto que no pueda acotarse en función del ejercicio de otros derechos fundamentales y principios rectores del sistema democrático.

Para mejor referencia se transcriben ambos textos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente 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:

- a) *el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o*
- b) *la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*
3. *No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.*
4. *Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.*
5. *Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.*

Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos

- 1....
2. *Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.*

Relacionado con los alcances de las disposiciones transcritas, en criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos —instancia competente para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de la Convención Americana, en términos de lo dispuesto en el artículo 62, párrafo 3 de la Convención— se destaca lo siguiente:

En criterio de la Corte Interamericana:

La “necesidad” y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas en el artículo 13.2 de la Convención Americana, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo.

Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en dicho artículo, es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

Adicionalmente, dicho órgano jurisdiccional internacional en la Opinión Consultiva *Colegiación Obligatoria de Periodistas*, ha reconocido la existencia de restricciones a la libertad de expresión. Sin embargo, como ya hemos señalado, también le impone a estas medidas criterios a satisfacer. En este sentido, anota que para considerar como viable la aplicación del criterio de necesidad, la medida tomada debe cumplir con las siguientes condiciones: a) que sea indispensable (necesidad); b) que esté orientada a satisfacer un interés público imperativo y c) que no limite más de lo estrictamente necesario el derecho en cuestión. (proporcionalidad) .

Si aplicamos estas reglas al caso en cuestión, podemos ver que se satisfacen a cabalidad las condiciones que plantea la CIDH; la medida que señala el artículo 41 de la CPEUM respecto de la prohibición de contratación de publicidad con fines electorales es indispensable, ya que sin su existencia las condiciones de igualdad entre ciudadanos y la equidad de entre los partidos políticos no podría ser garantizada por las instituciones del Estado; está orientada a satisfacer un interés público imperativo toda vez que de su funcionamiento depende en gran medida la garantía y efectividad de uno de los principios torales del sistema democrático mexicano como es la equidad entre los contendientes y por último no limita más de lo estrictamente necesario el derecho en cuestión al circunscribirse la limitación en dos sentidos: a) no prohíbe la expresión ni la difusión de ideas en ningún medio, sólo impide que esto se realice a partir de una transacción económica y b)

centra la prohibición de compra únicamente a aquella circunscrita a la materia electoral.

En ese sentido, la propia Corte en dicha Opinión estableció lo siguiente:

64. En efecto, una acepción posible del orden público dentro del marco de la Convención, hace referencia a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios. En tal sentido podrían justificarse restricciones al ejercicio de ciertos derechos y libertades para asegurar el orden público. La Corte interpreta que el alegato según el cual la colegiación obligatoria es estructuralmente el modo de organizar el ejercicio de las profesiones en general y que ello justifica que se someta a dicho régimen también a los periodistas, implica la idea de que tal colegiación se basa en el orden público.

...

66. Es posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana. De ahí que los alegatos que sitúan la colegiación obligatoria como un medio para asegurar la responsabilidad y la ética profesionales y, además, como una garantía de la libertad e independencia de los periodistas frente a sus patronos, deben considerarse fundamentados en la idea de que dicha colegiación representa una exigencia del bien común.

A la luz de estos dos párrafos podemos observar con claridad que la prohibición de contratación de espacio en radio y televisión no viola las disposiciones contenidas en el Pacto de San José, ya que se considera una restricción lícita ya que preserva el orden público, entendido este como “las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios” que en este caso se refieren al sistema democrático mexicano.

En tal virtud, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información bajo el control del Estado admite restricciones.⁵

En cuanto a los requisitos que debe cumplir una restricción en esta materia, en primer término deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. Dichas leyes deben dictarse “por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”.

Al respecto la Corte ha enfatizado que:

En tal perspectiva no es posible interpretar la expresión **leyes**, utilizada en el artículo 30, como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general.

[...]

El requisito según el cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general significa que deben haber sido adoptadas en función del "bien común" (art. 32.2), concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático [...]⁶.

En segundo lugar, la restricción establecida por ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana. Al respecto, el artículo 13.2 de la Convención permite que se realicen restricciones 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”.

⁵ Cfr. *Caso López Álvarez*, Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 165; *Caso Palamara Iribarne*, Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 85; *Caso Ricardo Canese*, Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 95; y *Caso Herrera Ulloa*, Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 120-123.

⁶ Cfr. Opinión Consultiva. OC-6/86, del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párrs. 26-29.

Finalmente, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho⁷.

De lo anterior que, en opinión del Instituto Federal Electoral la prohibición constitucional que se revisa no restringe o limita la libre manifestación de ideas u opiniones de las personas. Pues éstas pueden decir lo que piensan y publicarlo sin ningún tipo de censura previa. Prueba de lo anterior es que varios de los peticionarios realizan apariciones periódicas y cotidianas en diversos medios de comunicación en donde expresan sus opiniones sobre temas diversos, disienten sobre los mismos y ejercen la crítica pública, sin que este Instituto o alguna otra autoridad ejerza censura previa sobre sus ideas.

En ese sentido, no se aprecia una relación directa entre la prohibición mercantil que se busca liberar (la cual además es de la misma jerarquía normativa que la libertad de expresión) y la libertad que tienen las personas para expresar sus opiniones y puntos de vista y difundirlos.

Es necesario mencionar además que la prohibición mercantil que se comenta incide en otros aspectos de nuestro sistema político jurídico, que permiten equilibrar las competencias electorales, tales como el control del financiamiento, los topes de gastos, la equidad en la contienda, entre otros.

Finalmente, el Instituto en el ámbito de sus facultades y marco de actuación, busca que en los asuntos que son sometidos a su consideración, se amplíe el ámbito jurídico de protección más favorable hacia las personas y en particular hacia los ciudadanos. Ello se hace mediante los casos concretos que se atienden dado que **el Instituto no cuenta con atribuciones para realizar un control de constitucionalidad abstracto como el que implica la consulta que por esta vía se desahoga.**

⁷ Cfr. Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 85; y Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 46.

SEGUNDO.- Notifíquese personalmente en el domicilio señalado en la petición que se atiende.

El presente Acuerdo fue aprobado en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 24 de mayo de dos mil doce, por ocho votos favor de los Consejeros Electorales, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, Doctor Sergio García Ramírez, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, Doctora María Marván Laborde, Doctor Benito Nacif Hernández y el Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita, y un voto en contra del Consejero Electoral, Maestro Marco Antonio Baños Martínez.

Se aprobó en lo particular el Punto 4 del Punto de Acuerdo Primero, por cinco votos a favor de los Consejeros Electorales, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, Doctor Sergio García Ramírez, Doctora María Marván Laborde y el Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita; y cuatro votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre y Doctor Benito Nacif Hernández.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE
DEL CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LEONARDO VALDÉS
ZURITA**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**