

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-1749/2012

ACTOR: GUMESINDO GARCÍA
MORELOS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIO: DAVID CETINA
MENCHI

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

VISTOS, para resolver, los autos del expediente **SUP-JDC-1749/2012**, relativo al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por Gumesindo García Morelos, a fin de impugnar el acuerdo CG273/2012 de dos de mayo del año en curso, dictado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante el cual desahoga la petición formulada por el incoante, en acatamiento a lo ordenado por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia dictada en el juicio ciudadano número SUP-JDC- 430/2012, 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:

SUP-JDC-1749/2012

a) Solicitud de contratación de tiempos en radio. El catorce de febrero de este año, Gumesindo García Morelos presentó ante la Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de Michoacán, un escrito dirigido al Consejo General del citado Instituto, en el que medularmente manifestó lo siguiente:

“Solicito respetuosamente me autorice la contratación de tres espacios de treinta segundos cada uno en estación de radio, que se encuentre dentro de su padrón autorizado, de esta ciudad. Lo anterior, para los fines de hacer efectiva la dimensión social de la libertad de expresión, misma que no se limita a poder escribir y hablar, sino que se requiere de acceso a cualquier medio que permita difundir ideas u opiniones con la finalidad de poder llegar a la mayor cantidad de ciudadanos, generando debate para conformar el elemento esencial de la democracia: la opinión pública. Es decir, deseo acceder a tiempos radiofónicos **a mi costo para** criticar a **todos** los partidos, y sus precandidatos, y candidatos a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo Federal.”

b) Respuesta de la autoridad. El veintiocho de febrero siguiente, mediante oficio DEPPP/0547/2012, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral respondió al solicitante que con fundamento en la normatividad electoral federal vigente, ninguna persona física, sea a título propio o por cuenta de terceros, puede contratar tiempos en radio y televisión dirigidos a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, por lo que no podía pronunciarse de manera positiva sobre la contratación de tiempos en radio, entre una persona física y un concesionario.

c) Recurso de apelación. El dos de marzo de este año, Gumesindo García Morelos promovió recurso de apelación, en

contra del referido oficio. Dicho medio de impugnación se radicó en este órgano jurisdiccional bajo la clave SUP-RAP-98/2012.

d) Acuerdo de reencauzamiento. El veintidós de marzo siguiente, esta Sala Superior acordó, en actuación colegiada, reencauzar el recurso de apelación intentado a juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el cual se registró con el número de expediente SUP-JDC-430/2012.

e) Sentencia de Sala Superior. El veintiséis de abril de dos mil doce, este órgano jurisdiccional especializado dictó sentencia en el citado juicio ciudadano en los términos siguientes:

PRIMERO. Se revoca la respuesta del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, contenida en el oficio DEPPP/0547/2012 en términos del considerando tercero de esta resolución.

SEGUNDO. Se ordena al Consejo General del Instituto Federal Electoral que en plenitud de atribuciones, **a la brevedad** dé respuesta a la solicitud formulada por Gumesindo García Morelos, por escrito de catorce de febrero del presente año; e informe de su cumplimiento a esta Sala Superior, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

f) Acto impugnado. El dos de mayo del presente año, la autoridad señalada como responsable emitió el “**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, MEDIANTE EL CUAL SE DESAHOGA LA PETICIÓN FORMULADA POR EL C. GUMESINDO GARCÍA MORELOS, EN ACATAMIENTO A LO MANDATADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN MEDIANTE SENTENCIA RECAÍDA AL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, IDENTIFICADO BAJO EL**

SUP-JDC-1749/2012

EXPEDIENTE SUP-JDC-430/2012. Dicho acuerdo se identifica con el número CG273/2012.

La determinación en comento se notificó personalmente al enjuiciante el ocho de junio del año en curso, con el auxilio de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en Michoacán.

II. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. El once de junio de este año, Gumesindo García Morelos presentó demanda de Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano ante la Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de Michoacán, a fin de controvertir el acuerdo precisado previamente.

