

LIBERTAD DE EXPRESIÓN

1. Los derechos fundamentales de libertad de expresión de ideas y de comunicación y de acceso a la información son torales para la democracia representativa, ya que son condiciones necesarias para que la opinión pública se forme adecuadamente (AI 45/2006).
2. El derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Así, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden (AI 45/2006).
3. La prohibición de la censura no significa que la libertad de expresión no tenga límites, o que el legislador no esté legitimado para emitir normas sobre el modo de su ejercicio. Lo anterior significa que estos límites no pueden hacerse valer mediante un mecanismo por el cual una autoridad excluya sin más la entrada de un determinado mensaje al debate público por estar en desacuerdo con su contenido, sino a través de la atribución de responsabilidades -civiles, penales, administrativas- posteriores a la difusión del mensaje (AI 45/2006).

JURISPRUDENCIAS: NO	EXPEDIENTE: 9/97	ESTADO: Chihuahua
ACTOR:	Diputados del Congreso del Estado de Chihuahua	
ÓRGANO LEGISLATIVO EMISOR DE LA NORMA IMPUGNADA:	Congreso del Estado de Chihuahua	
NORMA Y ARÍCULOS IMPUGNADOS:	Decreto 618/97 VII P.E., mediante el cual se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua	
ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS:	7o., 16, 41 y 116	
SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN	<p>Es procedente la acción de inconstitucionalidad promovida por los diputados integrantes del Congreso del Estado de Chihuahua, en contra de los actos y autoridades precisados en el resultando primero de esta resolución.</p> <p>Es parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad que se resuelve, por las razones expuestas en los considerandos séptimo al décimo sexto de este fallo.</p> <p>Se declara la invalidez del artículo 13, inciso g), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, reformado y ratificado mediante decretos números 618/97 VII P.E. y 655/97 I P.O., ambos publicados el dieciocho de octubre de mil novecientos noventa y siete en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa, por las razones y para los efectos precisados en el considerando décimo segundo de esta resolución.</p> <p>CUARTO.- Con la salvedad anterior, se reconoce la validez de las disposiciones señaladas en el resultando primero de este fallo.</p>	
MINISTRO PONENTE	Humberto Román Palacios	
VOTOS PARTICULARES	No.	
OPINION DE LA SALA SUPERIOR	No se solicitó.	

RESUMEN

El promovente aduce que el artículo 90 de la ley que se contiene en el decreto impugnado, transgrede la libertad de expresión consagrada en el artículo 7o. de la Constitución Federal, al establecer que cualquiera que solicite u ordene la publicación de

encuestas o sondeos en materia electoral, deberá entregar copia del estudio completo al consejero presidente que dará cuenta del mismo a la asamblea general, para determinar si se difunde o no.

En primer lugar, la libertad de expresión protege el derecho de los gobernados para manifestarse públicamente, por lo que la norma, al exigir la entrega de la copia del estudio completo de la encuesta o sondeo, no limita ese derecho.

Además, la disposición impugnada no establece la censura de la información ni dispone que, previamente a su difusión, deba contarse con la autorización de la asamblea general para tal efecto, en virtud de que la disposición únicamente reglamenta esas encuestas y sondeos a efecto de contar con la información inherente a la propia función de la que está encargada; y, por último, la norma dispone que se dará cuenta con ese estudio, si se difunde por cualquier medio masivo de comunicación, lo que significa que sólo en el evento de que se haga la difusión en esos términos, es que procederá a dar cuenta, pero no para efectos de sanción o censura.

Atento todo lo considerado en la presente resolución, procede declarar parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad y, por tanto, reconocer la validez de las disposiciones generales impugnadas, con excepción del artículo 13, inciso g), de la Ley Estatal electoral, del que procede declarar su invalidez para los efectos precisados en el considerando décimo segundo de esta resolución, cuyo cumplimiento deberá realizarse por la parte demandada en un plazo no mayor a treinta días naturales contados a partir del siguiente al en que se le notifique el presente fallo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al formular su opinión concluyó lo siguiente: No se solicitó opinión.

JURISPRUDENCIA: P./J. 24/2007, 25/2007, 26/2007, 27/2007	EXPEDIENTE: 45/2006 y su acumulada 46/2006	ESTADO: Zacatecas
ACTOR:	PAN, Convergencia	
ÓRGANO EMISOR DE LA NORMA IMPUGNADA:	Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.	
NORMA Y ARÍCULOS IMPUGNADOS:	Artículos 55 De la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y 23, fracción XLII, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado.	

ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS:	1o., 6o., 7o., 9o., 14, 16, 35, 40, 41, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN	<p>Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 45/2006.</p> <p>Se desestima la acción de inconstitucionalidad 45/2006, promovida por el Partido Político Acción Nacional, por lo que hace a la impugnación del artículo 23, fracción XLII de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, y se ordena el archivo del expediente como asunto concluido, por lo que hace al citado numeral.</p> <p>Es procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad 46/2006.</p> <p>Se declara la invalidez del artículo 55, numeral 2 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, por las razones expuestas en el considerando séptimo de esta resolución.</p> <p>Se reconoce la validez de los artículos 19 numeral 1; 37 numeral 4; 45 numeral 1, fracción VII; 47 numeral 1, fracción XVI; 70 numeral 2; 71 numeral 1; 81 numeral 1; 82 numeral 1; 115 numeral 1; 116 numeral 1; 119 numeral 1; y 129 numeral 1 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, en los términos del considerando octavo de esta resolución.</p>
MAGISTRADO PONENTE	José Ramón Cossío Díaz
VOTOS PARTICULARES	No
OPINION DE LA SALA SUPERIOR	SUP-AES-60/2006.
RUBRO DE LA JURISPRUDENCIA	<p>LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.</p> <p>LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.</p> <p>LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES.</p> <p>LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL ARTÍCULO 55, NUMERAL 2, PRIMERA PARTE, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS, VIOLA ESE DERECHO FUNDAMENTAL.</p>

RESUMEN

Libertad de expresión como derecho fundamental

Al analizar el marco constitucional relacionado con el derecho a la libertad de expresión y sus implicaciones, la Suprema Corte reconoció la interpretación que de este derecho había realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y explicó que este derecho contemplaba el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, como una dimensión colectiva, además de la dimensión individual de manifestar las ideas propias.

En esta relación, la expresión y la difusión de la información se consideran indivisibles, por lo que la restricción de divulgación se considera como un límite a este derecho. Como este derecho se considera esencial para la existencia y calidad de la vida democrática en un país, su impacto en la formación de la opinión pública, informada y atenta al comportamiento de los gobernantes se considera determinante para el sistema de democracia representativa, al ser parte del interés público que causa la conexión entre el derecho individual y el sistema político que es mucho más tenue que con las otras libertades.

Por ello los derechos fundamentales de libertad de expresión de ideas y de comunicación y de acceso a la información son torales para la democracia representativa, ya que son condiciones necesarias para que la opinión pública se forme adecuadamente.

Así, al analizar los artículos 6º y 7º constitucionales, la Corte llegó a la conclusión de que estos derechos fundamentales se configuraban de un modo en que i) la manifestación de las ideas no sea objeto de inquisición judicial o administrativa – a menos que se dieran casos en los que se atacara la moral, los derechos de tercero o se provocara algún delito o perturbara el orden público; ii) que además, el derecho a la información sea salvaguardado por el Estado; iii) no se viole la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia; iv) ninguna ley ni autoridad establezcan censura, ni exijan fianza a los autores o impresores, ni coarten la libertad de imprenta; v) los límites a la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia sean el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.

Dimensiones de la libertad de expresión

El derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Así, al garantizarse la seguridad de no ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el pensamiento propio, la garantía de la libertad de expresión asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva del ejercicio de este derecho. Esto es, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios

puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden.

Límites de la libertad de expresión

El primer párrafo del artículo 7o. de la Constitución Federal establece que "Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta"; esto es, la prohibición de la censura previa implica que el Estado no puede someter las actividades expresivas o comunicativas de los particulares a la necesidad de solicitar previamente un permiso a la autoridad que, por razones de contenido, tenga el poder de impedir su desarrollo. Sin embargo, la prohibición de la censura no significa que la libertad de expresión no tenga límites, o que el legislador no esté legitimado para emitir normas sobre el modo de su ejercicio. Lo anterior significa que estos límites no pueden hacerse valer mediante un mecanismo por el cual una autoridad excluya sin más la entrada de un determinado mensaje al debate público por estar en desacuerdo con su contenido, sino a través de la atribución de responsabilidades -civiles, penales, administrativas- posteriores a la difusión del mensaje; además, el indicado artículo 7o. constitucional evidencia con claridad la intención de contener dentro de parámetros estrictos las limitaciones a la libertad de expresión al establecer que ésta "... no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento de delito.". Por su parte, el artículo 6o. constitucional destaca la imposibilidad de someter la manifestación de las ideas a inquisiciones de los poderes públicos al señalar que "La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa", a excepción de aquellos casos en que se ataque la moral, los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público. Se trata, por tanto, de límites tasados y directamente especificados en la Constitución Federal.

Censura previa

El partido político Acción Nacional señala esencialmente que el segundo párrafo del artículo 55 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, que faculta al Consejo General del Instituto Electoral del Estado para determinar si el contenido de los mensajes publicitarios de los partidos políticos se ajusta o no a la normatividad electoral, transgrede la libertad de expresión prevista en la Constitución Federal (así como en diversos tratados internacionales suscritos por nuestro país), en cuyos términos la manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa y tampoco está permitido establecer la censura previa.

El precepto legal impugnado establece que, por un lado (en su primer párrafo y en la parte final del segundo) establece que los precandidatos, partidos y coaliciones políticas podrán contratar tiempos y espacios en los medios de comunicación social exclusivamente por conducto del Consejo General del Instituto Electoral estatal, previsión sobre la que no hay concepto de invalidez alguno y que se sitúa por tanto, fuera del alcance de la litis. Por otro lado (en la primera parte de su segundo párrafo), el artículo 55 establece que Consejo

General supervisará que el contenido de los mensajes que quieran difundirse en los medios de comunicación reúnan los requisitos que señalados en la Ley Electoral en la que se inscribe ("la presente ley") así como los señalados por el propio Consejo General. De existir contravención, el Consejo General ordenará la suspensión de los mensajes de forma debidamente fundada y motivada.

La libertad de expresión, según la Corte, no es absoluta y está sujeta a ciertos límites. La primera y la más importante de las reglas sobre límites, plasmada tanto en el primer párrafo del artículo 7° de la Constitución Federal ("ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta...") como en el párrafo 2 del artículo 13 de la Convención Americana ("[e]l 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") es la interdicción de la censura previa.

La prohibición de la censura previa implica que el Estado no puede someter las actividades expresivas o comunicativas de los particulares a la necesidad de solicitar previamente un permiso a la autoridad que, por razones de contenido, tenga el poder de impedir el desarrollo de las mismas. El Pacto de San José es uno de los instrumentos más claros respecto de esta cuestión, porque contrapone expresamente el mecanismo de la censura previa a la regla según la cual el ejercicio de la libre expresión y de la libertad de imprenta sólo puede ser sometida a responsabilidades ulteriores.

La prohibición de la censura, en otras palabras, no significa que la libertad de expresión no tenga límites, o que el legislador no esté legitimado para emitir *ex ante*, normas en consideración a los mismos. Lo que significa e implica es que estos límites no pueden hacerse valer mediante un mecanismo por el cual una autoridad *excluya* sin más a un determinado mensaje del debate público; los límites deben hacerse valer a través de la atribución de responsabilidades —civiles, penales, administrativas— posteriores. No se trata, pues, de que no se pueda *regular* el modo y manera de expresión, ni que no se puedan poner reglas incluso respecto del contenido de los mensajes. El *modo de aplicación* de estos límites, sin embargo, no puede consistir en excluir el mensaje del debate público.

La Convención Americana establece una excepción a la prohibición de censura previa, que permite limitar el acceso a los espectáculos públicos en aras de la protección moral de la infancia y la adolescencia, y que viene a armonizar en este caso su despliegue con la protección de los derechos e intereses de niños y jóvenes. Sólo cuando la libre expresión entra en conflicto con los derechos de los niños y los jóvenes puede una medida como la previa censura de los espectáculos públicos justificarse; en el resto, cualquiera que sea el carácter de los elementos con los que la libre expresión de las ideas confluye, la censura previa no estará nunca justificada.

Respecto de los límites destinados a hacerse valer por medios distintos a la censura previa, en forma de exigencia de responsabilidad, entran en juego el resto de condiciones constitucionalmente establecidas, que la redacción de la Constitución Federal obliga a interpretar de modo estricto¹⁷. Así, el artículo 6° destaca la imposibilidad de someter la manifestación de las ideas a inquisiciones de los poderes públicos —"la manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa"— a excepción de aquellos casos en que se ataque a la moral, a los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público".

La legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá, por tanto, de que las mismas estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo y de que, cuando existan varias opciones para alcanzar ese objetivo, se escoja la que restrinja en menor escala el derecho protegido. La restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

El estricto estándar con que las restricciones a la libertad de expresión —por cualquier medio— deben ser diseñadas y constitucionalmente evaluadas queda evidenciado asimismo por el hecho de que nuestros textos fundamentales proscriban las "restricción indirectas" a la misma. Ello se hace de modo enfático y directo en la Convención Americana ("[n]o 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"), y de modo más fragmentario pero no menos inequívoco en nuestra Constitución Federal, que al proscribir la exigencia de fianza a los autores o impresores, al hablar de la imposibilidad de "coartar" la libertad de imprenta, al establecer que en ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito, o al referirse a la necesidad de dictar cuantas leyes orgánicas sean precisas para evitar encarcelar a los empleados de una imprenta por existir denuncias contra ellos muestra igualmente (en la clave de la época en la que el texto fue originariamente redactado) la preocupación por evitar que se busquen medios indirectos u oblicuos para restringir la libre circulación de ideas.

Según la Corte, el esquema creado por el legislador zacatecano en el numeral 2 del artículo 55 de su Ley Electoral, al constituir un sistema de previo de control de los mensajes de la campaña política por razón de su contenido que desemboca en una decisión acerca de cuáles tendrán vía libre en la campaña electoral y cuáles serán retirados, o nunca serán difundidos debe ser declarado contrario a los artículos 6° y 7° de la Constitución Federal. Estos preceptos prohíben en los términos más enérgicos la previa censura y aún las restricciones meramente indirectas u oblicuas a la libre expresión, y sin embargo la facultad que la norma impugnada otorga al Consejo General del Instituto Electoral de Zacatecas para supervisar si la publicidad de los partidos políticos se ajusta o no a la Ley Electoral o a los requisitos que él mismo disponga, constituye precisamente esto: un sistema de censura previa, que permite a dicha autoridad impedir la difusión de

los mensajes que los partidos y coaliciones quieran comunicar a la ciudadanía en ejercicio de sus actividades y funciones ordinarias.

Para la Corte, el esquema previsto en el artículo 55, numeral 2 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas resulta violatorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por introducir un mecanismo de censura previa en la difusión de mensajes políticos incompatible con el derecho de libertad de expresión en los términos garantizados en la Constitución Federal, sin que resulte ya necesario analizar además si dicho precepto podría merecer la invalidación por contravenir los artículos 16, 14 y 116 de la Constitución Federal (el último en relación con el artículo 43 de la Constitución local) en los términos alegados en los restantes argumentos del concepto de invalidez.

Sin embargo, ello no debe llevar a concluir, deseamos subrayarlo a modo de reflexión conclusiva, que la Constitución Federal destierra la posibilidad de que el legislador mexicano desarrolle "regulaciones de contenido" en cualquier materia o ámbito que pueda asociarse con la libertad de expresión. La esencialidad misma de la libertad de expresión (y del derecho a la información) puede llevar a los poderes públicos a emitir, por ejemplo, y sobre la base de lo dispuesto en la Constitución, reglas que configuren el marco dentro del cual los medios de comunicación social deben desplegar su labor; la necesidad de garantizar el derecho a la salud o compensar la posición de debilidad del consumidor y usuario pueden justificar la emisión de reglas sobre la publicidad de los medicamentos o de los productos y servicios financieros, respectivamente; la protección del derecho al buen nombre de las personas puede justificar reglas por las que se obliga a indemnizar con altísimos montos a quien sin motivo intentó destruirlo.

Lo que no es constitucionalmente viable en nuestro país es que todos estos límites y previsiones se hagan valer mediante un mecanismo de censura previa, mediante un esquema legal que permite a una autoridad decidir discrecionalmente, en un ámbito canónico de proyección de la libertad de expresión (el debate político) qué es un mensaje legítimo y qué no lo es, adaptando así el contenido del debate político-electoral a reglas que, a todos los efectos, ella misma está en condiciones de definir.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al formular su opinión concluyó lo siguiente: no resulta suficiente que en la disposición objeto de análisis se establezca de manera vaga e imprecisa que, de existir contravención a las disposiciones de la ley electoral local en la difusión de los mensajes a que se refiere el párrafo segundo del artículo 55 de la invocada ley, el Consejo General ordenará la suspensión debidamente fundada y motivada, sino que es menester que la suspensión de referencia tenga sustento legal y se verifique a través de un procedimiento abreviado y especializado, revestido de las formalidades esenciales del procedimiento, en conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Constitución Federal. El sujetar la suspensión a dicho procedimiento se estima que privilegiaría determinados principios, como los relativos a la mínima intervención y de subsidiariedad del derecho administrativo

sancionador, mediante la implementación de un procedimiento depurador para los procesos electorales.