

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTE: SUP-JDC-1774/2012

ACTORES: FEDERICO JESÚS
REYES HEROLES GONZÁLEZ
GARZA Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO FEDERAL
ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIOS: DAVID CETINA
MENCHI, ENRIQUE FIGUEROA
AVILA Y MAURICIO HUESCA
RODRÍGUEZ

México, Distrito Federal, a veintinueve de junio de dos mil doce.

VISTOS, para resolver, los autos del expediente **SUP-JDC-1774/2012**, relativo al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido 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 Zuckermann Behar y María Isabel Turrent Díaz, a fin de impugnar el acuerdo CG325/2012 de veinticuatro de mayo del dos mil doce, denominado “**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL**

SUP-JDC-1774/2012

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”; y,

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De la narración de los hechos que el enjuiciante hace en su demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

a) Consulta de confirmación de criterio de interpretación. El once de mayo de dos mil doce, 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 Mastretta Guzmán, José Roldán Xopa, Luis Rubio Freidberg. Sergio Sarmiento Fernández de Lara, Leo Zuckermann Behar y María Isabel Turrent Díaz, presentaron entre otras, ante la Presidencia del Consejo General del Instituto Federal Electoral, un escrito dirigido al Instituto Federal Electoral, en el que manifestaron lo siguiente:

“ANTECEDENTES

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, "contrat[en] 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 1, 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 **"[l]as normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con**

SUP-JDC-1774/2012

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 autoridades del país,** dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas á velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquéllos 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 (9º), 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 v salvedades formuladas por aquél. 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 1º 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 más favorables a la persona, de conformidad con el artículo 1º 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 la posibilidad de que sean los criterios internos los que cumplan de mejor manera con lo establecido por la Constitución en términos de su artículo 1º, lo cual tendrá que valerse caso por caso a fin de garantizar siempre la mayor protección de los derechos humanos’.

SUP-JDC-1774/2012

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 están 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 "[s]e 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

SUP-JDC-1774/2012

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’. (Se transcribe).

‘Artículo 7’. (Se transcribe).

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 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.

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, 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 otras 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 “[l]a 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,

SUP-JDC-1774/2012

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,

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

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:

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.

SUP-JDC-1774/2012

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 televisoras 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 televisoras 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.

Reiteramos nuestra más alta consideración y respeto”.

b) Respuesta de la autoridad. El veinticuatro de mayo de dos mil doce, se emitió el acuerdo CG325/2012 denominado **“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**

SUP-JDC-1774/2012

SARMIENTO FERNÁNDEZ DE LARA, LEO ZUCKERMAN BEHAR, Y MARÍA ISABEL TURRENT DÍAZ”.

Los actores afirman que la notificación personal de dicho acuerdo se practicó el dieciocho de junio del año en curso.

c) Asunto General. El veintiuno de junio de este año, 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 Zuckermann Behar y María Isabel Turrent Díaz presentaron ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral escrito inicial de Asunto General, en contra del Acuerdo CG325/2012.

II. Recepción del expediente en Sala Superior. El veintiséis de junio de dos mil doce, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el oficio número SCG/5998/2012 signado por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en su carácter de Secretario del Consejo General, por medio del cual, remite el escrito inicial presentado por sus promoventes, las constancias de trámite y diversa documentación que estimó pertinente para su sustanciación.

a) Turno a Ponencia. Mediante proveído de la misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el

expediente SUP-AG-130/2012, y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

b) Reencauzamiento. Por Acuerdo de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación del veintiocho de junio del dos mil doce, se determinó reencauzar el escrito inicial del Asunto General SUP-AG-130/2012 a juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; y, turnarlo a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General invocada.

El expediente en comento quedó registrado bajo la clave **SUP-JDC-1774/2012**;

c) Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó radicar el expediente **SUP-JDC-1774/2012**, admitir a trámite la demanda y declarar cerrada la fase de instrucción, por lo cual el asunto correspondiente quedó en estado de dictar sentencia; y,

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de acuerdo con lo dispuesto

SUP-JDC-1774/2012

por los artículos 41, párrafo segundo, fracción VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso c), 4, 80, párrafo 1, inciso f), en relación con el 83, párrafo 1, inciso a), fracción III, por tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por diversos ciudadanos, para controvertir un acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral que estiman vulnera su derecho de libertad de expresión en materia político-electoral.

En tales circunstancias, el conocimiento del presente medio de impugnación corresponde a esta Sala Superior, que tiene en principio competencia para resolver todos los asuntos del ámbito electoral, con excepción de aquellos expresamente reservados en la legislación a las Salas Regionales del propio Tribunal Electoral, lo que en la especie no ocurre.

SEGUNDO. *Requisitos de la demanda y especiales de procedibilidad.* El medio de impugnación en que se actúa cumple con los requisitos generales y especiales de procedencia, previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 79, 80 y 81, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a lo siguiente:

Forma. La demanda se presentó por escrito ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, haciéndose constar el

nombre de los actores y sus firmas autógrafas; el domicilio para recibir notificaciones; se identifica el acuerdo impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación y los agravios que causa el acuerdo que se combate. Por lo tanto, se cumple con los requisitos previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Oportunidad. El medio de impugnación se promovió oportunamente, pues el acuerdo impugnado, afirman los actores sin que exista prueba en contrario, les fue notificado el dieciocho de junio del presente año, en tanto que la demanda que motivó la integración del expediente en que se actúa se presentó el veintiuno de junio siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la referida ley general de medios.

Legitimación. El presente juicio fue promovido por parte legítima, en términos de lo dispuesto en el artículo 79 de la ley procesal federal en materia electoral, toda vez que es promovido por diversos ciudadanos y ciudadanas quienes afirman que el acuerdo de la autoridad administrativa electoral federal que combaten les causa un perjuicio en sus esferas de derechos.

Interés jurídico. Los ciudadanos que promueven el juicio que se resuelve cuentan con interés jurídico para reclamar el acuerdo impugnado, en atención a que la lectura integral de su

SUP-JDC-1774/2012

curso de demanda permite advertir que aducen la violación en su perjuicio del derecho humano de libertad de expresión y difusión de ideas en el marco del proceso electoral federal en curso y, a la vez, hacen ver que la intervención de este órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante el dictado de una sentencia que ordene, entre otras cosas, la revocación o modificación del acuerdo reclamado, produciendo la restitución a los demandantes en el goce del pretendido derecho violado.

Sirve de sustento a lo anterior, la Jurisprudencia 36/2002, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN.- En conformidad con los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con lo dispuesto en los artículos 17, segundo párrafo; 35, fracciones I, II y III; 41, fracciones I, segundo párrafo, in fine, y IV, primer párrafo, in fine, y 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano debe considerarse procedente no sólo cuando directamente se hagan valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos político-electorales: I) De votar y ser votado en las elecciones populares; II) De asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y III) De afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, sino también cuando se aduzcan violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los mencionados derechos político-electorales, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o **de libre expresión y difusión de las ideas**, cuya protección sea indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de

aquellos derechos político-electorales, garantizando el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva.²

Sobre el particular, cabe precisar que lo previamente razonado conduce únicamente a que se examine el mérito de la pretensión, ya que la demostración de la conculcación del derecho humano que se dice violado se determinará, en su caso, al estudiarse el fondo del presente asunto.

Definitividad. El acuerdo que controvierten los actores no es impugnabile por algún medio ordinario de defensa que debiera agotarse previamente para lograr su modificación o revocación. De ahí que se considere que el acuerdo reclamado es definitivo.

En vista de lo anterior, al encontrarse satisfechos los requisitos del medio de impugnación que nos ocupa, y al no advertirse la actualización de alguna causal de improcedencia o de sobreseimiento, lo procedente es entrar al estudio de fondo de los agravios planteados por la parte actora.

TERCERO. Agravios. Los enjuiciantes hacen valer los conceptos de agravio siguientes:

“Por medio del presente escrito y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14, 16, fracción VI del artículo 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “**CPEUM**”), los artículos 3, fracción I, inciso a), 4. último párrafo del artículo 6, 7, 8, 9, 17, 18 y 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante “**LGSMIME**”), los artículos 8, 13 y 25 de

² Consultable en la *Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 389 a 391.

SUP-JDC-1774/2012

la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante la "Convención"), así como las demás disposiciones aplicables de estos ordenamientos, y en la jurisprudencia número 1/2012, aprobada por la Sala Superior del H. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante el "**Tribunal Electoral**") en la sesión celebrada el 11 de enero de 2012, venimos en tiempo y forma a impugnar los actos que más adelante se especifican.

En cumplimiento a lo requerido por el artículo 17 de la LGSMIME, se manifiesta lo siguiente:

- I. DEMANDANTES:** Los abajo firmantes, individual y separadamente, aunque por economía procesal acudimos mediante la presentación de un solo escrito de demanda.
- II. ACTO IMPUGNADO:** El Acuerdo identificado con la clave de control **CG325/2012**, emitido por el H. Consejo General del Instituto Federal Electoral (en lo sucesivo denominada simplemente como el "**Acuerdo**").
- III. AUTORIDADES DEMANDAS:** El Instituto Federal Electoral (en adelante el "**IFE**" o el "**Instituto**"), por la emisión del Acuerdo.
- IV. FECHA DE NOTIFICACIÓN:** El Acuerdo fue notificado a nuestros representantes el día **18 de junio de 2012, a las 20:52 horas**, mediante oficio número **SCG/5753/2012**, emitido por la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral, cuya copia se adjunta al presente escrito (en adelante, la "**Notificación**").
- V. NOMBRE Y DOMICILIO DEL TERCERO INTERESADO:** Por la naturaleza de los actos impugnados, no existe tercero interesado alguno.
- VI. DOMICILIO PARA RECIBIR NOTIFICACIONES:** Rubén Darío No. 281, piso 9, Colonia Bosque de Chapultepec, México, Distrito Federal, Código Postal 11580, teléfono 5282-1100, y fax número +52-55-52820637.

VII. LO QUE SE PIDE:

a. Que el Tribunal Electoral declare su competencia para pronunciarse respecto de la desaplicación de una norma constitucional por ser contraria a normas contenidas en tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte en los términos de los artículos 1 y 99 de la CPEUM; y

b. Que el Tribunal desaplique en nuestro beneficio particular y concreto, e individual y separadamente, el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado A, párrafo cuarto, de la CPEUM, así como de los artículos 49 y 345 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 7 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, en virtud de los cuales se nos prohíbe contratar espacios públicos para expresar nuestras ideas y opiniones en materia política, por ser contrarios a los artículos 1, 6 y 7 de la CPEUM así como al artículo 13 de la Convención.

VIII. PRUEBAS:

a. Copia del escrito que presentamos el día 11 de mayo de 2012 en las oficinas de partes de la Presidencia del Consejo General del IFE y de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, respectivamente, en virtud del cual se realizó una consulta de confirmación de criterio de interpretación a dichas autoridades electorales (en adelante, el "**Escrito**");

b. Copia de la Notificación;

c. Copia del acuse de recibido de la Notificación; y

d. Copia del Acuerdo, cuyos originales obran en el expediente que corresponde al Acuerdo. No obstante, resulta aplicable a nuestro caso el párrafo 2 del artículo 9 de la LGSMIME.

IX. AUTORIDAD ANTE QUIEN SE PRESENTA EL PRESENTE MEDIO DE IMPUGNACIÓN:

IFE, a quien respetuosamente se solicita turne de inmediato a la Sala del Tribunal Electoral precisando los datos contenidos en el presente escrito de demanda, en los términos del artículo 17 de la LGSMIME.