III. Recepción del expediente en Sala Superior. El diecisiete de junio de dos mil doce, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el oficio número SCG/5708/2012 signado por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en su carácter de Secretario del Consejo General, por medio del cual, remite la impugnación presentada por el enjuiciante, las constancias de trámite y diversa documentación que estimó pertinente para la sustanciación del medio de impugnación que nos ocupa.

IV. Turno a Ponencia. Mediante proveído de la misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-JDC-1749/2012, 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.

V. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó radicar el expediente, admitir a trámite la demanda y declarar cerrada la fase de instrucción. En consecuencia, el asunto quedó en estado de dictar sentencia, y

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

PRIMERO. *Jurisdicción y competencia.* Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de acuerdo a lo dispuesto 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, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por un ciudadano, para impugnar una resolución de la autoridad administrativa electoral federal que estima vulnera su derecho de libertad de expresión en materia político-electoral.

SUP-JDC-1749/2012

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 aquéllos 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 Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en Michoacán, órgano auxiliar de la autoridad responsable que notificó al incoante la resolución impugnada, haciéndose constar el nombre del actor y su firma autógrafa, el domicilio para recibir notificaciones; se identifica la resolución impugnada y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación y los agravios que causa la resolución 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 la resolución impugnada se notificó al

actor el ocho de junio del presente año, en tanto que la demanda que motivó la integración del expediente en que se actúa se presentó el once de junio siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la referida ley 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 un ciudadano que afirma que la resolución de la autoridad administrativa electoral federal que combate le causa un perjuicio en su esfera de derechos.

Interés jurídico. El ciudadano que promueve el juicio que se resuelve cuenta con interés jurídico para reclamar la resolución impugnada, en atención a que la lectura integral de su recurso de demanda permite advertir que aduce 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, hace 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 la revocación o modificación de la resolución reclamada, produciendo la restitución al demandante 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.¹

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 asunto.

Definitividad. La resolución que controvierte el actor no es impugnabile por algún medio ordinario de defensa que debiera agotarse previamente para lograr su modificación o revocación.

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

De ahí que se considere que la resolución reclamada es definitiva.

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. El enjuiciante hace valer los siguientes conceptos de agravio:

“... Agravios.

6.1. Fuente general de agravios: considerandos 6 y 8 del acuerdo que se demanda.

6.1.1. *Efecto directo del Derecho internacional y el deber de adecuar el derecho interno.*

6.1.1.1. Los Estados al suscribir instrumentos internacionales contraen obligaciones de cumplirlos, en especial cuando se trata de los derechos humanos, mismos que se diferencian del resto de los tratados. En estos casos, los deberes contraídos corresponden hacia la protección de sus ciudadanos, quienes son los titulares de la soberanía que el marco del progreso del Estado Constitucional ha evolucionado su alcance conceptual, ubicándolo hacia las medidas y prácticas gubernamentales que más favorezcan a la sociedad.

6.1.1.2. El principio *pacta sunt servanda* constituye un deber jurídico para los Estados cuando de ratificar tratados internacionales, con lo cual forman parte del derecho interno, mismo que debe adecuarse a dicho orden supranacional, incluyendo los propios textos constitucionales. A este respecto resulta aplicable la siguiente jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

**Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros)
Vs. Chile.
Sentencia de 5 de febrero de 2001.**

(Fondo, Reparaciones y Costas).

87. En el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que **un Estado que ha ratificado un tratado de derechos humanos debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar el fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas.** Esta norma es universalmente aceptada, con respaldo jurisprudencial. La Convención Americana establece la **obligación general de cada Estado Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados.** Este deber general del Estado Parte implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (principio del *effet utile*). **Esto significa que el Estado ha de adoptar todas las medidas para que lo establecido en la Convención sea efectivamente cumplido en su ordenamiento jurídico interno,** tal como lo requiere el artículo 2 de la Convención. **Dichas medidas sólo son efectivas cuando el Estado adapta su actuación a la normativa de protección de la Convención.**

6.1.1.3. Es importante contextualizar la supremacía de la constitución, ordenamiento donde se fundamenta principalmente la restricción a la libertad de expresión permitiendo la **censura previa en materia electoral.** Si bien es cierto que el artículo primero constitucional en su párrafo primero, permite las interferencias estatales en los derechos humanos en los términos que esta misma permita, dichas excepciones no pueden ser contrarias a las permitidas por el Derecho convencional de los derechos humanos.

Por lo cual, ningún Estado puede invocar su derecho interno para incumplir con las obligaciones internacionales, sobre todo tratándose de esta materia. La autoridad recurrida viola el artículo 27.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ya que aplica las normas de derecho interno para incumplir las obligaciones transnacionales en materia de derechos humanos.

Todas las autoridades del Estado mexicano conforme a los artículos 2.2 y 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respectivamente, se encuentran obligadas a sujetar sus prácticas a los estándares de protección internacional, principalmente en los supuestos que ofrezcan las mayores protecciones. Por otra parte, se trata de un imperativo de

adecuar² el derecho interno a los instrumentos supranacionales.

A este respecto, resulta aplicable la Observación General 31 del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas:

4. Las obligaciones del Pacto en general y del artículo 2 en particular son vinculantes para todos los Estados Partes en conjunto. **Todos los poderes del Estado** (ejecutivo, legislativo y judicial) y **otras autoridades públicas o estatales**, a cualquier nivel que sea, nacional, regional o local, están en condiciones de asumir la responsabilidad del Estado Parte. El poder ejecutivo, que suele representar al Estado Parte internacionalmente, incluso ante el Comité, puede no señalar que un acto incompatible con las disposiciones del Pacto fue llevado a cabo por otra rama del Estado como un medio de tratar de atenuar la responsabilidad del Estado Parte por el acto y la incompatibilidad consiguiente. Esta interpretación se deriva directamente del principio contenido en el **artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados**, con arreglo al cual un Estado Parte **“puede no invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación de su falta de aplicación de un tratado”**. Aunque el párrafo 2, del artículo 2, permite a los Estados Partes que hagan efectivos los derechos del Pacto de conformidad con los procedimientos constitucionales internos, el mismo principio se aplica con el **fin de evitar que los Estados Partes invoquen disposiciones del derecho constitucional u otros aspectos del derecho interno para justificar una falta de cumplimiento** o de aplicación de las obligaciones dimanantes del tratado. A este respecto, el Comité recuerda a los Estados Partes que tienen una estructura federal lo estipulado en el artículo 50, según el cual las disposiciones del Pacto “se extenderán a todas las partes de los Estados federales sin ninguna limitación ni excepción”.

² **Caso Cantoral Benavides Vs Perú**

Sentencia de 18 de agosto de 2000 (fondo).

176. Como lo ha sostenido la Corte, los **Estados Partes** en la Convención **no pueden dictar medidas que violen los derechos y libertades reconocidos en ella**¹. Incluso este Tribunal ha afirmado que **“una norma puede violar *per se* el artículo 2 de la Convención, independientemente de que haya sido aplicada en [un] caso concreto”**.

SUP-JDC-1749/2012

Los poderes públicos del Estado mexicano asumen las obligaciones de respetar y garantizar, los derechos y libertades de fuente internacional. En consecuencia, no puede justificarse aquellas conductas gubernamentales que vulneren los derechos humanos aplicando el derecho constitucional cuando éste se encuentre en posición del Derecho convencional. No puede partirse de principios inamovibles como la supremacía de las llamadas leyes fundamentales, pues es necesario advertir.

6.1.2. *Libertad de expresión y censura constitucional.*

6.1.2.1. La libertad de expresión constituye uno de los pilares básicos de las democracias y del libre desarrollo de la personalidad. Por ello, no basta poder escribir y hablar, se requiere tomar en cuenta sus dos dimensiones, individual y social, posturas que resultan indivisibles para cumplir con su cometido. Los elementos fundantes de dicha prerrogativa convencional estriban en que las personas puedan difundir y divulgar a través de cualquier medio, ideas de cualquier índole, pensamientos, información, expresiones artísticas, sin limitación de fronteras.

6.1.2.2. Es importante la dimensión social, lo que permite hacer del conocimiento a la mayor cantidad de personas el mensaje o discurso. Para ello, es esencial el acceso a los medios de comunicación, principalmente para realizar una divulgación de la expresión que fiscaliza las prácticas electorales: partidos, precandidatos y candidatos. Los protagonistas que participan en los procesos constitucionales, tienen carácter de personajes públicos, y por ende se encuentran sometidos a un mayor escrutinio.

6.1.2.3. La democracia contiene elementos universales tales como el pluralismo y la tolerancia. Por ello, detener mediante disposiciones, constitucionales, legales y administrativas, la libre circulación de las ideas constituye una práctica incompatible con los estándares de protección internacional.

No puede rechazarse la difusión de aquellas expresiones que resulten incómodas para los poderes públicos, funcionarios; inclusive, al contrario, si se provoca molestia y tensión, entonces la restringida libertad cumple con su cometido. Los ciudadanos debemos contar con la posibilidad de participar en los procesos electorales mediante el debate y la crítica³, y no

³ Comité de Derechos Humanos (ONU). Observación General 25.

8. Los **ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el**

limitarse a la integración de candidato o partido, sino que puede hacerlo desde cualquier margen de discusión, incluso para llamar a no votar por ningún partido o candidato, o bien en contra de todos ellos. Las críticas negativas en el marco del proceso electoral, así como su publicación, divulgación o difusión se encuentran protegidas contra la censura previa⁴.

6.1.2.4. La censura previa se convierte en una medida radical, que por sí misma se encuentra prohibida en el artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, permitiéndose, en su caso, las responsabilidades ulteriores. Dicha disposición constitucional resulta incompatible también con las restricciones permitidas en el citado precepto normativo, además que aquellas deben estar debidamente probada su necesidad. No basta la justificación de la tutela de un principio constitucional, como el de equidad, para adoptar disposiciones que se encuentran prohibidas por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Si bien es cierto que la libertad en comento no es absoluta, sus restricciones sí se encuentran plenamente delimitadas; por una parte los supuestos restrictivos contenidos en los incisos del artículo 13.2 del Pacto de San José, de los cuales ninguno coincide con las normas que me resultaron aplicadas en el acto que se impugna; por otra, el **único caso permitido para la censura previa** corresponde al artículo 13.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuando se trata de espectáculos públicos para proteger a los menores. En consecuencia, todas las disposiciones que se impugnan, resultan en sí mismos inconventionales al tratarse de actos

diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación.

⁴ Comité de los Derechos Humanos (ONU). Observación General 25.

25. La libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es indispensable para garantizar el pleno ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25. Ello comporta la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres, capaces de **comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones**, así como de informar a la opinión pública. Requiere el pleno disfrute y respeto de los derechos garantizados en los artículos 19, 21 y 22 del Pacto, incluida **la libertad de participar en actividades políticas individualmente** o a través de partidos políticos y otras organizaciones, la libertad de debatir los asuntos públicos, de realizar manifestaciones y reuniones pacíficas, de **criticar o de oponerse al gobierno, de publicar material político, de hacer campaña electoral y de hacer propaganda política.**

SUP-JDC-1749/2012

previos, que impiden ejercer tan importante privilegio convencional.

En suma, la prohibición y su excepción convencional, a la censura previa, no resulta compatible con las normas jurídicas que se impugnan. A todo lo anterior resulta aplicable la siguiente jurisprudencia de la Corte Interamericana:

**Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros)
Vs. Chile.**

**Sentencia de 5 de febrero de 2001.
(Fondo, Reparaciones y Costas).**

69. La Corte Europea de Derechos Humanos ha señalado que:

[la] función supervisora [de la Corte le] impone [...] prestar una atención extrema a los principios propios de una “sociedad democrática”. La libertad de expresión **constituye uno de los fundamentos esenciales de tal sociedad, una de las condiciones primordiales para su progreso y para el desarrollo de los hombres.** El artículo 10.2 [de la Convención Europea de Derechos Humanos] es válido no sólo para las **informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que chocan, inquietan y ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población.** Tales son las **demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una “sociedad democrática”.** Esto significa que toda formalidad, condición, restricción o sanción impuesta en la materia debe ser **proporcionada al fin legítimo** que se persigue.

Por otra parte, cualquiera que ejerce su libertad de expresión asume “deberes y responsabilidades”, cuyo ámbito depende de su situación y del procedimiento técnico utilizado.

70. Es importante mencionar que el artículo 13.4 de la Convención **establece una excepción a la censura previa**, ya que la permite en el caso de los espectáculos públicos pero únicamente con el fin de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y la adolescencia. **En todos los demás casos, cualquier medida preventiva implica el menoscabo a la libertad de pensamiento y de expresión.”**

CUARTO. Estudio de fondo. Como se advierte, el enjuiciante aduce 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 juzga, 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.

Lo anterior, porque en su concepto, de dicha disposición constitucional emana la restricción a la libertad de expresión de que se duele, estableciendo una censura previa en materia electoral.

El actor alega 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.

Desde su óptica, la resolución impugnada contraviene diversas disposiciones de tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, a saber: artículos 2.1, 19.2, 19.3, y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1.1, 2, 13.1, 13.2, 13.3 y 23, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 26, 27.1, 31 y 32, de la Convención de Viena Sobre

SUP-JDC-1749/2012

el Derecho de los Tratados; así como los párrafos 2, 5, 6, 7 y 11, de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.

En mérito de lo expuesto, el incoante solicita a esta Sala Superior que 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 del enjuiciante, 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 de la censura previa alegada.

Viabilidad del control de convencionalidad sobre el texto constitucional

Esta Sala Superior considera 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.

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.

SUP-JDC-1749/2012

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 **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 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

SUP-JDC-1749/2012

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 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

SUP-JDC-1749/2012

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 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

SUP-JDC-1749/2012

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 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

SUP-JDC-1749/2012

las personas la protección más amplia,⁵ 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.

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”*.

⁵ 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.

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.

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. Ecuador⁶, 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

⁶ 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.

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 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* 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*.⁷

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

⁷ *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*, *supra* nota 15, párrs. 4, 12 y 13 del voto razonado.

SUP-JDC-1749/2012

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 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.

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

SUP-JDC-1749/2012

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.

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

SUP-JDC-1749/2012

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

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:

SUP-JDC-1749/2012

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**

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

SUP-JDC-1749/2012

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 inconveniencia 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

electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación”.⁸

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 humanos establecidas expresamente en la Constitución Federal.

⁸ 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.

SUP-JDC-1749/2012

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; así como también impide, que otros actores políticos la trastoquen.

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,

SUP-JDC-1749/2012

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.

Estudio sobre la existencia de la censura previa alegada

No obstante lo anteriormente determinado, en concepto de esta Sala Superior, tampoco le asiste la razón a la parte actora cuando se duele de que en la Constitución Federal, a juicio del actor, existe censura previa en la materia electoral.

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

- La precisión de lo que debe comprenderse por censura previa; y,
- La descripción de las características particulares del actual modelo de comunicación política.

Con base en lo anterior, se examinará el agravio planteado por el enjuiciante.

Aspectos esenciales de la censura previa

Los artículos 6º y 7º, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, párrafos 2 y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 38, párrafo primero, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reconocen el derecho fundamental a la libertad de expresión.

Esta Sala Superior ha interpretado que el ejercicio de esa libertad, en el contexto del debate político, en el que se inserta la propaganda electoral, se maximiza, al ser un instrumento esencial en la formación de la opinión pública, y propiciar las condiciones para una elección informada, libre y auténtica; el cual no es absoluto, tiene límites reconocidos en el propio orden

SUP-JDC-1749/2012

constitucional y legal, a saber: el respeto a la moral, los derechos de terceros, la paz social y el orden público.

En esta tesitura, al reconocer la trascendencia de tal derecho fundamental, tanto el orden jurídico nacional como el comunitario coinciden en establecer la restricción a las autoridades competentes de implementar mecanismos para excluir, en forma previa, expresiones que se profieran en el marco del debate político, por ello, las autoridades administrativas no pueden, en ejercicio de la facultad reglamentaria que tienen reservada a su favor, adicionar otras limitantes respecto de ese derecho humano que impliquen un examen o control previo de lo expresado, como sucede cuando a través de un acuerdo general se exige que las manifestaciones vertidas en la propaganda electoral, se realicen “con sustento o apoyo” o alguna prevención similar, en tanto, ello implica apartarse de lo previsto en la Constitución, los tratados internacionales y la ley.

Sirven de sustento a lo anterior, las consideraciones vertidas en el texto de la Tesis XII/2009, aprobada por este órgano jurisdiccional el ocho de abril de dos mil nueve, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente: **CENSURA PREVIA. EXISTE CUANDO LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SUJETA, DE MANERA ANTICIPADA, LAS EXPRESIONES QUE SE HACEN EN LA PROPAGANDA POLÍTICA, A UNA**

RESTRICCIÓN DISTINTA A LAS PREVISTAS EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL.⁹

Entonces, la centralidad con que nuestra Constitución Federal o los convenios internacionales citados consagran la libertad de expresión no debe llevar a concluir que se trata de derechos ilimitados. Sin embargo, los Textos Fundamentales se preocupan por establecer de modo específico cómo deben ser estas limitaciones para poder ser consideradas legítimas.

La primera y la más importante de las reglas sobre límites, plasmada tanto en el primer párrafo del artículo 7o. 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 "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", es la interdicción de la censura previa.

⁹ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009, páginas 33 y 34.

SUP-JDC-1749/2012

La prohibición de la censura previa implica que el Estado no puede someter las actividades expresivas o comunicativas de los particulares a control previo 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 manera alguna, en someter las expresiones comunicativas a control o autorización previa, sino sólo a responsabilidades ulteriores.

Nuevo 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

SUP-JDC-1749/2012

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 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

SUP-JDC-1749/2012

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.
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

SUP-JDC-1749/2012

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 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.

SUP-JDC-1749/2012

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:

“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,

SUP-JDC-1749/2012

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 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.

Análisis de la censura previa

Esta Sala Superior considera que son infundados los planteamientos sobre censura previa que hace valer el enjuiciante respecto de los artículos 41, Base III, Apartado A, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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.

Lo infundado radica en que en manera alguna puede considerarse que en dicha normativa se establezca censura previa, puesto que no sujeta a control o autorización previa el ejercicio de la libertad de expresión, sino que, en todo caso, constituye una limitación constitucional expresa del nuevo modelo de comunicación social en materia electoral, que tiene como propósito fundamental proteger y salvaguardar el principio de equidad en los comicios federales.

SUP-JDC-1749/2012

Ahora bien, el análisis de los elementos de la norma constitucional bajo examen permite advertir lo siguiente:

a) **Carácter:** es una regla prohibitiva, toda vez que califica deónticamente determinada acción como prohibida, es decir, la regla se emite para que algo no deba ser hecho.

b) **Contenido:** la acción que debe ser omitida es contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

c) **Condición de aplicación:** en caso de propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, está prohibida su contratación.

d) **Autoridad normativa:** Constituyente Permanente.

e) **Sujetos normativos:** cualquier persona física o moral.

f) **Sanción:** la que establezca el legislador ordinario federal en ejercicio de las atribuciones constitucionalmente conferidas.

Entonces, cabe concluir, que en el caso, la norma cuestionada por el actor es de carácter prohibitivo que, en manera alguna, sujeta a control o autorización previa el ejercicio de la libertad de expresión en materia electoral y, por tanto, no puede

considerarse válidamente que constituye censura previa, sino que, en todo caso, se traduce en la limitación 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.

En consecuencia, ante la infundado de los planteamientos del actor, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo procedente es confirmar el acuerdo impugnado.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la resolución CG273/2012 de dos de mayo del año en curso, dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante la cual desahoga la petición formulada por el incoante, en acatamiento a lo ordenado por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia dictada en el juicio ciudadano número SUP-JDC-430/2012.

SUP-JDC-1749/2012

NOTIFÍQUESE, personalmente al actor; **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

MAGISTRADO

**MARIA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO