

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN**

CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO ELECTORAL

PONENCIA:

PROPAGANDA PROHIBIDA SANCIONABLE

VS

PROPAGANDA PROHIBIDA QUE NO ES POSIBLE SER SANCIONADA

QUE PRESENTA: MTRO. JESÚS CASTILLO SANDOVAL

Noviembre, 2010

Actualmente, en América Latina y México, la realización de campañas políticas electorales no es concebible sin el uso de los principales medios de comunicación masiva. Este tipo de comunicación tiene como fundamento el intercambio de mensajes que respaldan al candidato y al partido político que lo postula. El discurso político y su consiguiente apoyo de imágenes es un tipo de comunicación que está presente en las etapas del proceso de difusión establecido por la norma respectiva, es decir, los Códigos electorales respectivos.

Durante el desarrollo de las campañas políticas, toda forma de comunicación política forma parte del proceso de socialización de actitudes y la difusión de la cultura, de ahí la importancia de conocer cómo se forman los flujos de intercambio de mensajes, cómo funcionan e interpretan, así como el grado de eficacia con el que impactan a la opinión pública o al electorado.

Un mensaje político contiene información que genera opinión, contrapone argumentos, expresa convocatorias, produce críticas o emite valoraciones. En todos estos casos, sobre el contenido del mensaje opera la interpretación que del mismo haga su receptor, por lo tanto, el contenido efectivo del mensaje será en último término el resultado de la acción combinada entre el emisor y el receptor.

Los mensajes se expresan mediante la palabra o gesticulaciones. Pero también hay mensajes no verbales, por ejemplo, la exhibición de una imagen, la visita a un lugar o una persona, la acción festiva o violenta que actúan como mensajes a destinatarios específicos o a la comunidad en general. La fuerza de un gesto o de una imagen puede ser tanto o más fuerte que muchas palabras.

La forma más simple e inmediata de transmisión de un mensaje político es el contacto personal, la relación denominada *cara a cara*; no obstante, en el contexto actual, donde la comunicación política esta dirigida a amplios sectores de la población a través de medios de comunicación masiva (*mass media*), radio,

televisión e Internet, conceptualmente entendidos como aquellos instrumentos de comunicación que pueden alcanzar simultáneamente a un gran número de receptores.

Durante los últimos quince años, los mecanismos de comunicación política se han expandido de manera eficaz; particularmente la invención y expansión de la red de Internet (world wide web) como una red global que comunica en tiempo real y de forma multilateral a infinidad de emisores y receptores. Así, la red de canales de comunicación se ha hecho mucho más profunda e impactante, constituyendo la llamada aldea global (McLuhan: 1998) de la que forma parte la humanidad entera.

La comunicación que se produce durante el desarrollo de campañas políticas puede entenderse como una relación entre individuos. Cada uno de ellos participa con su bagaje cultural, con su basamento de valores y cosmovisión del mundo; con ellas selecciona e interpreta las fuentes de comunicación a las que se expone con mayor facilidad y los mensajes son retenidos selectivamente por la memoria. En este sentido, cada sujeto atiende con preferencia a ciertos mensajes con respecto a otros y los registra de un modo efímero o duradero.

Los mensajes que se emiten durante las campañas políticas constituyen una actividad que involucra a un importante número de la sociedad, en la cual destaca la existencia de actores más atentos a los mensajes que circulan su circuito y que, posteriormente, después de interpretarlos y reelaborarlos los remiten hacia otros círculos de contactos.

En nuestro contexto social, la forma de comunicación través de la televisión se mantiene como el instrumento más eficaz de propaganda política, particularmente, por su rango de alcance y sus contenidos. Se trata de la difusión de imagen de personajes que cumplen ciertos requisitos, representan posiciones e intercambian discursos; además, la dinámica propia de este medio de comunicación los posiciona frente a sus contrincantes. La televisión como medio de comunicación

causa un fuerte impacto en el corto plazo, e incluso, en el mediano y largo plazo puede trascender la inmediatez e incorporarse a la cultura política de cualquier sociedad.

Durante el desarrollo de las campañas políticas, en el proceso de comunicación se generan opiniones de aquellos ciudadanos más interesados en la elección de sus representantes, en las actitudes, promesas de campaña y compromisos emitidos durante los discursos. A esta actitud de interés ciudadana o de grupos políticos se le denomina opinión pública. Podemos afirmar que la opinión es la traducción verbal de una actitud política, mediante la cual se hace patente la aceptación o no de un discurso o su candidato. Es decir, cuando hablamos de opinión pública nos referimos a una determinada distribución de opiniones individuales en la sociedad, que adoptan una postura a favor o en contra hacia los mensajes recibidos a través de los medios de comunicación.

La opinión pública es el resultado de la vinculación entre la cultura política (sistema de valores, actitudes y creencias políticas) y la intervención de los medios de comunicación. Esta es cambiante con base a la forma en que los medios de comunicación dan cuenta de eventos cotidianos o circunstanciales de aquellos quienes participan en política, sean candidatos a un puesto de elección popular, formen parte de un partido político o desempeñen algún cargo en la administración pública.

La opinión pública es una de las fuentes principales de la legitimación del poder político. La libertad de expresión como parte de la opinión pública se encuentra fuertemente asociada a la obligación de los gobiernos a dar respuesta sobre su gestión y responsabilidades. En una sociedad democrática, donde los ciudadanos tienen garantizados sus derechos políticos, particularmente la libertad de expresión, estos exponen sin censura sus demandas y opiniones, y en consecuencia, un gobernante o dirigente político se esforzará por captar las tendencias de la opinión pública.

Asimismo, los actores de la vida política pública recurren constantemente a los medios de comunicación y a los estudios de opinión para conseguir la preferencia ciudadana de sus propuestas y erosionar la credibilidad de sus adversarios.

En este contexto el interés de este documento estriba en el impacto que tiene La propaganda política durante el desarrollo de campañas políticas y durante procesos de elección de representantes populares. Interesa conocer el marco jurídico que regula el tipo de mensajes emitidos por los actores políticos, además, del uso de la televisión y el Internet como medios para transmitir mensajes a favor o en contra de un candidato a un puesto de elección popular.

Particularmente, interesa dar seguimiento teórico a lo que se ha denominado “propaganda prohibida sancionable”, hacer un breve recuento de algunos referentes empíricos y cuál ha sido la jurisprudencia que este fenómeno ha producido.

II. PROPAGANDA DURANTE LAS CAMPAÑAS POLÍTICAS

Cada vez más, contamos con referentes de orden empírico que dan cuenta como la realización de campañas políticas para la postulación de candidatos a puestos de elección popular buscan ser más eficaces a través de técnicas de marketing política o estrategias que rondan los límites de la libertad de expresión y el respeto entre contrincantes.

Observamos cada vez más que, durante las campañas políticas, predomina la cultura informativa orientada por el principio de la eficiencia, donde lo importante es conseguir un punto más arriba en los sondeos electorales y obtener la victoria al precio que sea, porque lo importante para el marketing es el ajuste de la demanda a la oferta, el éxito en la competencia del mercado. De esta manera, todo principio ético queda relegado a la eficacia del beneficio electoral.

El desarrollo de las campañas corre el riesgo de quedar reducido á un ámbito unidireccional donde el mercado sea quien legitime a la autoridad política; es decir, las campañas de los diferentes candidatos se diseñan de tal forma que es el marketing político quien establece los rangos de comunicación, los contenidos y sus alcances.

Así, la posibilidad del triunfo estriba en la capacidad de impacto de la imagen o del mensaje, su impacto en la transferencia de lo público a lo privado, la confusión entre lo real y lo visual y la banalización de los asuntos públicos.

Otro de los riesgos que se corre durante el desarrollo de las campañas políticas en etapas electorales o durante la etapa preparatoria es la difusión de propaganda que desvirtúe la competencia entre candidatos íntegros, respetuosos y dispuestos a aceptar la derrota. Esta propaganda, se refiere a una hábil combinación de información, verdades a medias, juicios de valor y una variedad de afirmaciones y

distorsiones de la realidad cuyos resultados influyen en el estado de ánimo de los electores y, consecuentemente, en su preferencia electoral.

Cuando este tipo de propaganda contempla escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que violentan el derecho a la intimidad, el honor y la imagen propia de las instituciones, partidos políticos, candidatos e incluso de terceros, cuenta con autoría o sea promovida abiertamente por un partido político o candidato, le denominaremos *propaganda prohibida sancionable*.

Desde el ámbito jurídico, la *propaganda prohibida sancionable* es aquella que está destinada a afectar la imagen de alguno de los participantes del proceso electoral, partido político, coalición o candidato, y es de contenido en sí mismo contrario a las disposiciones del ordenamiento legal invocado, o bien que los mensajes propagandísticos sean injuriosos, infamantes, atenten contra los propios candidatos, por cuestiones netamente personales, íntimas o que afecten su honor o decoro y ante tales condiciones, algún contendiente resienta una lesión en particular.

Por el contrario, cuando la propaganda tiene los mismos propósitos pero se atribuye a terceras personas, el origen de la información no es preciso, a los mensajes se les rodea de ambigüedades y distorsiones y se canaliza a los medios de comunicación a través de filtraciones sin poder establecer la autoría o fuente de origen, le denominaremos "*Propaganda prohibida que no es posible ser sancionada*" o impune.

En el escenario de la realización de comicios electorales para elegir un puesto de elección popular y su previa realización de campañas políticas, el modelo de participación política democrática puede ser fuertemente erosionado por la posibilidad de llevar a cabo campañas de difamación hacia un candidato, ya sea través de mensajes rubricados por uno de los contrincantes o su partido ó la transmisión de mensajes anónimos. En este sentido, uno de los principales

valores de la democracia, la libertad de expresión, a través de su libertad de imprenta o difusión en medios electrónicos, se encuentra más que amenazado; por lo que la defensa de este y otros derechos fundamentales de igual jerarquía tienen que deificar en su reconocimiento y respeto a la dignidad ciudadana.

III. MARCO JURÍDICO DE LOS MENSAJES DE COMUNICACIÓN POLÍTICA

Como lo hemos acotado anteriormente, la propaganda a través de los medios de comunicación y electrónicos cubre una gran cantidad de receptores, lo cual significa una importante ventaja en cuanto a la recepción de mensajes y su consecuente impacto en la generación de opinión pública.

En nuestro país y en nuestra entidad federativa, las normas jurídicas que regulan el tema en lo conducente, son las siguientes:

El artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su primer párrafo:

“A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad...”

En el mismo sentido, el primer párrafo del artículo 6° constitucional consigna:

“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público;...”

E igualmente, el primer párrafo del artículo 7° de la norma fundamental establece:

“Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública”.

Tales disposiciones establecen las garantías individuales de libre ejercicio profesional, industrial, comercial o laboral y de la manifestación de las ideas, así como la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, solo limitadas por la condición de su licitud; es decir, que tales derechos pueden ejercitarse libremente, conforme a la ley y, en consecuencia, cuando se ataquen los derechos de tercero, la moral, se provoque algún delito o se perturbe el orden público, ofendiendo los derechos de la sociedad, tales garantías quedan sin efecto, imponiéndose las sanciones que procedan por determinación judicial o administrativa, ya que no existe garantía para violar la ley.

Los postulados constitucionales norman el principio general de que *“Tu libertad termina donde comienza la libertad de un tercero, si tu libertad afecta la de éste”* y constituyen la base jurídico normativa de casi toda la legislación, pues su premisa fundamental es el respeto al derecho de los individuos y, por ende, a los derechos de la sociedad.

En razón de lo anterior, los principios enunciados encuentran una aplicación específica en las normas que regulan la propaganda política y en especial, la propaganda electoral. La propia Constitución federal, en su artículo 41, determina lo siguiente:

“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...a lo que establezcan las leyes” [...] “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 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” [...]

“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”.

En consonancia con las normas constitucionales, el artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) preceptúa, entre las obligaciones de los partidos políticos nacionales, la siguiente:

“p) Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del Instituto, la que instruirá un

procedimiento expedito de investigación en los términos establecidos en el Libro Séptimo de este Código. En todo caso, al resolver sobre la denuncia se observará lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución;...”

Como corolario de lo anterior, los artículos 39 y 40 del mismo ordenamiento disponen:

“Artículo 39

1. El incumplimiento de las obligaciones señaladas por este Código se sancionará en los términos del Libro Séptimo del mismo.

2. Las sanciones administrativas se aplicarán por el Consejo General del Instituto con independencia de las responsabilidades civil o penal que, en su caso, pudieran exigirse a los partidos políticos, sus dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.
[...]

“Artículo 40

1. Un partido político, aportando elementos de prueba, podrá pedir al Consejo General del Instituto se investiguen las actividades de otros partidos políticos cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática”.

Asimismo, el artículo 49 en su párrafo 4, es reglamentario de los dos últimos párrafos del Apartado A del artículo 41 constitucional, que a la letra dice:

“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”.

Por consiguiente, el artículo 52 del citado Código comicial establece:

“1. El Consejo General, a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Quejas y Denuncias, podrá ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o televisión que resulte violatoria de este Código; lo anterior, sin perjuicio de las demás sanciones que deban aplicarse a los infractores. En estos casos el Consejo General deberá cumplir los requisitos y observar los procedimientos establecidos en el capítulo cuarto, título primero, del Libro Séptimo de este Código”.

Ahora bien, en referencia específica a la propaganda electoral impresa, el artículo 232 del mismo ordenamiento consigna lo siguiente:

“2. La propaganda que en el curso de una campaña difundan por medios gráficos los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, no tendrán más límite, en los términos del artículo 7o. de la Constitución, que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos”.

Y abarcando todo tipo de propaganda, el artículo 233 preceptúa:

“1. La propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan los partidos políticos se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución.

“2. En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. El Consejo General del Instituto está facultado para ordenar, una vez satisfechos los procedimientos establecidos en este Código, la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a esta norma, así como el retiro de cualquier otra propaganda”.

Por último, el artículo 234 del código sustantivo determina lo relativo a la propaganda que realicen los partidos políticos, coaliciones y candidatos en la vía pública, a través de grabaciones y, en general, por cualquier otro medio, la cual deberá sujetarse a lo previsto por el artículo anterior.

Como consecuencia de lo anterior, el artículo 342 del ordenamiento en cita distingue entre las infracciones de los partidos políticos al mismo Código la consignada en el inciso j), consistente en la difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas y el artículo 345 constituye como infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos o en su caso, de cualquier persona física o moral, al mismo Código:

“b) Contratar propaganda en radio y televisión, tanto en territorio nacional como en el extranjero, dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, 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;”

Como hemos visto, existen las normas sustantivas que regulan los postulados constitucionales, existen también las sanciones correspondientes a las conductas que transgredan las normas indicadas y las bases del procedimiento para

aplicarlas, todo ello en el Código Electoral federal; sin embargo, consideramos que no está suficientemente delimitado el alcance que tienen las definiciones contenidas en las normas que se han venido invocando. Es decir, lo que debe entenderse por expresiones que “denigren” a las instituciones y a los propios partidos, que alcance tiene la palabra *calumnia*, etc.

Por su parte, la legislación local en términos generales reproduce el contenido de las disposiciones federales, en lo conducente. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en el artículo 12, párrafos decimosegundo y décimo sexto transcribe lo dispuesto en el penúltimo párrafo del apartado A y en el primer párrafo del apartado C de la fracción III del artículo 41 de la Constitución federal. En su párrafo décimo noveno, la carta fundamental de la entidad establece que las infracciones a lo dispuesto en materia de propaganda electoral darán motivo a la imposición de sanciones en los términos que determine la ley. El Instituto Electoral del Estado de México impondrá las sanciones en el ámbito de su competencia mediante procedimientos expeditos, o en su caso, solicitará a la autoridad competente la imposición de las mismas.

El Código Electoral local consigna asimismo la obligación de los partidos políticos de abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones, a los partidos o que calumnie a las personas y señala que las quejas por violaciones a este precepto se tramitarán de conformidad con lo dispuesto por el artículo 356 de este mismo ordenamiento. Además, reproduce en forma casi literal lo dispuesto en el penúltimo párrafo del apartado A del artículo 41 constitucional respecto a la contratación de propaganda en radio y televisión. Ambos preceptos están contenidos en los artículos 52 fracción XVI y 64 tercer párrafo, respectivamente, del código comicial del Estado.

Resulta particularmente interesante destacar el párrafo cuarto del artículo 156 del Código electoral, que agrega a los términos “calumnia” y “denigre” que utiliza la legislación federal, las palabras “ofensa” y “difamación” en la forma siguiente: “Los

partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, al realizar la propaganda electoral, deberán evitar en ella cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones o terceros”, tratando de aclarar o precisar los conceptos usados en lo federal.

Igualmente, el artículo 153 del mismo ordenamiento local determina que “Las reuniones públicas que realicen los partidos políticos y sus candidatos registrados se regirán por lo dispuesto en la Constitución Federal y no tendrán otro límite que el respeto a los derechos de terceros, en particular, los de otros partidos y candidatos, así como por las disposiciones que para garantizar el ejercicio del derecho de reunión y la preservación del orden público dicte la autoridad administrativa competente”.

Y finalmente el párrafo quinto del citado artículo 156 dispone que “En caso de incumplimiento a lo dispuesto en el párrafo anterior, si el Consejo General estima que pueden afectarse los principios rectores de los procesos electorales locales, podrá ordenar a los partidos políticos o coaliciones la modificación o sustitución de los contenidos de los mensajes que transmitan por radio y televisión. El Instituto por conducto de la autoridad federal de la materia, para hacer valer sus determinaciones sobre los contenidos de los mensajes transmitidos por radio y televisión, podrá solicitar la suspensión de los mismos. Asimismo podrá ordenar el retiro, modificación o sustitución de propaganda impresa o difundida vía Internet”.

Lo anterior equivale a la aplicación de medidas cautelares más efectivas para hacer valer las determinaciones de la autoridad electoral y velar por el cumplimiento de la ley, así como en vía de apremio, dictar las disposiciones que estime necesarias para garantizar el respeto a las normas constitucionales federales y locales.

IV. TELEVISIÓN E INTERNET COMO MEDIOS PARA TRANSMITIR MENSAJES POLÍTICOS

El uso de los medios masivos de comunicación social para la transmisión de mensajes políticos, como lo son el radio y la televisión, se encuentran debidamente acotados por las disposiciones constitucionales y legales, contenidas en los artículos 7 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el primero de ellos consagra la libertad de expresión, cuyos únicos límites serán: “el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública”. Por su parte, el apartado C, del segundo numeral citado, dispone que: “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...”

En correspondencia, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece en el artículo 38, inciso p), entre las obligaciones de los Partidos Políticos nacionales: “Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas.”

En nuestro ámbito local, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dispone en su párrafo décimo quinto que “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.” Y en correspondencia el Código Comicial del Estado de México, dispone en su artículo 52, fracción XVI, entre las obligaciones de los partidos políticos la de “Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones, a los partidos, o que calumnie a las personas. “

En consecuencia, la difusión de propaganda política o electoral, empleando como canal de difusión el radio o la televisión, deberá normarse por los estrictos parámetros legales, y toda desviación de estos causes, será, consecuentemente, susceptible de sanción por parte de la autoridad Electoral, ya sea local o federal, dependiendo del ámbito de competencia en que la violación concreta se efectúe.

Debiendo considerarse que la intervención de la autoridad Electoral, en la investigación y sanción, en su caso, por violación a las disposiciones en materia de difusión de propaganda política o electoral, difundida en televisión, dependerá de la denuncia específica e identificación particular del autor de la infracción. Es decir, todo procedimiento sancionador será objeto del análisis particular del caso concreto y las circunstancias que lo rodean.

Caso muy distinto es el que se presenta en la difusión de propaganda política o electoral, a través del uso de Internet, y las herramientas que a él se encuentran ligadas, como son el uso de blogs, correo electrónico, redes sociales, e inclusive portales formales, como pudiera ser You Tube. El anonimato que caracteriza el uso de los instrumentos que proporciona el Internet, limita la posibilidad de la Autoridad Electoral, tanto para el monitoreo, como para identificar, investigar, y sancionar, las potenciales violaciones a la normatividad electoral en la difusión de la propaganda política o electoral.

Es prácticamente del dominio público, el uso indiscriminado que en el mundo se ha realizado de las herramientas que el ciberespacio provee a los participantes en las campañas electorales, tanto en la difusión de su oferta electoral, en la forma más calificada posible, con directrices de impacto e información dirigidas a sus futuros electores, como la propaganda, que independientemente de vulnerar la normatividad de la materia, tiene por objeto desacreditar a los adversarios en la contienda electoral, es decir la

calificada como propaganda negativa, propaganda negra, o para nuestros efectos, la propaganda prohibida, es decir la que violenta las disposiciones legales en la materia.

El problema al respecto, se ha discutido ampliamente, tanto desde la perspectiva del particular y su derecho a la información, y a la privacidad en sus comunicaciones, ya que mucha de esta propaganda negativa o prohibida, llega a los destinatarios a través de su correo electrónico, lo que caería en el estricto campo de su correspondencia privada, y en este entendido no sería ni por lo menos, dicha propaganda, sujeta de escrutinio posible. Caso diverso se presenta cuando esta propaganda se encuentra disponible en canales de dominio y acceso público, como pudieran ser los blogs, o los portales formales, en los cuales el acceso es libre; y en un híbrido de ambos mecanismos de difusión, podría colocarse a las redes sociales, en las cuales, si bien el acceso es limitado a los integrantes de la red de que se trate, la información que por estos canales fluye, no tiene restricción alguna. En cualquier caso, la característica en la difusión de propaganda política o electoral, a través de estos mecanismos, es precisamente el anonimato del autor, y en consecuencia, la imposibilidad de particularizar la posible sanción, en caso de acreditar la violación a la normatividad electoral. Ya que inclusive la propaganda difundida por estos mecanismos, puede generarse fuera de los ámbitos espaciales de competencia de las autoridades electorales.

El uso de Internet como mecanismo de difusión de la oferta electoral, es sin duda alguna una herramienta valiosa en los procesos electorales, como lo es en general en todos los ámbitos de la vida social, e igualmente como en todas las áreas, en la política electoral, implica también la posibilidad del uso abusivo o perverso de estos mecanismos de comunicación. Por lo que ante la imposibilidad de control o regulación de estas formas de comunicación social, por parte de la Autoridad, la responsabilidad queda estrictamente en

manos de sus usuarios, tanto en quienes generan la información que por estos canales se difunde, como de los receptores de los mensajes.

De tal forma que si bien, como buscadores de información, podemos estar expuestos tanto a la propaganda bien intencionada, propositiva, crítica; también lo estamos a la propaganda cuyo objetivo más que obtener adeptos, busque debilitar adversarios, a través de la diatriba, la denostación, empleando para ello todo tipo de recursos visuales, gráficos, auditivos, sin las limitantes que las normas legales plantean a los medios de comunicación social debidamente regulados e identificables por la Autoridad Electoral.

Por lo que será en todo caso, labor de los usuarios de estos mecanismos de comunicación e información, en un ejercicio de madurez cívica, hacer una selección de la información, y distinguir, teniendo a su alcance el amplio panorama que el Internet le ofrece, la que le resulte propositiva y le permita definir su criterio en torno a los actores electorales de que se trate.

V. PROPAGANDA PROHIBIDA, ALGUNOS CASOS.

CASO 1.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pronunció en el juicio de revisión constitucional electoral, bajo el número de expediente SUP-JRC-375/2007, respecto de uno de los videos que ha causado polémica hasta en nuestros días y que es un claro ejemplo entorno al tema de propaganda prohibida; y que incidía en el proceso electoral para elegir a los treinta y dos diputados a integrar el Congreso Local, así como a los miembros para integrar los cuarenta y tres ayuntamientos, en el Estado de Tamaulipas, consistente en el spot denominado “transformers”, cuyo contenido fue:

Primera escena. Se desarrolla en una nevería donde aparece un gran letrero con la leyenda "HELADOS"; al frente, se encuentra una familia de cuatro miembros, tanto el padre como el hijo visten una camiseta en color verde con vivos en color blanco, mostrando en el pecho el número once, que es el día de la elección once de Noviembre.

Segunda escena. Aparece otro personaje gritando por la presencia en la calle de la ciudad de un personaje tipo robot de color azul, cabeza con cuernos y destrozando un semáforo.

Tercera escena. Aparece un personaje de edad avanzada calvo, cejas levantadas, con dos mechones de cabellos canosos a los costados de su cabeza, de bigote blanco, portando anteojos en color azul, con una manzana en su mano derecha, vistiendo un ropón blanco. Se encuentra en un escenario que asemeja controles de mando del robot azul.

Cuarta escena. Aparece nuevamente la familia en la nevería haciendo aspavientos de molestia y gritos por los daños que está causando el robot azul antes descrito.

Quinta escena. Aparece nuevamente el robot azul en las calles de una ciudad mostrando una actitud retadora y amenazante. Una voz en *off* expresa: "**defiéndete ante la amenaza**".

Sexta escena. Aparece la familia, y 3 de ellos portando lentes verdes y en sus camisetas en el pecho el número 11 y una con lentes rojos, en una especie de laboratorio con una mesa rodeada de focos rojos y palancas, en lo que parece ser controles de otro robot. En un fondo blanco aparece el logotipo Partido Revolucionario Institucional. Se escucha una voz en *off*: "**lucha por tus ideales**".

Séptima escena. Aparece un robot de colores plata y rojo portando en el pecho el número once. Voz en *off* con la palabra: "**Únete**".

Octava escena. El robot azul con cuernos, recibe un golpe en la cabeza, que se la hace girar una vuelta completa, y se escucha la mencionada voz "**castiga a este enemigo**".

Novena escena. Aparecen en el aparente cuarto de controles, dos de los cuatro personajes integrantes de la familia, dos de ellos portando en el pecho el número once moviendo las palancas de control. Se escucha al locutor decir "**defiéndete**".

Décima Escena, Aparecen en las calles de la ciudad los dos robots peleando, el robot azul recibe un puntapié. Se escucha una voz en *off* decir "**destrúyelo**".

Undécima escena. Aparece nuevamente el personaje de edad avanzada calvo. Se escucha la palabra "**aniquílalo**".

Duodécima escena. Aparecen en el cuarto de control, dos de los cuatro personajes integrantes de la familia. En un fondo blanco aparece el logotipo del Partido Revolucionario Institucional envuelto por la silueta de un corazón rojo. Y se escucha la frase "**y vive en paz con tu familia**".

Decimatercera escena. Aparecen en las calles de la ciudad los dos robots y al fondo un anuncio que dice "**Todos Unidos por Tamaulipas**". Inmediatamente

después el robot rojo y plata emite un rayo que impacta al robot azul el cual explota. Se escucha la frase "**Es tu derecho**".

Decimacuarta escena. Aparece en el denominado laboratorio nuevamente la familia, igualmente en un fondo blanco aparece el logotipo del Partido Revolucionario Institucional envuelto por la silueta de un corazón rojo. Además aparece un anuncio espectacular que señala lo siguiente "**Todos Unidos X Reynosa. En unidad todo se puede lograr**" y el logotipo del mencionado partido.

La transcripción íntegra del audio que se narra por la *voz en off* es la siguiente: "**Tu felicidad es lo primero, cuando alguien intenta destruir lo que juntos hemos hecho, defiéndete ante la amenaza, lucha por tus ideales, únete y castiga a este enemigo, defiéndete, destrúyelo, aniquílalo, y vive en paz con tu familia, es tu derecho. Todos unidos por Reynosa**".

PRIMERA CONCLUSIÓN

Sala Superior determinó que:

- 1.- El video tiene la calidad de propaganda electoral, dado que tiene como finalidad el favorecer a una determinada opción política presentándola al electorado como la única opción viable, mediante el mensaje que transmite.
- 2.- Emplea frases que recurren a la violencia para transmitir un determinado mensaje, que resultan intrínsecamente deshonrosas en su significado usual y en su contexto.

El audio del spot, transmite al espectador, mensajes que recurren a la violencia para transmitir el mensaje que favorece al Partido Revolucionario Institucional, dado que emplea términos tales como "**defiéndete ante la amenaza**", "**castiga a este enemigo, defiéndete, destrúyelo, aniquílalo**".,

Uso de imágenes agresivas que presentan como una opción viable la destrucción del adversario, mediante el uso de agresiones físicas, directas o mediante el empleo de algún tipo de arma.

El robot que se presenta en el spot, gráficamente corresponde a un robot de color azul con la cabeza de un animal astado, similar al de una vaca.

Tales expresiones, incitan a una actitud violenta y que en nada contribuye a la formación de la opinión del electorado en el marco de la deliberación democrática.

3.- Emplea expresiones que sólo tienen por objeto la denigración del adversario.

SEGUNDA CONCLUSIÓN

Este spot puede ser clasificado como un mensaje cuyo contenido es denostativo respecto de los contendientes en el procedimiento electoral.

Las expresiones se vinculan con mostrar amenazadas la felicidad de las familias al referir que el enemigo "intenta destruir lo que juntos hemos hecho" por lo que incita a la defensa respecto de la amenaza que significa el adversario político, mostrándolo como la única solución para vivir en paz.

El propósito manifiesto o su resultado objetivo no es difundir una crítica razonada, una oferta política o un programa electoral.

TERCERA CONCLUSIÓN

El promocional denunciado por el Partido Acción Nacional ante la autoridad electoral administrativa, con independencia de que se tenga por acreditada su autoría y difusión, infringió lo establecido en los artículos 60, fracciones II y VII y 142 del Código Electoral para el Estado de Tamaulipas.

No obstante que no se cuenta con los elementos para tener por ciertas la difusión y autoría del spot analizado se ordena al Consejo General del Instituto Electoral

del Estado de Tamaulipas, que de inmediato, emita un acuerdo, por virtud del cual haga del conocimiento de todos los medios de comunicación audiovisual locales la prohibición en la transmisión del spot analizado o cualquier otro que conserve la esencia del contenido que ha sido declarado ilegal, lo anterior con la finalidad de evitar que se consumen en modo irreparable los efectos de la publicidad que pudiera ocasionar en la contienda electoral.

CASO 2.

Otra de las resoluciones controvertidas, fue la recaída en el expediente **SUP-RAP-34/2006, donde la Sala Superior ordena** al Partido Acción Nacional, que se abstenga de volver a difundir los promocionales 2, 3 y 4 que tenían como contenido lo siguiente:

“**Spot 2:** El famoso segundo piso de la ciudad de México, ¿Cómo pagó López Obrador por él? Se endeudó; ¿Las pensiones? Se endeudó; ¿Los distribuidores viales? Deuda. Triplicó la deuda del D.F. **Si llega a Presidente nos va a endeudar más y más.** Y llegará un momento en que vendrá una crisis económica, devaluación, desempleo, embargos, estos, son los grandes planes de López el endeudador. **López Obrador un peligro para México.** Pantalla oscura y aparece en letras blancas la siguiente leyenda: Partido Acción Nacional”.

"Spot 3: Aparece una imagen con un letrero de película de cine mudo y una voz en off que dice: ‘ahora resulta... Que los segundos pisos y las pensiones de López Obrador...’ Aparece la imagen de la escritora Elena Poniatowska e imágenes insertas de dos personas que al parecer son Gustavo Ponce y René Bejarano y se dice: ‘Se hicieron con buen gobierno, ahorro y honradez... ¿A quién quieren engañar? **López Obrador permitió estos delitos. Es un peligro para México. No se puede confiar en él...**’ Luego parece la imagen de López Obrador y se señala tanto en texto como en audio: ‘López Obrador es un peligro para México’ Imagen en negro y aparece la siguiente leyenda en letras blancas: ‘Partido Acción Nacional’.

"Spot (4): Aparece un fondo rojo y la siguiente leyenda repetida por una voz que dice: 'Ya salió el peine ¿Sabes que pasó con los fajos de dólares que Bejarano el Secretario de López Obrador metió en aquella maleta?' aparece en una imagen Andrés Manuel López Obrador y se escucha en el audio lo siguiente: 'Ahorita es, maletas de dinero para los candidatos, es la época de los portafolios, nada más que no hay videos'. La voz dice: 'Ja, Ahora resulta que no hay videos'. Luego al aparecer la imagen de López Obrador, se dice y se coloca un letrero que afirma lo siguiente: '**López Obrador un peligro para México**' Por último se oscurece la pantalla y aparecen letras blancas: 'PARTIDO ACCIÓN NACIONAL'."

PRIMERA CONCLUSIÓN

- 1) Se trata de comunicados en los cuales se enfatiza notablemente, en los contextos lingüísticos y visuales, la figura del candidato a la Presidencia de la coalición "Por el Bien de Todos", todos ellos de carácter negativo;
- 2) Son, en su mayoría, manifestaciones relativas a supuestas acciones pasadas, y no vinculadas, al menos no formalmente, a los futuros programas o planes propuestos por la referida coalición;
- 3) Constituyen discursos ajenos a la información directamente relacionada con las plataformas electorales del Partido Acción Nacional y de la coalición "Por el Bien de Todos".

SEGUNDA CONCLUSIÓN

La Sala Superior concluyó que dichos videos no tenían como propósito difundir preponderantemente una crítica razonada, una oferta política o un programa electoral, sino, empañar la imagen pública del mencionado candidato, ya que en forma directa y subliminal conducen a la población a formarse la imagen de que el candidato a la Presidencia de la República de la coalición "Por el Bien de Todos",

sea considerado como un auténtico peligro para el país, atento a las calidades que se le imputan a través de los spots.

VII. JURISPRUDENCIA

Insistimos en que debiera ponderarse el establecimiento de disposiciones reglamentarias que permitieran precisar los términos de la norma constitucional y no dejar a la discrecionalidad la resolución de un tema tan importante, lo que equivale a facilitar la impunidad en materia de propaganda prohibida sancionable.

La jurisprudencia emitida hasta ahora por la Sala Superior todavía nos arroja criterios de orden y aclara algunos conceptos, como en la que se refiere a la prohibición de emplear expresiones que atenten contra las Instituciones, Partidos Políticos y calumnien a las personas conforme al siguiente criterio:

PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. TIENE COMO LÍMITE LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE EMPLEAR EXPRESIONES QUE DENIGREN A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O QUE CALUMNIEN A LAS PERSONAS.—De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, párrafo 1, inciso p); 233 y 342, párrafo 1, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que tanto en la Constitución como en la ley se impuso como límite a la propaganda política y electoral el uso de expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnien a las personas, así sea en el contexto de una opinión, información o debate, lo que armoniza con lo dispuesto en el artículo 6º de la propia Carta Magna, en cuanto a la obligación de respeto a los derechos de tercero. Lo anterior, con la finalidad de que los partidos políticos, al difundir propaganda, actúen con respeto a la reputación y vida privada de los candidatos, así como a la imagen de las instituciones y de los otros partidos políticos, reconocidos como derechos fundamentales por el orden comunitario.

Recurso de apelación. [SUP-RAP-81/2009 y acumulado](#).—Actores: Partidos Revolucionario Institucional y otro.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—6 de mayo de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretarios: Alejandro Santos Contreras, Jorge Orantes López, Sergio Guerrero Olvera y Leobardo Loaiza Cervantes.

Recurso de apelación. SUP-RAP-99/2009 y acumulado.—Actores: Partidos Acción Nacional y otro.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—27 de mayo de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretarios: José Luis Ceballos Daza y Fidel Quiñones Rodríguez.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el diez de junio de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Otro criterio que llena un vacío legal esta referido a la no utilización de expresiones que induzcan a la violencia; en este sentido, la **Tesis XXIII/2008** señala que:

PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. NO DEBE CONTENER EXPRESIONES QUE INDUZCAN A LA VIOLENCIA (Legislación del Estado de Tamaulipas y similares).—De la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 60, fracciones II y VII, y 142 del Código Electoral para el Estado de Tamaulipas, relacionados con el numeral 38, párrafo 1, incisos b) y p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el legislador, tanto local como federal, para la consolidación de un sistema de partidos, plural y competitivo, con apego a los principios constitucionales que debe cumplir toda elección democrática, impone el deber a los partidos políticos de abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, así como de proferir expresiones que impliquen diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigren a los ciudadanos, a las instituciones públicas, a los partidos políticos o a sus candidatos, en la propaganda política y electoral que utilicen, por trascender los límites que reconoce la libertad de expresión. Por tanto, es conforme a Derecho concluir que la propaganda política y electoral debe incentivar el debate público, enfocado a presentar, ante la ciudadanía, las candidaturas registradas; a propiciar la exposición, desarrollo y discusión de los programas y acciones fijados por los partidos políticos, en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que hubieren registrado, para la elección correspondiente.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintitrés de julio de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

- La propaganda constituye la herramienta fundamental en la realización de campañas políticas durante los procesos de elección de representantes populares; por lo que en el contexto de nuestra democracia occidental, las reglas del juego son reguladas por los medios de comunicación, su uso y posterior impacto.
- Así, la premisa ganar-ganar constituye el núcleo de las campañas por lo que justifica el discurso político y en consecuencia, el contenido de los mensajes. Se trata de posicionar a un candidato y edificar su triunfo en las debilidades de sus contrincantes, en la historia de vida susceptible de cuestionamientos morales o en los desaciertos cometidos durante el ejercicio de funciones de administración pública previas.
- Frente a los avances tecnológicos y un consumo regular por parte de la ciudadanía, el marketing político ha transformado el modo de participación política, remplazando el arte de la política por el arte de la sofística y el culto a la cultura del consumo; por lo que la legitimidad se obtiene a partir de las estrategias de simulación y dominación de la imagen, a través de los sondeos de opinión y mediante la construcción de imágenes en favor o en contra de los candidatos.
- Una creciente personalización de la política impone la nueva cultura de la imagen, que ha favorecido la canalización del debate público. Todo principio ético queda relegado a la eficacia del beneficio electoral, en una cultura de la comunicación política orientada por el principio de la eficiencia. Lo importante para el marketing es la victoria al precio que sea, el éxito en la competencia del mercado.

- En el contexto anterior, cada vez más se presentan casos de “propaganda prohibida sancionable”, cuyo propósito principal es distorsionar o criminalizar el mensaje del competidor contrario o del enemigo político.
- La “propaganda prohibida sancionable”, en nada contribuye a la consolidación del sistema de Partidos, al fomento de una auténtica cultura democrática entre los afiliados, simpatizantes o militantes partidistas y de la ciudadanía en general.
- De manera contrastante, se presenta la modalidad de “propaganda prohibida que no es posible ser sancionada” cuyo propósito es difamar u ofender a un candidato mediante la ocultación de su origen detrás del anonimato o nombres falsos. Su objetivo es lograr, mediante la persuasión, que otros piensen y actúen en función de unos intereses determinados, pues busca ser confundida con la información particular independiente.
- En el contexto de una democracia participativa madura, la propaganda política o electoral no debiera incluir expresiones que denigren a las instituciones, partidos políticos o calumnien a las personas, toda vez que el valor primordial tutelado es el sufragio libre y secreto de las elecciones, lo cual implica que las campañas electorales sean propositivas y tiendan a incentivar la sana contienda electoral.
- La libertad de expresión y libertad de imprenta, ha de estar razonablemente armonizado con otros derechos fundamentales de igual jerarquía, como el derecho de igualdad, a la protección de la honra o reputación de las personas y el reconocimiento y respeto a la dignidad de toda persona.

- Así, el derecho a votar y ser votado, es una misma institución, pilar fundamental de la democracia, que no deben verse como derechos aislados, distintos el uno del otro, pues, una vez celebradas las elecciones, los aspectos activo y pasivo convergen en el candidato electo, formando una unidad encaminada a la integración legítima de los poderes públicos, y por lo tanto, susceptibles de tutela jurídica.

Con base en lo anterior, se propone:

- Realizar monitoreos cuantitativos y cualitativos en medios de comunicación impresos y electrónicos, particularmente Internet; con la finalidad de detectar mensajes con carácter denostativo, darles seguimiento y gestionar su posible sanción.
- A instancia de parte, se deberá hacer la denuncia respectiva cuando se trate de medios alternos, con el fin de sancionar en caso de que sea necesario; y sobre todo, exhortar a los actores políticos a preservar el respeto y la integridad en el desarrollo de las campañas electorales.

En nuestro país, las normas constitucionales y reglamentarias que regulan la propaganda política y electoral, son todavía insuficientes y, en algunos aspectos, carecen de la claridad necesaria, como la definición de los alcances de los términos “calumnia”, “ofensa” o “que denigre a las instituciones”.

Tomando como referente las reformas legislativas aprobadas durante el año 2008, la jurisprudencia ha ido llenando vacíos legales que permiten interpretar las disposiciones constitucionales en forma correcta; sin embargo, aún falta reglamentar la propaganda en Internet.

Lo anterior, provoca que los mensajes de propaganda prohibida proliferen y se produzcan de manera indiscriminada, más aún, por la red web sin ninguna restricción.

Frente a las disposiciones legales, la impunidad ronda los próximos procesos electorales, tanto el del Estado de México como el coincidente del 2012, pues la debilidad de las normas tiene como consecuencia que sean rebasadas por la llamada “propaganda prohibida que no es posible ser sancionada”.