I. ANTECEDENTES.

1. El día 11 de mayo de 2012 presentamos el Escrito ante las oficialías de partes de la Presidencia del Consejo General del IFE y de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, respectivamente. De conformidad con el Escrito, se solicitó al IFE su opinión sobre si el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado A, párrafo cuarto, de la CPEUM, así como de los artículos 49 y 345 del COFIPE, y 7 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral nos debían de ser desaplicados en vista de que: (i) restringen el derecho a la libertad de expresión de mis representados; y (ii) existen disposiciones contenidas en la CPEUM así como en la Convención que amplían y proporcionan una mayor protección al ejercicio de nuestro derecho de libertad de expresión.

2. El día 24 de mayo de 2012 se aprobó en sesión extraordinaria del Consejo General del IFE el Acuerdo materia de la presente impugnación, en el cual se dio respuesta al Escrito en los términos que a continuación se resumen:

a. El IFE no está facultado para resolver la consulta, toda vez que la interpretación que se solicita respecto de las disposiciones del Código y del Reglamento se encuentran reproducidas en la CPEUM.

b. Corresponde a los Tribunales de la Federación con facultades de interpretación constitucional realizar el

control de convencionalidad de las leyes mexicanas con las normas internacionales en materia de derechos humanos vinculantes en el Estado mexicano, a efecto de determinar su congruencia.

c. Las autoridades administrativas del Estado mexicano, incluyendo el IFE, *“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”*.

d. El *“Instituto carece de facultades para inaplicar normas...como lo pretenden los promoventes...”*.

e. *“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”*.

f. Finalmente, el Instituto realiza ciertas “reflexiones y consideraciones”, supuestamente *ad cautelam*, a partir del punto 4 del primer resolutivo del Acuerdo, mismas que se abordarán más adelante.

3. No fue sino hasta el día 18 de junio de 2012, a las 20:52 horas que el contenido del Acuerdo se nos notificó, según consta en la copia del acuse contenido en la copia de la Notificación, firmado por el señor Ricardo Mier y Terán Ruesga, cuya copia se adjunta al presente.

II. COMPETENCIA.

1. En primera instancia, es importante mencionar que, si bien los firmantes concurrimos en este acto mediante un solo escrito, deberá considerarse que cada uno de los firmantes está presentando individualmente una demanda por separado, y se deja a criterio de ese Tribunal Electoral el asignarles a cada una de ellas un expediente individual o, por economía procesal, proceder desde luego a la acumulación de los expedientes en uno solo.

SUP-JDC-1774/2012

2. Antes de analizar las disposiciones legales en virtud de las cuales consideramos que el Tribunal Electoral es competente para conocer del presente asunto, nos gustaría aclarar que el objeto del presente escrito es: (i) impugnar el contenido del Acuerdo; (ii) obtener una resolución en virtud de la cual el Tribunal Electoral se declare competente para conocer del asunto planteado en el presente escrito; y (iii) obtener una resolución en virtud de la cual el Tribunal Electoral declare en nuestro beneficio particular y concreto la desaplicación individual y separadamente del artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado A, párrafo cuarto, de la CPEUM, así como de los artículos 49 y 345 del COFIPE, y 7 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

3. Al respecto, vale la pena mencionar que el acto impugnado no cae dentro de las hipótesis de ninguno de los recursos nominados en el artículo 3 párrafo 2 de la LGSMIME. Si bien es cierto que el inciso b) del párrafo 2 del artículo 3 de la LGSMIME se refiere a los recursos que proceden “para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal”, el recurso que más se adecúa a nuestro caso, sería el de apelación; sin embargo, el artículo 40, párrafo 1, inciso b), prevé que este recurso será procedente para impugnar los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral, que no sean impugnables a través del recurso de revisión, y que causen un perjuicio al partido político o agrupación política con registro, que teniendo interés jurídico lo promueva. Dado que nosotros no somos partido político ni agrupación política, si no que acudimos en este acto como individuos, singulares y concretos, aunque por economía procesal lo hacemos mediante un solo escrito, no parece estar disponible a nosotros la apelación. Desde luego, tampoco caemos en los supuestos del artículo 79, párrafo 1, relativo al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que siendo accesible a ciudadanos, no se refiere al caso que nos ocupa, sino a violaciones a los derechos a votar y ser votado, asociarse o afiliarse a partidos políticos, lo que no se presenta en el caso que nos ocupa.

4. Sin embargo, el Tribunal Electoral está facultado expresamente para: (i) formar un expediente de Asunto General; (ii) conocer del planteamiento respectivo; y (iii) tramitar el asunto en términos de las reglas generales previstas para los medios de impugnación establecidos en la LGSMIME. Lo anterior a efecto de asegurar que se nos garanticen los

derechos de acceso a la tutela judicial efectiva y no se nos deje en un estado de indefensión. Lo dicho anteriormente tiene su base en la jurisprudencia número 1/2012, aprobada por la Sala Superior del H. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sesión celebrada el 11 de enero de 2012, misma que a la letra se transcribe a continuación:

'ASUNTO GENERAL. LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ESTÁN FACULTADAS PARA FORMAR EXPEDIENTE, ANTE LA IMPROCEDENCIA DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO'. (Se transcribe).

5. En lo que respecta a la competencia del Tribunal Electoral, el párrafo sexto del artículo 99 de la CPEUM establece que, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de la CPEUM, dicho Tribunal Electoral podrá resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral que sean contrarias a la CPEUM.

6. Postulamos respetuosamente que la palabra “leyes” no se debe de limitar a leyes ordinarias sino que, por el contrario, dicho término comprende las disposiciones contempladas en la misma CPEUM.

7. En efecto, si tomamos en cuenta que por “leyes” se entienden los actos de carácter general y abstracto expedidos por el poder legislativo, resulta evidente que la CPEUM es una ley. Consecuentemente, la facultad del Tribunal Electoral no debiera limitarse únicamente a resolver la no aplicación de “leyes” en el sentido estricto de la palabra, sino que debiera incluir disposiciones contenidas en la CPEUM.

8. Por su parte, si bien es cierto que de conformidad con el inciso a) del artículo 10 de la LGSMIME los medios contemplados en dicha ley son improcedentes “*cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales*”, consideramos que dicho artículo se contrapone con el párrafo sexto del artículo 99 de la CPEUM al cual hicimos referencia en los párrafos anteriores de esta sección.

9. En efecto, el propio Consejo General del IFE dejó en claro que el Tribunal Electoral es el órgano competente para conocer de este caso al establecer en su Acuerdo que, **“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”.

10. Con base en el texto del párrafo sexto del artículo 99 de la CPEUM, así como en la interpretación del Consejo General del IFE, consideramos que el Tribunal Electoral tiene suficiente competencia para declarar procedente la demanda aquí planteada, entrar al fondo del asunto y emitir una resolución al respecto.

11. Sin embargo, suponiendo sin conceder que se llegase a considerar que la fracción VI del artículo 99 de la CPEUM no le proporciona al Tribunal Electoral facultades suficientes para desaplicar una norma constitucional que restringe nuestro derecho a la libertad de expresión, creemos que, a la luz de la reforma en materia de derechos humanos, el Tribunal Electoral, como órgano del Poder Judicial de la Federación, se encuentra obligado a aplicar la norma más favorable, ya sea que se encuentre contemplada en la CPEUM, o en un tratado internacional en materia de derechos humanos del que el Estado mexicano sea parte.

12. En efecto, las tesis que se transcriben a continuación ponen de manifiesto que todos los órganos del Poder Judicial, están obligados a realizar control de convencionalidad en todos los asuntos que se les presenten.

[TA]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1; Pág. 552.

‘PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. *La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que*

todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte’.

(Énfasis añadido).

[TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; XXXI, Marzo de 2010; Pág. 2927.

‘CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. DEBE SER EJERCIDO POR LOS JUECES DEL ESTADO MEXICANO EN LOS ASUNTOS SOMETIDOS A SU CONSIDERACIÓN, A FIN DE VERIFICAR QUE LA LEGISLACIÓN INTERNA NO CONTRAVENGA EL OBJETO Y FINALIDAD DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido criterios en el sentido de que, cuando un Estado, como en este caso México, ha ratificado un tratado internacional, como lo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sus Jueces, como parte del aparato estatal, deben velar porque las disposiciones ahí contenidas no se vean mermadas o limitadas por disposiciones internas que contraríen su objeto y fin, por lo que se debe ejercer un “control de convencionalidad” entre

las normas de derecho interno y la propia convención, tomando en cuenta para ello no sólo el tratado, sino también la interpretación que de él se ha realizado. Lo anterior adquiere relevancia para aquellos órganos que tienen a su cargo funciones jurisdiccionales, pues deben tratar de suprimir, en todo momento, prácticas que tiendan a denegar o delimitar el derecho de acceso a la justicia.

(Énfasis añadido).

13. En este caso se solicita que el Tribunal Electoral ejerza control de convencionalidad respecto de la restricción prevista en el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado A, párrafo cuarto, 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, mismas que, resultan contrarias a lo establecido en los artículos 1, 6 y 7 de la CPEUM así como al artículo 13 de la Convención, y por lo tanto desaplique la disposición constitucional referida.

14. Por todo lo anterior, consideramos que el Tribunal Electoral tiene competencia para conocer y resolver la impugnación materia del presente escrito.

III. CONSIDERACIONES.

1. En los puntos 2 y 3 del primer resolutivo del Acuerdo del Consejo General del IFE sostiene que no cuenta con atribuciones para desincorporar del sistema jurídico prohibiciones constitucionales. No obstante lo anterior, si bien es cierto que entre nuestras peticiones se solicitó al IFE la desaplicación de una norma constitucional, en ningún momento se solicitó su desincorporación o expulsión del orden jurídico mexicano. Lo que se solicitó fue que se confirmara la desaplicación del artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado A, párrafo cuarto, de la CPEUM, así como en los artículos 49 del COFIPE, y 7 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, incluidas sus sanciones correspondientes.

2. En virtud del punto discutido mencionado en el párrafo anterior así como en el hecho de que, de acuerdo con el propio Consejo General del IFE, el órgano competente para “*declarar la inaplicabilidad*” de una norma constitucional como la contemplada en el artículo 41, párrafo segundo, Base III,

Apartado A, párrafo cuarto, de la CPEUM es el Tribunal Electoral, venimos ante dicho Tribunal a demandar dicha desaplicación, individual y separadamente, exclusivamente en nuestro beneficio particular y concreto. Es decir, nuestra pretensión es, aunque por economía procesal concurramos mediante un solo escrito, que la desaplicación de la disposición constitucional que restringe nuestro derecho de libertad de expresión en los términos descritos en la presente demanda, nos beneficie de manera individual y concreta, y no necesariamente agrupada o colectiva. Es decir, de lograrse la desaplicación en nuestro beneficio, cualquiera de nosotros de manera individual podríamos adquirir tiempo aire en radio y televisión para manifestar nuestras ideas respecto de partidos o candidatos.

3. No obstante lo resuelto por el Consejo General del IFE, nosotros creemos que el IFE sí tienen facultades, y de hecho está obligado, a declarar la inaplicabilidad de una norma que resulte inconstitucional o inconveniente, de acuerdo con el principio *pro-persona*, con fundamento en el nuevo texto del artículo 1º de la CPEUM. Sin embargo, mediante este recurso, no pretendemos ni pedimos que ese Tribunal Electoral nos proteja para efectos, dado que el propio Consejo General del IFE ya se ha pronunciado sobre el fondo de la cuestión planteada, definiendo a su determinación como una consideración "*ad cautelam*", cuando en realidad, constituyó su decisión de no desaplicar en nuestro beneficio particular y concreto la norma que nos afecta adversamente.

4. En relación con el punto 4 del primer resolutivo del Acuerdo, nos permitimos de la manera más respetuosa, expresar nuestra inconformidad a las "reflexiones y consideraciones" que expresó el Consejo General del IFE.

5. Dicho sea de paso, por un lado, el Consejo General del IFE expresa que no puede hacer tal interpretación de la CPEUM y, por el otro lado, se aventura a realizar dicha interpretación que tiene por efecto concreto negar nuestro derecho a adquirir tiempo en radio y televisión con fines electorales. Dicha interpretación lejos de apoyar nuestro criterio, representa una restricción al ejercicio de nuestra libertad de expresión, en virtud de la cual Consejo General del IFE consideró que estábamos equivocados, y que la prohibición cuya desaplicación se solicitó no tiene relación alguna con la libertad de expresión. Las razones esbozadas por el Consejo General del IFE en apoyo de

SUP-JDC-1774/2012

sus reflexiones y consideraciones se encuentran en las páginas 31 a 41 del Acuerdo.

6. El Consejo General del IFE afirma que la razón de ser del artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado A, párrafo cuarto, de la CPEUM, no es restringir la libertad de expresión o impedir la difusión de ideas, sino garantizar la equidad en los contenidos electorales.

7. Suponiendo sin conceder que esa fuera la razón de ser de la norma, lo que es indudable es que, para el logro de dicho supuesto fin, el legislador impuso una restricción absoluta para que los particulares pudieran adquirir tiempo en radio y televisión a efecto de expresar sus ideas en materia electoral. Es incuestionable que tal prohibición, de no existir, daría la posibilidad, es decir, la libertad en favor de los particulares, de expresar sus ideas en materia electoral en radio y televisión, mediante la adquisición del tiempo aire correspondiente.

8. Resultaría un contrasentido afirmar que la libertad de comprar o de adquirir los medios para poder manifestar las ideas, no es lo mismo que el derecho a expresar las ideas como tal parece que lo considera el Consejo General del IFE. El ejercicio de los derechos humanos implica la posibilidad de acceso a los medios para ejercitar dichos derechos. Tal como lo sostiene Riccardo Guastini, un derecho que no cuenta con los medios efectivos para su protección no es más que un “derecho sobre el papel”³.

9. Tan es así, que el Consejo General del IFE omite en sus razonamientos indicar que el artículo 13 de la Convención Americana establece de manera expresa en su párrafo tercero que el derecho a la libertad de expresión “*No se puede restringir...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*”. Es importante resaltar que cualesquiera de dichos materiales o vehículos como el papel, las frecuencias radioeléctricas, los enseres y aparatos, deben de ser adquiribles o susceptibles de adquisición por los particulares, pues son medios necesarios para la transmisión de las ideas.

³ GUASTINI, RICCARDO. *Estudios de teoría constitucional*. Distribuciones FONTAMARA, Primera Edición, 2001, p. 220.

La posibilidad de adquirir los medios garantiza el acceso a la información y a la difusión de la ideas.

10. Suponiendo sin conceder que el Consejo General del IFE tuviera razón en el sentido de que el propósito de la reforma no era obstruir el ejercicio de la libertad de expresión, lo que es indudable es que logra hacerlo, cuando menos parcialmente, al obstruir el acceso a los medios masivos de comunicación, como son el radio y la televisión, mediante la adquisición de espacios con la finalidad de influir en las preferencias electorales.

11. Es un contrasentido afirmar que no implica una restricción a un derecho la restricción del acceso a éste. El argumento del Consejo General del IFE equivale a decir que impedir el acceso a la justicia no es denegarla; o que el acceso a las escuelas privadas, es decir, pagar por dicho servicio, no es restringir el derecho a la educación. En el caso en concreto, no se puede hablar de un verdadero derecho a la libertad de expresión si no se cuenta con acceso a los medios para que dicho derecho pueda ser ejercitado. En pocas palabras, el ejercicio al derecho de la libertad de expresión implica la posibilidad de adquirir los espacios para obtener acceso a los medios de comunicación.

12. Posteriormente, el Consejo General del IFE argumenta que la prohibición contenida en el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado A, párrafo cuarto, de la CPEUM, cumple con los criterios de necesidad, proporcionalidad e idoneidad con diversos argumentos, que en nuestra opinión, resultan, por lo menos, cuestionables.

13. De hecho, el artículo 13 de la Convención Americana en ningún momento se refiere a los criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad, se refiere a criterios de necesidad como lo veremos más adelante.

14. El Consejo General del IFE critica nuestro criterio de que la restricción contemplada en el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado A, párrafo cuarto, de la CPEUM, atenta contra el derecho a la igualdad en virtud de que le permite a algunos acceder a los medios de comunicación, como la radio y la televisión, mientras que a otros se les niega la posibilidad de adquirir espacios en dichos medios. En apoyo de su crítica, el Consejo General del IFE argumenta que no son los partidos ni los individuos afiliados a sus partidos los que pueden adquirir dichos espacios, sino que es el IFE quien se los proporciona. El Consejo General del IFE está utilizando un argumento basado

SUP-JDC-1774/2012

en el abuso de la forma. Para nosotros, es absolutamente irrelevante si es el IFE el titular del derecho a usar espacios en los medios de comunicación. Lo importante, relevante, esencial y de fondo es que el IFE pone a disposición dicho espacio a los partidos, sus candidatos y, finalmente, en beneficio de sus agremiados, situación completamente distinta a aquella en la que nos encontramos los abajo firmantes.

15. Asimismo, el Consejo General del IFE insiste en que nuestra pretensión es “de tipo mercantil”. Que quede claro que nuestra pretensión es de acceso a los medios, con los recursos económicos con los que contamos, y que el acceso a un derecho forma parte del derecho en cuestión. En todo caso, para que la restricción contemplada en el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado A, párrafo cuarto, de la CPEUM, no fuera absoluta, como lo es, y si lo que en efecto la reforma pretende evitar es el abuso por parte de algunas personas con exceso de recursos para acaparar los espacios en los medios de televisión o radio, el legislador pudo haber encontrado un sinnúmero de alternativas y de recursos para lograr la supuestamente pretendida equidad, o el supuesto objetivo de evitar un abuso por parte de quienes gozan de un poder económico exagerado. Pudo, por ejemplo, prever que dichos espacios fueran adquiridos a través del IFE, de modo que este órgano supervisor verificara que el solicitante no estuviera utilizando presta-nombres, excediendo determinados montos u otros recursos al alcance de la inteligencia del legislador. Sin embargo, el legislador optó por una prohibición absoluta, misma que atenta en contra del derecho humano a la libertad de expresión, cuando menos parcialmente.

16. Por el otro lado, no logramos comprender el concepto de “prohibición mercantil” utilizado por el IFE, como si lo mercantil fuera, intrínsecamente, malo. Muchos medios para el ejercicio de los derechos se tienen que adquirir con dinero, y restringir tal posibilidad, implicaría, de manera inmediata la restricción del derecho que pretende ejercerse.

17. Concedemos que la libertad de expresión no es un derecho absoluto y que el mismo puede, y debe de, estar sujeto a ciertas restricciones. Sin embargo, estas restricciones, tal cual lo establece el segundo párrafo del artículo 13 de la Convención, serán aplicables única y exclusivamente cuando sean ***necesarias*** para asegurar el respeto a los derechos y la reputación de los terceros, así como la protección de la seguridad nacional, el orden público y la salud o moral públicas.

Nuestra opinión es que la restricción contemplada en el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado A, párrafo cuarto, de la CPEUM, representa una restricción innecesaria para la salvaguarda de los valores señalados en el párrafo anterior.

18. En este mismo orden de ideas, consideramos que dicha restricción encaja perfectamente en la hipótesis normativa de la prohibición contenida en el párrafo 3 del artículo 13 que volvemos a transcribir.

'Artículo 13'. (Se transcribe).

19. Finalmente, el Consejo General del IFE, no quiso reconocer que nuestra solicitud presentada por 13 personas de carne y hueso, se trataba de un caso concreto. El petitorio primero de nuestro Escrito solicitó al Consejo General del IFE que realizara una interpretación en nuestro beneficio que, desde luego, como la música en un parque, pudiera beneficiar a la colectividad en general.

20. Si bien es cierto que el Consejo General del IFE cita algunos pronunciamientos de la Corte y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en apoyo de su postura, en nuestra opinión, los argumentos que hace con base en tales pronunciamientos resultan francamente insuficientes y omiten citar otros precedentes que demuestran que la limitación contemplada en el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado A, párrafo cuarto, de la CPEUM, así como de los artículos 49 y 345 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 7 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, son excesivas, desproporcionadas e innecesarias.

21. Es importante recordar que los Estados signatarios de la Convención, tales como el Estado mexicano, se obligaron a proteger el ejercicio al derecho de la libertad de expresión de los individuos en sus dos acepciones: desde el punto de vista positivo y desde el punto de vista negativo. Entenderemos que existe libertad en el sentido negativo cuando la conducta de las personas no encuentre impedimentos ni sufra constricciones. 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.

SUP-JDC-1774/2012

22. Consecuentemente, el Estado mexicano se encuentra obligado 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 excesivas 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 de expresión consiste en otorgar a todos los miembros de una comunidad derechos políticos sin subordinación alguna a una voluntad externa impuesta 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.

23. El derecho a la libertad de expresión forma parte indisoluble del derecho a la participación política. Sin el pleno ejercicio, dentro de las restricciones razonables del derecho a la expresión de las opiniones políticas, el derecho a acceder a puestos de elección popular se vería absolutamente obstaculizado. Las “campañas” de cualquier candidato consisten, precisamente, en difundir sus ideas, en un pleno intercambio de opiniones; no solamente con los demás candidatos, sino con la ciudadanía en general. Los particulares también deben de estar en posibilidad de poder llegar al mayor número de oyentes posible, aunque no sean candidatos, pero deseen difundir sus ideas para influir con ellas el sentido del voto.

24. Sin embargo, el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado A, párrafo cuarto, de la CPEUM, así como los artículos 49 y 345 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 7 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, restringe de manera expresa este derecho a los suscritos al establecer que:

‘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’.

25. Postulamos respetuosamente ante ese H. Tribunal Electoral que esa restricción es violatoria del artículo 13 de la Convención en perjuicio de los suscritos, por las mismas razones esgrimidas por la Corte Interamericana en su Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985 sobre la colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). En ella se indicó lo siguiente:

‘LA CORTE ES DE OPINIÓN.

Primero.

Por unanimidad.

Que la colegiación obligatoria de periodistas, en cuanto impida el acceso de cualquier persona al uso pleno de los medios de comunicación social como vehículo para expresarse o para transmitir información, es incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Segundo.

Por unanimidad.

Que la Ley No. 4420 de 22 de septiembre de 1969, Ley Orgánica del Colegio de Periodistas de Costa Rica, objeto de la presente consulta, en cuanto impide a ciertas personas el pertenecer al Colegio de Periodistas y, por consiguiente, el uso pleno de los medios de comunicación social como vehículo para expresarse y transmitir información, es incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos’.

26. Es importante mencionar que el Consejo General del IFE hace referencia a la opinión consultiva mencionada, pero convenientemente descontextualizada ya que omite citar los textos antes transcritos que, claramente, nos dan la razón. Nosotros citamos los puntos resolutivos, mientras que el Consejo General del IFE se limitó a citar lo que la corte dijo *obiter dictum*.

27. Por otra parte, en la misma opinión consultiva, la Corte Interamericana ha dicho que “los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del

SUP-JDC-1774/2012

desenvolvimiento democrático. Las justas exigencias de la democracia deben, por consiguiente, orientar la interpretación de la Convención y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas”. (Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de los Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana Sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 44.)

28. Lo anterior equivale a decir que los derechos de los partidos políticos están limitados por los derechos de las personas humanas, por lo que no deben ponerse por encima de los derechos de éstas, la de las instituciones estatales o de las agrupaciones de orden político, pues las justas exigencias de la democracia deben orientar la interpretación del derecho en general, desde la Constitución hasta el más minucioso reglamento. En este sentido, es importante mencionar que el Estado no únicamente está obligado a garantizar a los individuos la libertad de expresión, sino que, además, debe de protegerla de las “fuerzas fácticas” que anidan en la sociedad civil y que son ajenas a los poderes públicos y, consecuentemente, a sus reglas y limitaciones. El Estado debe de fomentarla creación y existencia de diversos medios de comunicación a efecto de que las “fuerzas fácticas” no condicionen la voluntad de autodeterminación de los individuos al “proporcionar información parcial o deformada, presentar los problemas en términos distorsionados, no presentar otros problemas de igual o mayor relevancia, sugerir parámetros de juicio inadecuados o de alguna manera trucados; en suma, haciéndonos usar lentes que deforman, que nos impiden ver correctamente la realidad, juzgar, querer de manera autónoma. Y, por lo tanto, nos impide tener la capacidad de ser libres”⁴.

29. Afirma el Consejo General del IFE que la *ratio legis* del artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado A, párrafo cuarto, de la CPEUM, así como de los artículos 49 y 345 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 7 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral es lograr una suerte de equidad entre los partidos políticos que contienden en las campañas electorales, así como sentar las bases sobre las cuales se debe de partir a efecto de evitar contiendas injusta entre los partidos políticos. No obstante lo anterior, dichas disposiciones generaron una

⁴ BOVERO, MICHELANGELO. *Una gramática de la democracia contra el gobierno de los peores*. Editorial Trotta, Colección Estructuras y Procesos, Serie Ciencias Sociales, p. 93.

prohibición excesiva que únicamente trae como consecuencia, en el último de los casos, un privilegio no justificado en favor de los poderes fácticos (los partidos políticos), en virtud del cual se les otorga el monopolio, a través del IFE, respecto de los medios de comunicación en tiempos electorales y se restringe ostensiblemente la voz a los abajo firmantes. Lo anterior viola nuestra libertad de expresión tanto en el sentido negativo como en el sentido positivo, según los términos explicados con anterioridad.

30. La Corte interamericana, en el Caso Yatama vs. Nicaragua, por lo que se refiere al derecho a la libre asociación, hizo ciertas aseveraciones que son perfectamente aplicables al derecho a la libertad de expresión:

'216. Los partidos políticos y las organizaciones o grupos que participan en la vida del Estado, como es el caso de los procesos electorales en una sociedad democrática, deben tener propósitos compatibles con el respeto de los derechos y libertades consagrados en la Convención Americana. En este sentido, el artículo 16 de dicho tratado establece que el ejercicio del derecho a asociarse libremente "sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás'.

'217. La Corte considera que la participación en los asuntos públicos de organizaciones diversas de los partidos, sustentadas en los términos aludidos en el párrafo anterior, es esencial para garantizar la expresión política legítima y necesaria cuando se trate de grupos de ciudadanos que de otra forma podrían quedar excluidos de esa participación, con lo que ello significa'.

'219. Con base en las anteriores consideraciones, la Corte estima que la limitación analizada en los párrafos precedentes constituye una restricción indebida al ejercicio de un derecho político, que implica un límite innecesario al derecho a ser elegido, tomando en cuenta las circunstancias del presente caso, a las que no son necesariamente asimilables todas las hipótesis de agrupaciones para fines políticos que pudieran presentarse en otras sociedades nacionales o sectores de una misma sociedad nacional'.

31. En efecto, la Corte Interamericana ha dejado en claro que "quienes están bajo la protección de la Convención tienen 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 Ivcher Bronstein Vs. Perú. Sentencia de 6 de febrero de 2001, párr. 146).

SUP-JDC-1774/2012

32. Por lo anterior, “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). Asimismo, la Corte ha mencionado que las dimensiones enunciadas con anterioridad poseen igual importancia y deben de ser garantizadas en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de expresión en los términos previstos por el artículo 13 de la Convención (Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Sentencia de 6 de febrero de 2001, párr. 149; La última tentación de Cristo. Sentencia de 5 de febrero de 2001, párr. 67; Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004, párr. 111).

33. Con respecto a la dimensión individual, la Corte Interamericana de Derechos Humanos 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). Este importante pronunciamiento, que se ajusta perfectamente a nuestras circunstancias, no fue mencionado siquiera por el Consejo General del IFE en su Acuerdo. El hecho de que algunos de nosotros participemos en programas de radio y televisión en los que tratamos diversos temas, no quiere decir que lo dicho por la Corte Interamericana en la Última tentación de Cristo, deje de sernos aplicable.

34. En el caso que nos ocupa, nosotros postulamos que, en el caso que nos ocupa, la restricción que México ha impuesto a los suscritos, limitando nuestro acceso a ciertos medios para expresar nuestras ideas en materia política es una clara violación a la dimensión individual del derecho a la libertad de pensamiento.

35. Por el otro lado, al desarrollar el tema de la dimensión social en el derecho a la libertad de expresión, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que “es un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas; comprende su derecho a tratar de comunicar a otras sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todas a 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). Es obvio que, en el contexto actual, son los partidos los que abrumadoramente comunican sus puntos de vista; pero la colectividad se ve impedida de conocer, en términos proporcionales y equitativos, las opiniones de los particulares que pudiéramos adquirir espacios de radio y televisión. Es evidente y comprobable a la luz pública, en el contexto que estamos viviendo, que la pretendida “equidad”, que el Consejo General del IFE le atribuye como *ratio legis* de la restricción contenida en el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado A, párrafo cuarto, de la CPEUM, así como de los artículos 49 y 345 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 7 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, y cuya desaplicación en nuestro beneficio particular y concreto venimos a solicitar en lo individual y separadamente, no es tal, pues claramente hay un desequilibrio desproporcionado en favor de la difusión de las ideas de los partidos.

36. En este sentido, es sumamente importante destacar que la relevancia del derecho a la libertad de expresión es mayor cuando se desarrolla en una sociedad democrática pues, de conformidad con el criterio de la Corte Europea de Derechos Humanos “la libertad de expresión constituye uno de los pilares esenciales de una sociedad democrática y una condición fundamental para su progreso y para el desarrollo personal de cada individuo” (Eur. Court H.R., Handyside case, sentencia de fecha 7 de diciembre de 1976, párr. 49; Eur. Court H.R., The Sunday Times case, sentencia de fecha 26 de abril de 1979,

SUP-JDC-1774/2012

párrs. 59 y 65; Eur. Court H.R., Sentencia Barthold de fecha 25 de marzo de 1985, párr. 55; Eur. Court H.R., Sentencia Lingens de fecha 8 julio de 1986, párr. 41; Eur. Court H.R Sentencia Müller and Others de fecha 24 de mayo de 1988, párr. 33; y Eur. Court HR, Otto-Preminger-Institut vs. Austria sentencia de fecha 20 de septiembre de 1994, párr. 49). Si bien es cierto que las sentencias de la Corte Europea de Derechos Humanos se derivan de un tratado del que México no es parte, consideramos que deben de ser tomadas como fuente auxiliar para lograr una apropiada interpretación del artículo 13 de la Convención.

37. Por su lado, 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, párrs. 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).

38. Finalmente, también la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos⁵ y el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas⁶ se han pronunciado en dicho sentido respecto a la íntima relación de interdependencia que guardan la democracia y el derecho a la libertad de expresión. Por lo anterior, se puede afirmar, junto con la Corte Interamericana que “existe entonces una coincidencia en los diferentes sistemas regionales de protección a los derechos humanos y en el universal, en cuanto al papel esencial que juega la libertad de expresión en la consolidación y dinámica de una sociedad democrática. Sin una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a

⁵ *African Commission on Human and Peoples Rights, Media Rights Agenda and Constitutional Rights Project v. Nigeria*, Comunicaciones Nos. 105/93, 128/94, 130/94 y 152/96, decisión de fecha 31 de octubre de 1998, párr. 54.

⁶ O.N.U., Comité de Derechos Humanos, *Aduayom y otros c. Togo* (422/1990, 423/1990 y 424/1990), dictamen de 12 de julio de 1996, párr. 7.4.

quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se empiezan a tornar inoperantes y, en definitiva, se empieza a crear el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad” (Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004, párr. 116).

39. Por lo anterior, consideramos que se nos debe de desaplicar individual y separadamente el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado A, párrafo cuarto, de la CPEUM, así como de los artículos 49 y 345 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 7 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

40. Es claro, según creemos haberlo demostrado anteriormente, que las disposiciones identificadas en el párrafo inmediato anterior, resultan claramente contradictorias a lo previsto en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que ha sido incorporado al texto constitucional por referencia del artículo 1º constitucional, a partir del día 11 de junio del 2011. Es decir, el nuevo artículo constitucional así incorporado a la Constitución, por referencia, es posterior al artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, párrafo cuarto, por lo que resulta aplicable 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 el día 10 de junio de 2011, que lee como sigue:

‘Noveno. Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto’.

Es de resaltarse que el artículo Noveno Transitorio antes citado es una norma constitucional, de observancia general por todas las autoridades del País, incluyendo al IFE. Sin embargo, no obstante que en nuestro escrito presentamos este argumento, el IFE se abstuvo de considerarlo al malinterpretar nuestros argumentos.

41. 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. Nuestra postura es que, en el caso que nos ocupa, los límites impuestos por la legislación mexicana son excesivos. En este orden de ideas es importante señalar el criterio de la Corte respecto a la restricción al derecho de la libertad de expresión:

SUP-JDC-1774/2012

‘La “necesidad” y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas sobre 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 aquella 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 proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo (Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004, párr. 120; Caso López Álvarez Vs. Honduras. Sentencia de 1 de febrero de 2006, párr. 165)’.

Este criterio de la Corte Interamericana fue también ignorado por el Consejo General del IFE en su Acuerdo.

42. A su vez, la Corte Europea de Derechos Humanos concluyó que “necesarias”, sin ser sinónimo de “indispensables”, implica la “existencia de una ‘necesidad social imperiosa’ y que para que una restricción sea ‘necesaria’ no es suficiente demostrar que sea ‘útil’, ‘razonable’ u ‘oportuna’” (Eur. Court H.R., Case of the Sunday Times. Abril de 1979, parr. 59). Por su lado, la Corte Interamericana ha especificado que “el Estado no solo debe de minimizar las restricciones a la circulación de la información sino también equilibrar, en la mayor medida de lo posible, la participación de distintas informaciones en el debate público, impulsando el pluralismo informativo” (Caso Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008, párr. 57). Los anteriores criterios fueron ignorados totalmente por el Consejo General del IFE en su Acuerdo. Tal parece que para el Consejo General del IFE es indispensable la prohibición absoluta de que los particulares podamos adquirir tiempo en radio y televisión para expresar nuestras ideas políticas, cuando el legislador pudo haber encontrado alternativas que resultaran realmente proporcionales y equitativas.

43. Vale la pena mencionar que una reciente sentencia de la Corte ínter americana 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).

Por todo lo anteriormente expuesto respetuosamente solicitamos a ese H. Tribunal Electoral, se sirva:

PRIMERO. Tener por presentada el presente medio de impugnación en tiempo y forma;

SEGUNDO. Declarar que ese H. Tribunal Electoral es competente para ejercer en este caso en concreto la facultad que le fue concedida en el artículo 99, no solamente en lo que respecta a una ley en el sentido estricto de la palabra sino a disposiciones constitucionales, para desaplicar estas últimas; y

TERCERO. Desaplicar a cada uno de los firmantes, individual y separadamente, en particular y en forma concreta el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado A, párrafo cuarto, de la CPEUM, así como los artículos 49 y 345 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 7 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, en virtud de contemplar una restricción incongruente, excesiva e innecesaria para una sociedad democrática de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Convención.

Asimismo, respetuosamente solicitamos al H. Instituto Federal Electoral se sirva:

ÚNICO. Tenerme por presentado en tiempo y forma en los términos del presente escrito y proceda en los términos del artículo 17 de la LGSMIME, dando aviso de la presentación del presente escrito a la Sala del Tribunal Electoral que corresponda, por la vía más expedita.”

CUARTO. Estudio de fondo. Como se advierte, los enjuiciantes aducen en esencia, que la respuesta impugnada limita injustificadamente y en su perjuicio, el derecho humano de libertad de expresión consagrado en normas convencionales, las que juzgan, deben privilegiarse incluso por encima del contenido del artículo 41, Base III, Apartado A, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SUP-JDC-1774/2012

Lo anterior, porque en su concepto, dicha disposición constitucional establece una restricción a la libertad de expresión de que se duelen.

Alegan que los estados que suscriben y ratifican instrumentos internacionales tienen el deber jurídico de cumplirlos y la obligación de introducir en su derecho interno (incluyendo los textos constitucionales) las modificaciones necesarias para asegurar el fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas.

Por consecuencia, solicitan a esta Sala Superior que se revoque el acuerdo reclamado y que se declare la inconvencionalidad y la consecuente inaplicación de las disposiciones del ordenamiento jurídico mexicano que prevén la prohibición para que personas físicas o morales, a título propio o por cuenta de terceros, 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, en concreto:

1. Artículo 41, Base III, Apartado A, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
2. Artículo 49, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y
3. Artículo 7, párrafo 3, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral del Instituto Federal Electoral.

Precisado lo anterior, esta Sala Superior considera que los planteamientos de los enjuiciantes, por cuestión de método, deben ser examinados, en el orden siguiente:

Primero. Se analizará la viabilidad del control de convencionalidad sobre el texto constitucional; y,

Segundo. Se estudiará el caso concreto a efecto de determinar sobre la existencia o no de la violación a la libertad de expresión alegada.

Viabilidad del control de convencionalidad sobre el texto constitucional

Esta Sala Superior considera que, con independencia de las razones que sustentan el acuerdo impugnado, no le asiste la razón a la parte actora cuando sostiene que, en el ámbito interno, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es susceptible de sujetarse al control de convencionalidad planteado, toda vez que este último control implica la interpretación armónica de la Ley Fundamental con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, salvo que se trate de restricciones establecidas en la Constitución, en cuyo caso prevalecerá la limitación constitucional sobre las normas atinentes de los instrumentos internacionales.

SUP-JDC-1774/2012

Nuestro actual modelo de justicia electoral, evidencia la existencia simultánea de diversos tipos de control, a saber, el de constitucionalidad, el de convencionalidad y el de legalidad.

Cada uno de éstos tiene, como se puede observar, una finalidad distinta, pero en modo alguno excluyente entre sí.

En efecto, el control de constitucionalidad se encuentra encaminado a la tutela del principio de supremacía constitucional.

Por su parte, el control de la convencionalidad está enfocado a la observancia del derecho internacional de los derechos humanos, particularmente, de los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.

Respecto al control de legalidad, éste tiene como objetivo central la vigencia del principio de seguridad jurídica, de modo que todo acto de molestia o de afectación de derechos, sea emitido por autoridad competente; conforme a las formalidades esenciales del procedimiento; por escrito; y, que se encuentre debidamente fundado y motivado. Dicho en otras palabras, que la actuación de las autoridades se sujeten estrictamente a lo previsto en la ley.

La suma de todos estos controles, debe tener como resultado la prevalencia del Estado Democrático y Constitucional de Derecho.

Sólo la observancia de la Constitución General de la República, de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y de la ley, garantiza la existencia de una sociedad democrática.

Ahora bien, se considera que atendiendo a la naturaleza del planteamiento formulado por el actor, especial atención merecerá la descripción de los controles de constitucionalidad y convencionalidad, para evidenciar que en el ámbito interno, la Constitución Federal no es susceptible de control de convencionalidad planteado, de acuerdo con los diferentes tipos de control arriba explicados.

Control de constitucionalidad en materia electoral

Como ya lo anticipamos, el control de constitucionalidad tiene como principal objetivo, la salvaguarda del principio de supremacía constitucional, previsto en el artículo 133 de la propia Ley Fundamental.

En la materia electoral, de conformidad con la última reforma constitucional en dicha materia publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el trece de noviembre de dos mil siete, el Constituyente Permanente determinó que el control de constitucionalidad correspondiente se construya sobre el modelo siguiente:

A la Suprema Corte de Justicia de la Nación se le refrendó la competencia exclusiva para conocer, mediante el control

SUP-JDC-1774/2012

abstracto, de las posibles contradicciones entre una norma de carácter general y la Constitución General de la República, en términos del artículo 105, fracción II, de la propia Ley Fundamental; y,

Por otra parte, estableció que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad en la materia electoral, será la máxima autoridad jurisdiccional en dicha materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. A dicho Tribunal le atribuyó el control **concreto** de constitucionalidad, al determinar que sus salas podrán resolver, en el caso concreto, la no aplicación de leyes sobre materia electoral contrarias a la Ley Fundamental; ello, según lo previsto en el numeral 99 de la Constitución General de la República.

Control que, como se pueda observar, está depositado en forma exclusiva en el Poder Judicial de la Federación, a cuyos tribunales se se reconocieron las atribuciones necesarias para hacer efectivo el mencionado mandato constitucional.

Control de convencionalidad

Ahora bien, por decreto publicado el diez de junio de dos mil once, en el *Diario Oficial de la Federación*, en vigor a partir del día siguiente de su publicación, se reformó y adicionó el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es del tenor siguiente:

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

Es de destacarse, que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Norma Fundamental y con los tratados internacionales en la materia, suscritos por el Estado Mexicano, favoreciendo en todo momento a las personas con la protección más amplia.

Dicho principio constitucional también fija un parámetro obligatorio de carácter interpretativo, ya que si bien no

SUP-JDC-1774/2012

establece derechos humanos de manera directa, constituye una norma que obliga, entre otros, a los órganos jurisdiccionales a interpretar las disposiciones aplicables conforme al texto constitucional y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, concediendo siempre a todas las personas la protección más amplia o favorable a ellas, bajo el principio *pro homine* o *pro persona*.

Asimismo, respecto a la disposición constitucional en comento, se precisa que todas las autoridades (sin excepción y en cualquier orden de gobierno), en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; y que, en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En ese sentido, cuando el precepto constitucional bajo análisis dispone que todas las autoridades deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, ello implica que se realice de manera universal, esto es, a todas las personas por igual, lo que implica que el ejercicio de un derecho humano necesariamente debe ser respetado y protegido, conjuntamente con los demás derechos vinculados; los cuales no podrán dividirse ni dispersarse, y cuya interpretación se debe realizar

de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio de los mismos.

Al respecto, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, del Senado de la República (publicado en la Gaceta del ocho de marzo de dos mil once), que recayó a la Minuta enviada por la Cámara de Diputados, sobre el proyecto de decreto que modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señaló textualmente:

"Asimismo, se modificó para establecer el principio pro homine o principio pro persona, es decir, que el derecho debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca a las personas. Dicha modificación se realizó con el ánimo de reflejar lo establecido en el párrafo primero ya señalado, ya que al adicionar la protección que beneficie de manera amplia a las personas, representa el fortalecimiento de las prerrogativas que las dignifiquen.

Este principio representa una máxima protección para las personas, ya que se deberá aplicar la norma contenida en el orden jurídico nacional o en el tratado internacional que más proteja los derechos de las mismas. Con esto se refuerzan las garantías y los mecanismos de protección."

De ahí que este órgano jurisdiccional electoral federal, en su carácter de máxima autoridad en materia electoral, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad, cuya competencia corresponde, en forma exclusiva y excluyente, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene la obligación

SUP-JDC-1774/2012

constitucional de proteger y garantizar los derechos humanos de carácter político-electoral.

Así, es dable señalar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el expediente Varios 912/2010 (caso Radilla), en sesión de catorce de julio de dos mil once, determinó, entre otras cuestiones, lo siguiente:

-Es un hecho inobjetable que la determinación de sujeción de los Estados Unidos Mexicanos a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es una decisión ya consumada del Estado mexicano.

-Que las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional cuya jurisdicción ha sido aceptada por el Estado mexicano, son obligatorias para todos los órganos del mismo en sus respectivas competencias, al haber figurado como Estado parte en un litigio concreto. Por tanto, para el Poder Judicial son vinculantes no solamente los puntos de resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en la sentencia mediante la cual se resuelve ese litigio.

-Por otro lado, el resto de la jurisprudencia de la Corte Interamericana que deriva de las sentencias en donde el Estado mexicano no figura como parte, tendrá el carácter de criterio orientador de todas las decisiones de los jueces mexicanos, pero siempre en aquéllo que le sea más favorecedor a la persona, de conformidad con el artículo 1º constitucional cuya

reforma se publicó el diez de junio de dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación, en particular en su párrafo segundo, donde 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."*

-En el caso mexicano, se presenta una situación peculiar, ya que hasta ahora y derivado de una interpretación jurisprudencial, el control de constitucionalidad se ha ejercido de manera exclusiva por el Poder Judicial Federal mediante los mecanismos de amparo, controversias y acciones de inconstitucionalidad. De manera expresa, a estos medios de control, se adicionó el que realiza el Tribunal Electoral mediante reforma constitucional de primero de julio de dos mil ocho, en el sexto párrafo del artículo 99 de la Constitución Federal, otorgándole la facultad de no aplicar las leyes sobre la materia contrarias a la Constitución. Así, la determinación de si en México ha operado un sistema de control difuso de la constitucionalidad de las leyes en algún momento, no ha dependido directamente de una disposición constitucional clara sino que, durante el tiempo, ha resultado de distintas construcciones jurisprudenciales.

-A la luz del artículo 1º constitucional reformado, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a adoptar la interpretación más

SUP-JDC-1774/2012

favorable al derecho humano de que se trate, 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, lo que se entiende en la doctrina como el principio *pro persona*.

-De este modo, este tipo de interpretación, en particular, por parte de los juzgadores presupone realizar:

a) Interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, procurando en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

b) Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir la que se más acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.

c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del principio

de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

- Finalmente, reitera que 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.

La referida sentencia dio pauta para que se aprobaran, entre otras, las siguientes tesis sustentadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubros son del tenor siguiente: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS"; "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD"; "PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS"; "SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO"; "SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO"; "CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO

SUP-JDC-1774/2012

MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL".

Como se advierte, en el referido sistema de control de la convencionalidad, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sigue ocupando la cúspide del orden jurídico mexicano; los jueces del país, al realizar el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos están obligados a preferir los derechos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, por encima de cualquier norma inferior.

Esto es, los jueces están obligados a dejar de aplicar normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados internacionales favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia,⁷ pero no hay base jurídica alguna que permita desprender que es posible que los juzgadores realicen un ejercicio de compatibilidad de la Constitución Federal a los tratados internacionales ratificados por México y, mucho menos, tratándose de preceptos constitucionales que establezcan, en su caso, restricciones o limitaciones a derechos humanos.

⁷ El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó este criterio y lo plasmó en la Tesis número LXVII/2011 (9ª) de rubro: CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.

En efecto, el párrafo primero del artículo 1º constitucional establece que: *“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establece”*.

Dicho en otras palabras, la Constitución es el instrumento democrático, legítimo y absoluto, para establecer los casos y condiciones en que es válida, la restricción y suspensión de los derechos humanos.

Por su parte, el segundo párrafo del propio precepto constitucional expresa: *“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”*.

Como se puede apreciar, se establece un orden armónico e incluyente entre la Constitución y los tratados; es decir, que la suma de la Constitución y los tratados es obligatoria, por lo que no se deben interpretar los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales, sin la Constitución o por encima de esta última.

SUP-JDC-1774/2012

Cabe precisar que no son todas las normas ni todos los tratados, se trata de la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos.

Así, la relación jurídica que se da entre los tratados y lo dispuesto por la Constitución, se encuentra prevista en los artículos 1º, primer párrafo, y 133, de la propia Constitución, de los que se advierte su prevalencia sobre todo instrumento internacional en materia de derechos humanos, los cuales, para ser válidos deben apegarse a lo previsto en la Constitución.

Dicha lectura, se considera acorde con lo explicado por el entonces juez interamericano Sergio García Ramírez respecto a las características de similitud entre el control de constitucionalidad y el control de convencionalidad, quien emitió en el caso *Tibi vs. Ecuador*⁸, un voto particular, en cuya parte medular, dice:

2. Como se ha dicho con frecuencia, la jurisdicción interamericana no es ni pretende ser una nueva y última instancia en el conocimiento que se inicia y desarrolla ante los órganos nacionales. No tiene a su cargo la revisión de los procesos internos, en la forma en que ésta se realiza por los órganos domésticos. Su designio es otro: confrontar los actos y las situaciones generados en el marco nacional con las estipulaciones de los tratados internacionales que confieren a la Corte competencia en asuntos contenciosos, señaladamente la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para establecer, a partir de ahí, orientaciones que posean amplio valor indicativo para los Estados partes en la Convención, además de la eficacia preceptiva --carácter vinculante de la

⁸ Sentencia emitida en el caso *Tibi vs. Ecuador* del 7 de septiembre de 2004 consultable en la [liga](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_114_esp.pdf) http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_114_esp.pdf.

sentencia, como norma jurídica individualizada-- que tienen para el Estado que figura como parte formal y material en un proceso.

3. En cierto sentido, la tarea de la Corte se asemeja a la que realizan los tribunales constitucionales. Estos examinan los actos impugnados --disposiciones de alcance general-- a la luz de las normas, los principios y los valores de las leyes fundamentales. La Corte Interamericana, por su parte, analiza los actos que llegan a su conocimiento en relación con normas, principios y valores de los tratados en los que funda su competencia contenciosa. Dicho de otra manera, si los tribunales constitucionales controlan la “constitucionalidad”, el tribunal internacional de derechos humanos resuelve acerca de la “convencionalidad” de esos actos. A través del control de constitucionalidad, los órganos internos procuran conformar la actividad del poder público --y, eventualmente, de otros agentes sociales-- al orden que entraña el Estado de Derecho en una sociedad democrática. El tribunal interamericano, por su parte, pretende conformar esa actividad al orden internacional acogido en la convención fundadora de la jurisdicción interamericana y aceptado por los Estados partes en ejercicio de su soberanía.

Por todo lo expuesto es posible concluir que, conforme al orden jurídico examinado, en el ámbito interno, el control de convencionalidad implica que, cuando se planteen discrepancias entre normas convencionales y constitucionales, los tratados internacionales en materia de derechos humanos deberán interpretarse en forma armónica con la Constitución Federal, de manera que se garantice la mayor protección, atendiendo al principio *pro personae*, salvo que se trate de limitaciones o restricciones establecidas expresamente en la Constitución.

Los razonamientos expresados encuentran apoyo, en las consideraciones formuladas por el entonces juez *ad hoc*

SUP-JDC-1774/2012

interamericano Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, en relación con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, del veintiséis de noviembre de dos mil diez, cuyas partes medulares, dicen:

[...]

23. Se trata de un “sistema de control extenso (vertical y general)” como acertadamente lo ha puesto de relieve el ex juez interamericano Sergio García Ramírez. Al respecto, resultan ilustrativas sus reflexiones vertidas en el voto razonado que formuló con motivo de la Sentencia emitida en el Caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*.⁹

4. En otras ocasiones he cotejado la función de los tribunales internacionales de derechos humanos con la misión de las cortes constitucionales internas. Estas tienen a su cargo velar por el Estado de Derecho a través del juzgamiento sobre la subordinación de actos de autoridades a la ley suprema de la nación. En el desarrollo de la justicia constitucional ha aparecido una jurisprudencia de principios y valores -- principios y valores del sistema democrático-- que ilustra el rumbo del Estado, brinda seguridad a los particulares y establece el derrotero y las fronteras en el quehacer de los órganos del Estado. Desde otro ángulo, el control de constitucionalidad, como valoración y decisión sobre el acto de autoridad sometido a juicio, se encomienda a un órgano de elevada jerarquía dentro de la estructura jurisdiccional del Estado (control concentrado) o se asigna a los diversos órganos jurisdiccionales en lo que respecta a los asuntos de los que toman conocimiento conforme a sus respectivas competencias (control difuso).

12. Este “control de convencionalidad”, de cuyos buenos resultados depende la mayor difusión del régimen de garantías, puede tener --como ha sucedido en algunos países-- carácter difuso, es decir, quedar en manos de todos los tribunales cuando éstos deban resolver asuntos en los que resulten aplicables las estipulaciones de los tratados internacionales de derechos humanos.

13. Esto permitiría trazar un sistema de control extenso --vertical y general-- en materia de juridicidad de los actos de autoridades --por lo que toca a la conformidad de éstos con las normas internacionales sobre derechos humanos--, sin perjuicio de que la fuente de interpretación de las disposiciones internacionales de esta materia se halle donde los Estados la han depositado al instituir el régimen de protección que consta en la CADH y en otros instrumentos del *corpus juris* regional. Me parece que ese control extenso --al que corresponde el “control de convencionalidad”-- se halla entre las más relevantes tareas para el futuro

⁹ *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*, supra nota 15, párrs. 4, 12 y 13 del voto razonado.

inmediato del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. (Subrayado añadido).

[...]

Como se puede observar de la transcripción, en lo que interesa, resulta pertinente enfatizar que lo importante en cuanto al control de convencionalidad radica en armonizar los preceptos de la normativa doméstica con los tratados internacionales, con el propósito esencial de brindar la mayor protección a los derechos humanos, pero en manera alguna contrastar preceptos constitucionales con la normativa internacional.

Resulta importante acotar que, cuando la restricción a derechos humanos previstos en la Constitución o en los instrumentos internacionales se encuentre establecida en la legislación secundaria, tal restricción o limitación deberá sujetarse a los principios de legalidad, necesidad, idoneidad y proporcionalidad, ya que la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos ya que no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones.

En el entendido que, dichas limitaciones no deben ser arbitrarias, caprichosas o injustificadas, sino que para que resulten válidas, deben estar sujetas a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.

SUP-JDC-1774/2012

En efecto, la restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.

El razonamiento anterior encuentra sustento en la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuyo rubro es **“DERECHOS FUNDAMENTALES DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA. SU POSIBLE RESTRICCIÓN ESTÁ SUJETA A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, RAZONABILIDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA”** derivada del caso “Yatama vs Nicaragua”.

Estudio sobre la restricción constitucional expresa

Una vez reseñados los aspectos esenciales del sistema de control de convencionalidad, lo conducente es demostrar, como se anticipó, que la restricción constitucional, cuya inconventionalidad se plantea, establecida en el artículo 41, Base III, Apartado A, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se retoma en lo esencial en los artículos 49, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 7, párrafo 3, del

Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral del Instituto Federal Electoral, constituye una restricción establecida directamente por el propio Poder Constituyente Permanente y, por ende, una restricción debida, en términos de lo dispuesto en el artículo 1º constitucional, conforme con el cual los derechos humanos reconocidos en la propia Ley Fundamental y en los tratados internacionales no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma Constitución establece, por lo que, ante tal reserva, la restricción atinente prevalece sobre normas de mayor protección que, en materia de derechos humanos, establezcan los instrumentos internacionales.

Al efecto, conviene tener presentes los preceptos cuya inconventionalidad se plantea.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

(...)

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

SUP-JDC-1774/2012

Apartado A. 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, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en

forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

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.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

SUP-JDC-1774/2012

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

(...)

De la porción normativa transcrita cabe resaltar, en lo atinente al caso, lo siguiente:

1. Los partidos políticos nacionales tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

2. El Instituto Federal Electoral tiene el carácter de 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 de acuerdo con las bases establecidas en la propia Constitución Federal y a lo que establezcan las leyes.

3. Los partidos políticos, los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular no pueden, en momento alguno, contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

4. Las personas físicas o morales no pueden, sea a título propio o por cuenta de terceros, contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

5. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de ese tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Dichas prohibiciones constitucionales han sido reproducidas, en esencia, por el legislador ordinario federal en el artículo 49, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como se puede advertir de la siguiente transcripción:

**CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y
PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

SUP-JDC-1774/2012

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.

5. El Instituto Federal Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios del Instituto y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas que la Constitución y este Código otorgan a los partidos políticos en esta materia...

REGLAMENTO DE RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Artículo 7

De las bases de acceso a la radio y la televisión en materia política y electoral

...

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.

La comparación de los textos de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables permite arribar a la conclusión de que los artículos 7, párrafo 3, del mencionado reglamento y 49, párrafo 4, del Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales son una reiteración de la norma establecida en el artículo 41, párrafo segundo, fracción III, Apartado A, inciso g), párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que no es posible que exista oposición o inconsistencia alguna entre las citadas normas y la Constitución, razón por la cual tienen validez constitucional, siendo que el precepto constitucional en comento es de naturaleza restrictiva, por tratarse de una regla prohibitiva.

Entonces, cabe concluir, que en el caso, se plantea la inconvencionalidad de la restricción constitucional consistente en que personas físicas o morales, sea a título propio o por cuenta de terceros, contraten 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, conducta que el Poder reformador de la Constitución Federal estimó lo suficientemente grave para prohibirla terminantemente en la propia Constitución.

Al respecto, cobra relevancia la exposición de motivos relativa a la reforma constitucional de dos mil siete en materia electoral, en la que se estableció que uno de los objetivos torales de dicha reforma es “impedir que actores ajenos al proceso

SUP-JDC-1774/2012

electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación”.¹⁰

Por tanto, en la especie cobra aplicación el párrafo primero del artículo 1º constitucional que, como ya se vio, precisa con toda claridad en su parte final, que las únicas restricciones al ejercicio de los derechos humanos reconocidos tanto en la Norma Fundamental como en los tratados internacionales, serán las previstas en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que si en ésta se prevé una restricción a un derecho humano, como es el caso de la limitación bajo estudio, la misma deberá prevalecer sobre cualquier instrumento convencional.

Ello, no obstante lo previsto en el párrafo segundo, del mencionado artículo 1º constitucional, ya que dicho párrafo establece reglas de interpretación de las normas relativas a derechos humanos, recogiendo el principio *pro persona*, lo que permite fijar el alcance de dicha normativa, buscando la mayor protección de los derechos humanos, pero en manera alguna permite desconocer o inaplicar las restricciones a los derechos

¹⁰ Al respecto, cabe tener presente, a título de fuente mediata histórica o material de la norma general impugnada, que en el Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo, emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cinco de septiembre de dos mil seis, se acreditó la violación a lo dispuesto en el artículo 48, párrafos 1 y 13, del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 que establecía el derecho exclusivo de los partidos políticos a contratar tiempo en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales.

humanos establecidas expresamente en la Constitución Federal.

No hay duda que, en términos del referido párrafo, se está ampliando el ámbito de reconocimiento de derechos humanos también a los tratados internacionales, pero también hay una salvedad específica, el Constituyente Permanente se reserva la potestad de establecer restricciones a esos derechos reconocidos en tratados internacionales.

Por tanto, esta Sala Superior concluye que, contrario a lo que afirma la parte actora, no le asiste la razón cuando sostiene que, en el ámbito interno, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es susceptible de sujetarse al control de convencionalidad planteado, toda vez que este último control implica la interpretación armónica de la Ley Fundamental con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, salvo que se trate de restricciones establecidas en la Constitución, en cuyo caso prevalecerá la limitación constitucional sobre las normas atinentes de los instrumentos internacionales.

En el caso concreto, se considera que la restricción controvertida es razonable porque: el poder revisor de la Constitución estimó que garantiza el principio de equidad en la contienda electoral, ya que con ello los partidos políticos tienen derecho a los tiempos en radio y televisión en forma equitativa;

SUP-JDC-1774/2012

así como también impide, que otros actores políticos la trastoken.

En efecto, la limitación en comento es razonable, básicamente, porque tiene como propósito fundamental proteger y salvaguardar el principio de equidad en los comicios federales, en congruencia con las condiciones generales de igualdad o equidad en la contienda electoral que se encuentran previstas en la Constitución.

Al respecto, cabe tener presente que el Poder Constituyente Permanente ha establecido, en forma expresa e inequívoca, previsiones constitucionales tendentes a crear condiciones generales de igualdad o equidad en la contienda electoral. Así, por ejemplo, el artículo 41, párrafo segundo, Base II, constitucional establece que: "La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado".

Por su parte, el artículo 134, párrafo sexto, constitucional alude a la "equidad en la competencia entre los partidos políticos"

En la misma línea, a título ilustrativo, cabe señalar que el artículo 25, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que todos los ciudadanos gozarán,

sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de una serie de derechos y oportunidades, entre los que se encuentra el de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. Asimismo, el artículo 23, párrafo 1, inciso c), de la Convención Interamericana de Derechos Humanos establece que todos los ciudadanos deben gozar, entre otros derechos y oportunidades, de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Por tanto, teniendo presentes las condiciones generales de igualdad o equidad en la contienda electoral previstas tanto en la Constitución como en los referidos tratados internacionales y dado el sistema de partidos previsto constitucionalmente, donde los partidos políticos tienen un estatus de entidades de interés público y están llamados a desempeñar un papel central para hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, las prerrogativas para el acceso en radio y televisión están conferidas, en primer lugar, a los partidos y a través de ellos a sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en aras de proteger y salvaguardar el principio de equidad en las contiendas electorales, por lo que resulta razonable la limitación a las personas físicas y morales para contratar espacios en radio y televisión con fines electorales.

Similar criterio se sostuvo en la ejecutoria que recayó al expediente SUP-JDC-1749/2012.

SUP-JDC-1774/2012

Estudio sobre la presunta violación a la libertad de expresión alegada

No obstante lo anteriormente determinado, en concepto de esta Sala Superior, tampoco le asiste la razón a la parte actora cuando aducen que el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos viola la libertad de expresión, al contrastarlo con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Para arribar a dicha conclusión, la explicación se sujetará a las premisas siguientes:

- La descripción de las características particulares del actual modelo de comunicación política; y,
- Los aspectos esenciales de la libertad de expresión aplicables al caso concreto.

Actual modelo de comunicación social en materia electoral

Con la finalidad de clarificar las razones que guían el sentido de esta ejecutoria, ahora se impone tener presente que el Constituyente Permanente, a través de la reforma constitucional de dos mil siete en materia electoral, estableció las bases constitucionales de un nuevo modelo de comunicación social en radio y televisión, que tiene como postulado central una nueva

relación entre los partidos políticos, la sociedad y dichos medios de comunicación.

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

La lectura de los dictámenes emitidos por las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores y del que aprobó la Cámara de Diputados, permiten advertir los motivos que dieron origen a ese esquema de comunicación, que en su parte conducente, son del tenor siguiente:

Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores.

[...] Bajo tales tendencias, que son mundiales, la política y la competencia electoral van quedando sujetas no solamente a los modelos de propaganda que le son ajenos, sino también al riesgo de sufrir la influencia de los dueños o concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión, o de otros grupos con el poder económico necesario para reflejarlo en esos medios de comunicación, que de tal situación derivan un poder fáctico contrario al orden constitucional.

[...]

Es un reclamo de la sociedad, una exigencia democrática y un asunto del mayor interés de todas las fuerzas políticas comprometidas con el avance de la democracia y el fortalecimiento de las instituciones electorales poner un alto total a las negativas tendencias observadas en el uso de la televisión y

SUP-JDC-1774/2012

radio con fines político-electorales, tanto en periodos de campaña como en todo tiempo.

En suma, es convicción de los legisladores que integramos 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 política nacional.

Este es el reclamo de la sociedad, esta es la respuesta del Congreso de la Unión que esperamos sea compartida a plenitud por las legislaturas de los Estados, parte integrante del Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[...]

Dictamen aprobado por la Cámara de Diputados:

[...]

En la nueva Base III del artículo 41 quedan establecidas las normas constitucionales del nuevo modelo de comunicación entre los partidos políticos y la sociedad, tanto en periodos electorales como no electorales.

[...]

Por otra parte, se eleva a rango constitucional la prohibición de que cualquier persona física o moral, contrate propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales, a favorecer o atacar a cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular. Dicha prohibición ya existía en la ley, pero su condición de norma imperfecta, así como la ausencia de una base constitucional que la soportara, terminan por hacerla letra muerta.

Estas comisiones Unidas comparten plenamente lo expresado por el Senado de la República: no se trata de, 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 las preferencias electorales a través de la compra de propaganda en radio y televisión. Este 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 televisión.

[...]

De los dictámenes de mérito, se aprecia que el Constituyente consideró la relevancia de prohibir a las personas físicas y morales, la posibilidad de contratar en radio y televisión, propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, entre otras razones, con el fin de evitar que los intereses de los concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión, o de otros grupos con el poder económico necesario para reflejarlo en esos medios de comunicación, se erijan en factores determinantes de las campañas electorales y sus resultados o de la vida política nacional; es decir, un propósito expreso de la reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete, fue la de impedir que el poder del dinero influyera en las preferencias electorales a través de la compra de propaganda en radio y televisión.

Las razones que anteceden motivaron al Poder Constituyente Permanente, para que, con la finalidad de disuadir esta tendencia antidemocrática, introdujera modificaciones sustanciales al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en:

1. Prohibir a los partidos políticos adquirir tiempo, bajo cualquier modalidad, en radio y televisión.

SUP-JDC-1774/2012

2. Condicionar el acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión para que se realice exclusivamente a través del tiempo que el Estado disponga en dichos medios, conforme a la Constitución y las leyes, el cual será asignado al Instituto Federal Electoral, como autoridad única, para estos fines.

3. Determinar con precisión el tiempo de radio y televisión que estará a disposición del Instituto Federal Electoral, para sus propios fines y para hacer efectivo el ejercicio de los derechos que esta Constitución y la ley otorgan a los partidos políticos.

4. Elevar a rango constitucional, la obligación del Estado de destinar, durante los procesos electorales, tanto federales como estatales y en el Distrito Federal, el tiempo de que dispone en radio y televisión para los fines señalados en la Base III del artículo 41 constitucional, en la inteligencia de que se trata de un cambio de uso del tiempo del cual ya dispone el Estado, no de la imposición del pago de derechos o impuestos adicionales a los ya existentes, por parte de los concesionarios de esos medios de comunicación.

5. Hacer congruente el criterio de distribución del financiamiento público ordinario y para actividades específicas, con el tiempo del cual dispondrán los partidos en radio y televisión, durante las precampañas y campañas electorales, de manera que se distribuya de la misma forma, es decir, treinta por ciento en

forma igualitaria y el setenta por ciento en orden proporcional a sus votos.

6. Establecer las normas aplicables al uso de radio y televisión por las autoridades electorales de las entidades federativas y los partidos políticos durante las campañas electorales de orden local; y precisar que en las elecciones locales concurrentes con la federal, el tiempo destinado a las primeras quedará comprendido en el total establecido para las segundas.

7. Fijar nuevos criterios para el acceso de los partidos políticos nacionales a la radio y la televisión fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales, preservando la forma de distribución igualitaria.

8. Prohibir a los partidos políticos contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, así como utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas; y autorizar la suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles.

9. Prohibir a las personas físicas o morales sea a título propio o por conducto de terceros, contratar o difundir mensajes en radio y televisión mediante los cuales se pretenda influir en las

SUP-JDC-1774/2012

preferencias de los electores, o beneficiar o perjudicar a cualquier partido o candidato a cargo de elección popular; e impedir la difusión, en territorio nacional, de ese tipo de mensajes cuando sean contratados en el extranjero.

10. Establecer las sanciones aplicables a quienes infrinjan las nuevas disposiciones constitucionales y legales, facultándose al Instituto Federal Electoral para ordenar, en caso extremo, la suspensión inmediata de las transmisiones en radio o televisión que violen la ley, en los casos y cumpliendo los procedimientos que la propia ley determine.

De esta forma, el artículo 41 de la Constitución Política Federal, estableció en seis bases, las nuevas reglas a las que deben sujetarse las elecciones libres, auténticas y periódicas en el país, resultando relevante para el presente caso, lo señalado en la base III, apartado A, que refiere lo siguiente:

Artículo 41

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Apartado A. 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, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

[...]

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

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.

[...]

Como se observa, el artículo 41 Constitucional tiene, entre otras finalidades, en relación con el tópico que se examina, **la protección y salvaguarda del principio de equidad en los comicios electorales federales**, como elemento fundamental para asegurar que la competencia entre partidos políticos y los candidatos que postulen, se ajusten a los cauces legales, y al propio tiempo, se respete el diverso principio de igualdad entre los actores políticos.

La previsión constitucional, se reflejó en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el ocho de enero de dos mil ocho, en el *Diario Oficial de la Federación*, al prevenir que:

SUP-JDC-1774/2012

“Artículo 49

[...]

2. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.

3. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales. La violación a esta norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Séptimo de este Código.

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.

[...]

Reforma que se consolidó al resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción de inconstitucionalidad 56/2008, en la que determinó, a partir de los antecedentes del proceso legislativo que dio lugar a la reforma constitucional en materia electoral, publicada el trece de noviembre de dos mil siete, en el *Diario Oficial de la Federación*, que las consideraciones que dieron lugar a establecer un nuevo modelo de comunicación

social de los partidos políticos con la sociedad obedeció, entre otros motivos, a lo siguiente:

“Existe una tendencia mundial a desplazar la competencia política y las campañas electorales hacia el espacio de los medios electrónicos de comunicación social, de manera preponderante la radio y la televisión, cuya creciente influencia social han generado efectos contrarios a la democracia al propiciar la adopción, consciente o no, de patrones de propaganda política y electoral que imitan o reproducen los utilizados para la promoción de mercancías y servicios para los que se pretende la aceptación de los consumidores, con el riesgo de sufrir la influencia de los dueños o concesionarios de estaciones de radio y canales de televisión, o de otros grupos con el poder económico suficiente para reflejarlo en esos medios de comunicación, generándose un poder fáctico contrario al orden democrático constitucional.

Mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, **las condiciones de la competencia electoral experimentaron un cambio radical a favor de la equidad** y la transparencia, principalmente a través de la disposición constitucional que determina la obligada preeminencia del financiamiento público de los partidos sobre el privado; pero, un año después, se observó una creciente tendencia a que éstos destinaran proporciones cada vez mayores de los recursos que reciben del Estado a la compra de tiempo en radio y televisión, al punto extremo de que, durante la última elección federal, los partidos erogaran, en promedio, más del sesenta por ciento de sus egresos de campaña a la compra de espacio en esos medios de comunicación.

Es conocida también la proliferación de mensajes negativos difundidos en los mismos medios, a grado tal que los propios partidos privilegian la compra y difusión de promocionales de corta duración, es decir, de escasos segundos, en los que el mensaje adopta el patrón de la publicidad mercantil, o es dedicado al ataque en contra de otros candidatos o partidos, conducta que se reproduce cada vez en forma más exacerbada, en las campañas estatales para gobernador y en los municipios de mayor densidad demográfica e

SUP-JDC-1774/2012

importancia socioeconómica, así como en el Distrito Federal.”

Ahora bien, de lo anterior se puede desprender que:

- El Instituto Federal Electoral, es la única autoridad 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.
- Los partidos políticos tendrán acceso a tiempos en radio y televisión a través de los tiempos del Estado que son administrados por el Instituto Federal Electoral.
- Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir tiempos en cualquier modalidad en radio y televisión.
- Ninguna persona física o moral, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales.
- Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.
- La contratación indebida de tiempos en radio y televisión, constituye una infracción al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De esa manera, **la prohibición constitucional y legal en comento, tiene por objeto evitar que los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular,** así como cualquier otra persona física o moral, por sí mismos o a través de terceros, contraten o adquieran tiempos en radio y televisión con el fin de influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.

Aspectos esenciales de la libertad de expresión aplicables al caso concreto

En el contexto del actual modelo de comunicación política, si bien el referido precepto constitucional establece que 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, tal previsión, sólo limita la contratación de propaganda electoral por particulares, sin que ello implique que puedan manifestar sus opiniones por cualquier otra modalidad de difusión.

Al respecto cabe aclarar que este modelo de comunicación política, obedeció a las reformas constitucionales de dos mil siete, las cuales tuvieron su origen en el proceso electoral federal de dos mil seis, en el que, una de las críticas más severas de aquella contienda electoral fue precisamente, el modelo de comunicación política que operaba entonces, en el

SUP-JDC-1774/2012

cual, los partidos políticos y cualquier sujeto podían comprar tiempos de radio y televisión sin medida alguna. Situación que generó la intervención de terceros, como empresarios y gobernantes, en contra de uno de los contendientes a la Presidencia de la República, situación que generó inequidades en la contienda.

Lo anterior llevó a un pacto de las fuerzas políticas, en el que se acordó un modelo de comunicación política basado en la prohibición absoluta a los partidos para contratar tiempo en radio y televisión en cualquier modalidad.

En dicho pacto se incorporó la prohibición a particulares y personas morales para contratar propaganda en radio y televisión “dirigidas a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni en favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular”.

La primera prohibición fue compensada con el acceso de los partidos a radio y televisión por medio de promocionales en los tiempos correspondientes al estado en esos medios, administrados por el Instituto Federal Electoral desde el inicio de las precampañas.

Otro componente del modelo es la prohibición para los partidos de incluir en su propaganda política o electoral “expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que

calumnien a las personas”, con la finalidad de evitar las campañas negativas.

De tal forma, es claro que la intención de la reforma al modelo de comunicación política fue que no debía volver a ocurrir el hecho que, alguno de los participantes en el proceso electoral fuera señalado con calificativos denigratorios o denostaciones, que indebidamente afectaran su imagen.

En ese estado de cosas, el pacto federal tuvo como propósito frenar la indebida intervención de terceros en la contienda electoral a fin de evitar desequilibrios importantes, mediante la contratación de propaganda electoral en radio y televisión; sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en forma alguna restringe o limita que los ciudadanos puedan manifestar su opinión en torno a los procesos electorales.

El actual modelo de comunicación política no implica *-como lo pretenden ver los accionantes-* una violación a la libertad de expresión, pues no es válido afirmar que sólo mediante la contratación de espacios publicitarios en radio y televisión se pueda satisfacer ese derecho.

Ello porque, contrario a lo sostenido por los actores, el derecho a la libertad de expresión es un derecho fundamental establecido en el artículo 6º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en

SUP-JDC-1774/2012

diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

De modo que la libertad de expresión es un derecho fundamental constitutivo de todo estado democrático de derecho, que por su importancia, debe interpretarse de forma amplia, que si bien su contenido no es absoluto, la intelección de sus limitaciones debe ser restrictiva y deben limitarse a los supuestos autorizados por la propia Constitución.

De acuerdo con los artículos 39, 40 y 41, constitucionales, el pueblo es el titular originario de la soberanía nacional, quien delega su ejercicio en los poderes de la Unión. La elección de los poderes legislativo y ejecutivo se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

A fin de contar con elecciones que cubran las exigencias constitucionales, entre otras condiciones, es necesario contar con electores enterados de la realidad nacional, que tengan la información necesaria para formarse una opinión y estar en condiciones de tomar una decisión libre e informada, pues únicamente de esta forma es posible considerar que expresan su voluntad en los comicios de manera libre e informada.

Empero, la autenticidad de las elecciones libres, está estrechamente vinculada con el desarrollo de un proceso electoral exento de intervenciones ajenas que pudieran opacar

o manipular, mediante la contratación de propaganda electoral espacios publicitarios en radio y televisión.

Ello no implica que la ciudadanía en general, pueda manifestar sus opiniones mediante su difusión en otros medios de comunicación social, a saber, el ejercicio del derecho de periodismo, libertad de expresión y de imprenta.

La posibilidad de formarse una opinión sobre los asuntos públicos y garantizar las condiciones necesarias para expresar coincidencias o divergencias con las distintas corrientes que integran la realidad nacional es un aspecto esencial de la democracia, razón por la cual el Estado tiene la obligación de garantizar la libre circulación de las ideas.

Al respecto, el artículo 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, establece que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión (*que consiste en la exteriorización del pensamiento*) y comprende, además, el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, lo que se conoce como libertad de investigación y el derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento.

SUP-JDC-1774/2012

En términos similares, se consagra la libertad de expresión en el artículo 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La libertad de expresión comprende tres distintos derechos:

- a) El de buscar cualquier tipo de información e ideas;
- b) El de recibir información e ideas de toda índole, y
- c) El de difundir cualquier tipo de información e ideas de toda índole

En cada caso el contenido del derecho tiene la misma amplitud y puede ejercerse mediante cualquier procedimiento elegido libremente por la persona (*oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, por ejemplo*).

Por tanto, el Estado no puede limitar esa circulación de ideas, por más intrascendente o banal que parezca, a menos que se trate de los casos de excepción previstos constitucionalmente.

Acerca del vínculo entre la libertad de expresión y la libertad de información, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, en relación con lo dispuesto en el artículo 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra la libertad de pensamiento y expresión que, en cuanto al contenido de este derecho, 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 información e ideas de toda índole.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado la importancia fundamental de la libertad de expresión en un régimen democrático. La libertad de expresión goza de una vertiente pública e institucional que contribuye de manera esencial a la formación y al mantenimiento de una opinión pública libre y bien informada, elemento imprescindible para el buen funcionamiento de la democracia representativa.¹¹

Esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-75/2010, sostuvo que esta libertad tiene una dimensión individual, porque está referida al derecho de expresión de cada sujeto y, una dimensión colectiva o social, puesto que comprende el derecho de sociabilizar dicha información o ideas, y que la propia sociedad o colectividad las conozca.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la libertad de expresión requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada

¹¹ Tesis relevante *LIBERTAD DE EXPRESIÓN E IMPRENTA. LAS LIMITACIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR RELACIONADAS CON LA VERACIDAD Y CLARIDAD DE LA PUBLICIDAD COMERCIAL SON CONSTITUCIONALES CUANDO INCIDAN EN SU DIMENSIÓN PURAMENTE INFORMATIVA* publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXI, enero de 2005, página 421.

SUP-JDC-1774/2012

individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.¹²

Sobre la primera dimensión del derecho (la individual) –*según la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos*–, la libertad de expresión implica, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo 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.

Acerca de la segunda dimensión del derecho (la social), la Corte Interamericana ha señalado que la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e información entre las personas; comprende su derecho a tratar de comunicar a otras sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todas a conocer opiniones, relatos y noticias.

Ambas dimensiones –*ha considerado la Corte*– tienen igual importancia y deben ser garantizadas en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de pensamiento y

¹² Caso "La última tentación de Cristo", Olmedo Bustos y otros vs. Chile.

expresión en los términos previstos en el artículo 13 de la invocada Convención.

Empero, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios, tiene un límite dado por nuestra propia Constitución.

En nuestro modelo de comunicación político, el Instituto Federal Electoral es única autoridad que administrará el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión para al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de difundir su propaganda gubernamental, lo cual obedeció a un contexto social particular suscitado en el proceso electoral de dos mil seis.

De ahí que a fin de evitar que volviera a ocurrir un proceso electoral viciado por injerencias externas indebidas, es que se prohíbe la contratación 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.

En efecto, como se ha precisado con anterioridad el poder revisor de la Constitución consideró necesario garantizar el acceso equitativo de las diversas fuerzas políticas a los tiempos en radio y televisión, por lo que estableció que los partidos políticos tendrían posibilidad de difundir sus ideas a través de

SUP-JDC-1774/2012

esos medios, sólo en los tiempos del Estado que les suministre el Instituto Federal Electoral. Con ello, el referido poder estableció una renuncia a utilizar los tiempos para cederlos a los partidos políticos con lo que se logra que todos tengan posibilidad de realizar sus campañas a través de estos medios.

También como se ha precisado, estimó necesario evitar que las distintas fuerzas económicas pudieran influir o desequilibrar la referida equidad de la contienda al adquirir por cualquier medio, tiempos en radio y televisión para incentivar el voto a favor o en contra de algún candidato, por ello, estableció la prohibición que cualquier persona física o moral adquiriera esos tiempos. Cabe precisar que la restricción en comentario no abarca a los medios noticiosos, ya que estos por su propia naturaleza deberán transmitir en forma imparcial.

De ahí que, la Constitución no restringe el ejercicio de libertad de expresión. Tampoco suprime el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir la información y hacerla llegar al mayor número de destinatarios.

Puesto que dentro del modelo de comunicación política únicamente reserva la posibilidad de contratar espacios publicitarios en radio y televisión, empero, la libertad de expresión no sólo puede ser difundida de manera amplia en espacios de radio y televisión, puesto que, con las nuevas tecnologías, existe un sinnúmero de posibilidades que permiten

una difusión mucho mayor incluso que la que tienen la propia televisión o el radio.

Incluso, tratándose de difusión de ideas y opiniones, en ejercicio de la libertad de expresión, mediante el uso de radio y televisión, ésta se garantiza cuando en espacios de debate, noticieros, o en ejercicio auténtico de periodismo, se emiten pronunciamientos relacionados con el proceso electoral, todo lo cual contribuye a generar una democracia participativa e informada.

En ese estado de cosas, no es válido que los actores sostengan que sólo mediante la contratación de espacios publicitarios en radio y televisión se puede cumplir con el ejercicio de libertad de expresión.

Al respecto, la libertad de expresión de ideas en materia política, está garantizada en cualquier modalidad de manifestación, sea cultural, artística, cinematográfica, impresa, mediante internet, en redes sociales, incluso mediante eventos públicos, o convocatorias ciudadanas.

En suma, la restricción estudiada sólo se constriñe a la contratación de promocionales o espacios en radio y televisión, por lo que no es una supresión total y absoluta de la libertad de expresión. Tal restricción, se reitera, tiene un sustento político-social determinado y justificado que no va en contra de la libertad de expresión, sino que, por el contrario, contribuye y

SUP-JDC-1774/2012

garantiza el desarrollo de un proceso electoral exento de injerencias externas e indebidas.

Como resultado, lo procedente es **confirmar** el acuerdo impugnado pero por las distintas razones antes expuestas.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** el Acuerdo CG325/2012 de veinticuatro de mayo del dos mil doce, denominado “**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**”.

NOTIFÍQUESE, **personalmente** a los actores; **por correo electrónico** al Consejo General del Instituto Federal Electoral; y, por **estrados**, a los demás interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, párrafo 3, 28, y 84, párrafo 2, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de

Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 103 y 106 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional especializado.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes a la autoridad responsable y archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

SUP-JDC-1774/2012

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO